

**PENGARUH POLITIK HUKUM TERHADAP KOMPETENSI
PERADILAN AGAMA DI INDONESIA
PASCA REFORMASI**



Tesis Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar
Magister Hukum (M.H) Pada Pascasarjana Iain Parepare

TESIS

Oleh:

RIBEHAM

NIM: 2020203874130005

PAREPARE

**PASCASARJANA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN)
PARAEPARE
TAHUN 2022**

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ribeham

NIM : 2020203874130005

Program Studi : Hukum Keluarga Islam

Judul Tesis : Pengaruh Politik Hukum terhadap Kompetensi Peradilan Agama di Indonesia Pasca Reformasi

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa dengan penuh kesadaran, Tesis ini benar adalah hasil karya penyusun sendiri. Tesis ini, sepanjang pengetahuan saya, tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di satu perguruan tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Jika ternyata di dalam naskah Tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur plangiasi, maka gelar akademik yang saya peroleh batal demi hukum.

Parepare, 19 Agustus 2022

Mahasiswa,



Ribeham

NIM. 2020203874130005

PENGESAHAN KOMISI PENGUJI

Penguji penulisan Tesis saudara Ribeham, NIM: 2020203874130005, mahasiswa Pascasarjana IAIN Parepare, Program Studi Hukum Keluarga Islam, setelah dengan seksama meneliti dan mengoreksi Tesis yang bersangkutan dengan judul: "*Pengaruh Politik Hukum Terhadap Kompetensi Peradilan Agama di Indonesi Pasca Reformasi*", memandang bahwa Tesis tersebut memenuhi syarat-syarat ilmiah dan dapat disetujui untuk memperoleh gelar Magister dalam Ilmu Hukum Keluarga Islam.

Ketua	: Dr. M. Nasri H, M.Ag.	(.....)
Sekretaris	: Dr. Fikri, S.Ag., M.H.I.	(.....)
Penguji I	: Dr. Agus Muchsin, M.Ag.	(.....)
Penguji II	: Dr. Hj. Rusdaya Basri, Lc. M. Ag.	(.....)

Parepare, 19 Agustus 2022

Diketahui oleh

Direktur Pascasarjana
IAIN Parepare,



Dr. H. Darmawati, S.Ag., M.Pd.

NIP. 19720703 199803 2 001

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
 إِنَّ الْحَمْدَ لِلَّهِ، نَحْمَدُهُ وَنَسْتَعِينُهُ وَنَسْتَغْفِرُهُ، وَنَعُوذُ بِاللَّهِ مِنْ شُرُورِ أَنْفُسِنَا وَ مِنْ
 سَيِّئَاتِ أَعْمَالِنَا مَنْ يَهْدِهِ اللَّهُ فَلَا مُضِلَّ لَهُ، وَ مَنْ يُضِلَّهُ فَلَا هَادِيَ لَهُ، وَ الصَّلَاةُ
 وَ السَّلَامُ عَلَي نَبِيِّنَا وَ حَبِيبِنَا وَ شَفِيعِنَا مُحَمَّدٍ وَعَلَى آلِهِ وَ صَحْبِهِ أَجْمَعِينَ

Segala puji dan syukur ke hadirat Allah atas hidayah dan taufik-Nya sehingga dapat menyelesaikan penelitian ini. Salawat dan taslim semoga senantiasa tercurah pada haribaan Rasulullah saw. sebagai balasan atas jasa-jasa tugas nubuwahnya.

Penulis menyadari dengan segala keterbatasan dan akses penulis, naskah Tesis ini dapat terselesaikan pada waktunya, dengan bantuan secara ikhlas dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh sebab itu, refleksi syukur dan terima kasih yang mendalam.

Atas selesainya tesis ini, penulis merasa perlu menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada antara lain sebagai berikut:

1. Rektor IAIN Parepare, Dr. Hannani, M.Ag., yang telah bekerja maksimal untuk pengembangan IAIN Parepare.
2. Direktur Program pascasarjana IAIN Parepare, Dr. Hj. Darmawati, S.Ag., M.Pd., yang telah memfasilitasi penulis untuk menempuh studi pada Program pascasarjana IAIN Parepare.
3. Dr. M. Nasri H, M.Ag. dan Dr. Fikri, S.Ag., M.H.I. masing-masing sebagai Pembimbing Utama dan Pembimbing Pendamping yang telah memberikan bimbingan optimal kepada penulis.
4. Dr. Agus Muchsin, M.Ag. dan Dr. Hj. Rusdaya Basri, Lc. M. Ag. masing-masing telah menjadi penguji dalam penyelesaian tesis ini.

5. Semua dosen pada Program pascasarjana IAIN Parepare Program Studi Hukum Keluarga Islam yang telah mengkhidmatkan ilmunya kepada penulis.
6. Segenap karyawan dalam lingkungan IAIN Parepare yang telah memberikan pelayanan administratif dengan ramah kepada penulis.
7. Semua keluarga dan kawan-kawan yang telah memberikan bantuan dan dukungan moril dalam penyelesaian studi penulis.

Semoga Allah swt senantiasa memberikan balasan terbaik bagi orang-orang yang terhormat dan penuh ketulusan membantu penulis dalam penyelesaian studi Magister pada Pascasarjana IAIN Parepare dan semoga naskah Tesis ini bermanfaat.

Parepare, 19 Agustus 2022

Mahasiswa,



Ribeham

NIM. 2020203874130005

IAIN
PAREPARE

DAFTAR ISI

SAMPUL.....	i
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	ii
PENGESAHAN TESIS	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN	viii
ABSTRAK	xi
 BAB I: PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Deskripsi Fokus dan Fokus Penelitian	9
C. Rumusan Masalah	11
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	11
E. Telaah Pustaka/Penelitian yang Relevan	12
F. Landasan Teori	15
G. Definisi Operasional	18
H. Kerangka Pikir	22
I. Metode Penelitian	
1. Pendekatan dan Jenis Penelitian	25
2. Jenis dan Sumber Data	25
3. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Data	25
4. Teknik Analisis Data	26
 BAB II: PENGARUH POLITIK HUKUM TERHADAP PERADILAN AGAMA DI INDONESIA DALAM LINTASAN SEJARAH	
A. Pengertian Politik Hukum dan Hubungan Hukum dengan Politik	27
B. Pengaruh Politik Hukum terhadap Eksistensi Peradilan Agama	35
1. Teori Receptie in Complexu	35
2. Teori Receptie	39
3. Teori Receptie exit	44
4. Teori Receptie A Contrario	49
5. Teori Eksistensi	50
 BAB III: DINAMIKA KOMPETENSI PERADILAN AGAMA DI INDONESIA DALAM LINTASAN SEJARAH	
A. Kompetensi Peradilan Agama di Zaman Penjajahan	53

B.	Kompetensi Peradilan Agama di Zaman Orde Lama dan Orde Baru	
1.	Periode 1945-1950	63
2.	Periode 1950-1974	67
3.	Periode 1974-1989	70
4.	Periode 1989-2005	73
BAB IV:	PENGARUH POLITIK HUKUK TERHADAP KOMPETENSI PERADILAN AGAMA DI INDONESIA PASCA REFORMASI	
A.	Politik Hukum Islam dan Perkembangannya di Indonesia	
1.	Politik Hukum Islam di Indonesia	83
2.	Perkembangan Politik Hukum Islam di Indonesia	97
B.	Seputar Era Reformasi	116
C.	Pengaruh Politik Hukum Era Reformasi Terhadap Peradilan Agama .	118
D.	Perkembangan Kometensi Peradilan Agama di Era Reformasi	129
1.	Hak Opsi	131
2.	Sengketa Kepemilikan	132
3.	Perluasan Kewenangan	134
4.	Kewenangan Baru Peradilan Agama	135
E.	Tantangan Peradilan Agama ke Depan	137
BAB V:	PENUTUP	
A.	Simpulan	142
C.	Implikasi	144
DAFTAR PUSTAKA	145
BIODATA PENULIS	149

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN DAN SINGKATAN

Transliterasi adalah pengalihhurufan dari abjad yang satu ke abjad lainnya. Yang dimaksud dengan transliterasi Arab-Latin dalam pedoman ini adalah penyalinan huruf-huruf Arab dengan huruf-huruf Latin serta segala perangkatnya. Sedangkan yang dimaksud dengan singkatan adalah hasil transliterasi Arab-Latin yang disingkat.

A. Transliterasi

1. Konsonan

Huruf-huruf bahasa Arab ditransliterasikan ke dalam huruf latin sebagai berikut :

b	:	ب	z	:	ز	f	:	ف
t	:	ت	s	:	س	q	:	ق
st	:	ث	sy	:	ش	k	:	ك
J	:	ج	sh	:	ص	l	:	ل
h	:	ح	dh	:	ض	m	:	م
kh	:	خ	th	:	ط	n	:	ن
d	:	د	zh	:	ظ	w	:	و
zd	:	ذ	‘	:	ع	h	:	ه
r	:	ر	g	:	غ	y	:	ي

Hamzah (ء) yang terletak di awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi apapun. Jika ia terletak di tengah atau di akhir, maka ditulis dengan tanda (’).

2. Vokal dan diftong

- a. Vokal atau bunyi (a), (i) dan (u) ditulis dengan ketentuan sebagai berikut:

VOKAL	PENDEK	PANJANG
<i>Fathah</i>	a	ā
<i>Kasrah</i>	i	ī
<i>D}ammah</i>	u	ū

- b. Diftong yang sering dijumpai dalam transliterasi ialah (ay) dan (aw) misalnya kata *bayn* (بين) dan *qawl* (قول)

3. *Syaddah dilambangkan dengan konsonan ganda*
4. Kata sandang *al-(alif lām ma'rifah)* ditulis dengan huruf kecil, kecuali jika terletak di awal kalimat. Dalam hal ini kata tersebut ditulis dengan huruf besar (*al-*). Contohnya :

Menurut al-Bukhārī, hadis ini

Al-Bukhārī berpendapat bahwa hadis ini

5. *Tā' Marbūṭah* (ة) ditransliterasi dengan *t*. Tetapi jika ia terletak di akhir kalimat, maka ia ditransliterasi dengan huruf "h". Contohnya:

Al-risālat li al-mudarrisah الرسالة للمدرسة

6. Kata atau kalimat Arab yang ditransliterasi adalah istilah Arab yang belum menjadi bagian dari perbendaharaan bahasa Indonesia. Adapun istilah yang sudah menjadi bagian dari perbendaharaan bahasa Indonesia, atau sudah

sering ditulis dalam tulisan bahasa Indonesia, tidak ditulis lagi menurut cara transliterasi di atas.

7. *Lafzh al-Jalālah* (الله) yang didahului partikel seperti huruf *jar* dan huruf lainnya atau berkedudukan sebagai *mudhāf ilaih* (frasa nomina), ditransliterasi tanpa huruf *hamzah*. Contohnya:

بِالله = *billāh*

B. Singkatan

Beberapa singkatan yang dibakukan adalah:

- | | |
|--------------------|--------------------------------------|
| 1. swt. | = <i>Subhana wa ta'ala</i> |
| 2. saw. | = <i>Shallallah 'alaih wa sallam</i> |
| 3. a.s. | = <i>'Alaih al-salam</i> |
| 4. H | = Hijriyah |
| 5. M | = Masehi |
| 6. w. | = wafat |
| 7. Q.S. .../...: 4 | = Qur'an Surah .../no.surah: ayat 4. |

ABSTRAK

Nama : Ribeham
NIM : 2020203874130005
Judul Tesis : Pengaruh Politik Hukum terhadap Kompetensi Peradilan Agama di Indonesia Pasca Reformasi

Tesis ini membahas tentang pengaruh politik hukum terhadap kompetensi Peradilan Agama di Indonesia, khususnya setelah era reformasi yang dimulai pada tahun 1998. Reformasi bertujuan membentuk pemerintahan demokrasi Indonesia baru. Reformasi di bidang hukum menuntut penyempurnaan berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan perundang-undangan tentang Peradilan Agama, yang selain mengatur hal-hal lainnya, juga mengatur kembali mengenai kompetensi Peradilan Agama di Indonesia

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (library research) yang bersifat deskriptif kualitatif dengan pendekatan sosiologi-historis. Data primernya diperoleh dengan menganalisa kebijakan-kebijakan pemerintah Indonesia, berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Peradilan Agama. Sedangkan data sekundernya diperoleh dengan menganalisa rancangan peraturan perundang-undangan, hasil karya ilmiah dan hasil penelitian yang telah ada. Hasil analisa atas data-data inilah yang disimpulkan menjadi pernyataan deskriptif kualitatif..

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Peradilan Agama cukup eksis di era kesultanan. Kehadiran penjajah telah mendiskreditkan hukum Islam dan Peradilan Agama. Pengurangan kompetensi Peradilan Agama sangat menonjol pada masa penjajahan Belanda akibat pengaruh teori *receptie*. Setelah merdeka, tidak serta merta nasib Peradilan Agama menjadi lebih maju, karena masih adanya pengaruh ajaran hukum warisan Belanda. Dalam era pemerintahan Orde Baru, konfigurasi hubungan antara Islam dan Negara menjadi faktor yang cukup menentukan nasib Peradilan Agama. Pada paruh kedua pemerintahan Orde Baru, karena hubungan antara Islam dan Negara mulai terjalin baik, pemerintah pun bersikap akomodatif bagi kepentingan umat Islam, termasuk Peradilan Agama, yaitu antara lain dengan lahirnya UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Melalui dorongan agenda-agenda reformasi, terutama penegakan supremasi hukum dan amandemen konstitusi, Peradilan Agama ikut terkena dampak semakin maju dan berkembang, terutama, dengan berlakunya UU No 3 Tahun 2006 dan UU No 50 Tahun 2009 tentang perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Bahkan Peradilan Agama mendapatkan beberapa kemajuan kompetensi: yaitu hilangnya hak opsi untuk memilih Pengadilan dalam sengketa kewarisan, masalah sengketa kepemilikan terkait kewarisan dan harta bersama sudah bisa diadili sendiri oleh Pengadilan Agama, penggantian kata “perdata tertentu” menjadi “perkara tertentu” sehingga cakupannya menjadi lebih luas, dan penambahan kompetensi baru Peradilan Agama yaitu mengadili sengketa ekonomi syaria’ah.

Kata kunci: politik hukum, kompetensi peradilan agama, era reformasi

ABSTRACT

Name : Ribeham
NIM : 2020203874130005
Title : *The Influence of Legal Politics on the Competence of Religious Courts in Post-Reformation of Indonesia*

This thesis discusses the influence of legal politics on the competence of the Religious Courts in Indonesia, especially after the reformation era, which began in 1998. The reform aims to form a new Indonesian democratic government. Reforms in the legal field require the improvement of various laws and regulations, including the legislation on Religious Courts, which besides regulating other matters, also regulates the competence of Religious Courts in Indonesia.

This research is library research with descriptive qualitative method. It is a socio-historical approach. The primary data got by analyzing the policies of the Indonesian government, as laws and regulations related to the Religious Courts. While the secondary data got by analyzing the draft laws and regulations, the results of scientific works and the results of existing research. The results of the analysis of these data are concluded to be a qualitative descriptive statement.

The Results showed that the Religious Courts existed in the sultanate era. The presence of the invaders has discredited Islamic law and the Religious Courts. Reduction in the competence of the Religious Courts was very prominent during the Dutch colonial period because of the influence of Receptie theory. After independence, the fate of the Religious Courts did not become more advanced, because there was still the influence of the legal teachings of the Dutch heritage. In the era of the New Order government, the configuration of the relationship between Islam and the State became a sufficient factor in determining the fate of the Religious Courts. In the second half of the New Order government, because relations between Islam and the state was good, the government also took an accommodative attitude for the interests of Muslims, including the Religious Courts, among others with issuing Law Number 7 of 1989 concerning Religious Courts. Through the encouragement of reform agendas, especially the enforcement of the rule of law and constitutional amendments, The Religious Courts were also affected by these advances and developments, especially with issuing Law Number 3 of 2006 and Law Number 50 of 2009 concerning Amendments to Law Number 7 of 1989 concerning Religious Courts. Even the Religious Courts have made some progress in competence: they are the loss of the option right to choose a Court in inheritance disputes, ownership disputes related to inheritance and joint property can be tried by the Religious Courts themselves, the replacement of the word "certain civil" to "certain cases" so that the scope becomes wider. Breadth, and the addition of new competences for the Religious Courts, namely adjudicating sharia economic disputes.

Keywords: legal politics, competence of religious courts, reformation era

تجريد البحث

الإسم : ربهام

رقم التسجيل : ٥٠٠٠٣١٤٧٨٣٠٢٠٢

موضوع الرسالة : تأثير السياسة القانونية على كفاءة المحاكم الدينية في إندونيسيا ما بعد الإصلاح.

تناقش هذه الأطروحة حول تأثير السياسة القانونية على كفاءة المحاكم الدينية في إندونيسيا. خاصة بعد حقبة الإصلاح التي بدأت عام ١٩٩١. يهدف الإصلاح إلى تشكيل حكومة إندونيسية ديمقراطية جديدة. يتطلب الإصلاح في مجال القانون تحسين القوانين والأنظمة المختلفة، بما في ذلك القوانين والأنظمة المتعلقة بالمحاكم الدينية، والتي بصرف النظر عن تنظيم أشياء أخرى، كما ينظم اختصاص المحاكم الدينية في إندونيسيا. هذا البحث هو بحث مكتبة (بحث مكتبة). وصفي نوعي مع نهج اجتماعي تاريخي. يتم الحصول على البيانات الأولية من خلال تحليل سياسات الحكومة الإندونيسية، في شكل قوانين وأنظمة تتعلق بالمحاكم الدينية. بينما يتم الحصول على البيانات الثانوية من خلال تحليل مشروع التشريع، نتائج الأعمال العلمية ونتائج البحث الموجودة بالفعل. وخلصت نتائج تحليل هذه البيانات إلى أن تكون بياناً وصفيًا نوعيًا.

أظهرت النتائج أن كانت المحاكم الدينية موجودة إلى حد ما في عصر السلطنة. لقد أدى وجود الغزاة إلى تشويه سمعة الشريعة الإسلامية والمحاكم الدينية. كان تقليص اختصاص المحاكم الدينية بارزاً جداً خلال فترة الاستعمار الهولندي بسبب تأثير نظرية الاستقبال. بعد الاستقلال، لم يكن مصير المحاكم الدينية بالضرورة أكثر تقدماً، لأنه لا يزال هناك تأثير للتعاليم القانونية للتراث الهولندي. خلال حقبة النظام الجديد، تشكيل العلاقة بين الإسلام والدولة عامل كاف في تحديد مصير المحاكم الدينية. في النصف الثاني من حكومة النظام الجديد، لأن العلاقة بين الإسلام والدولة بدأت في التحسن، كما أن الحكومة تتكيف مع مصالح المسلمين، بما في ذلك المحاكم الدينية، وبالتحديد، من بين أمور أخرى، مع ولادة القانون رقم ٧ لعام ١٩٩١ حول المحاكم الدينية. من خلال زخم برامج الإصلاح، ولا سيما إنفاذ حكم القانون والتعديلات الدستورية، تتأثر المحاكم الدينية بالأكثر تقدماً وتطوراً، خاصة مع صدور القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٢ والقانون رقم ٥ لسنة ١٩٠٢ بشأن تعديلات على القانون رقم ٧ لسنة ١٩٩١ بشأن المحاكم الدينية. حتى المحاكم الدينية حصلت على عدة ترقية في الكفاءة: وهي فقدان خيار اختيار المحكمة في منازعات الميراث، يمكن بالفعل النظر في قضية منازعات الملكية المتعلقة بالميراث والملكية المشتركة أمام المحاكم الدينية، استبدال كلمة "مدني معين" بـ "حالة معينة" حتى يصبح النطاق أوسع، وإضافة اختصاصات جديدة للمحاكم الدينية، وهي الفصل في المنازعات الاقتصادية الشرعية.

الكلمات الرئيسية : سياسة القانون، اختصاص المحكمة الدينية، عصر الإصلاح.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hukum Islam di Indonesia sudah ada sejak Islam masuk ke nusantara sekitar abad ketujuh Masehi atau abad kesatu Hijriyah.¹ Pendapat lain mengatakan Islam masuk pertama kali ke nusantara pada tahun ke-30 Hijriyah atau tahun 650 Masehi.²

Peradilan Islam ketika itu masih berbentuk *tahkim*, yaitu pihak berkepentingan menunjuk seorang hakim jika ada persengketaan. Setelah terbentuk masyarakat Islam, berubah menjadi *ahlul hilli wall-aqdi* yaitu majelis orang-orang terkemuka dalam masyarakat mengangkat seseorang untuk menjadi hakim. Ada juga praktek *tauliyah* yaitu sultan atau kepala negara memberikan kuasa kepada seseorang untuk bertugas sebagai hakim.

Setelah terbentuk pemerintahan Islam berupa kesultanan. Raja atau sultan menjadikan hukum Islam sebagai pedoman dalam mengurus negara, meskipun belum melalui legislasi (pengundangan) secara formal. Persoalan pengundangan saat itu belum terlalu dibutuhkan, karena hukum Islam dianggap hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*), dapat berlaku tanpa intervensi negara (*mulzimun bi nafsih*).

Hukum Islam diterapkan bukan hanya pada aspek hukum pribadi (*ahwalu as-syakhsiyah*), tetapi mencakup berbagai aspek kehidupan lainnya. Karena itu,

¹ Ali Hasymi, *Sejarah Masuk dan Berkembangnya Islam di Indonesia*, cetakan ketiga, (Medan : PT. Maarif, 1980), h. 34.

² Al Habib Alwi, *Sejarah Masuknya Islam di Timur Jauh*, (Jakarta : Lentera Basritama, 1995), h. 38.

peradilan Islam bagi umat saat itu dianggap sebagai peradilan umum.³ Ini merupakan konsekuensi logis dari masih kuatnya otoritas sultan atau raja pada kerajaan-kerajaan Islam di nusantara.

Kehadiran kolonial Belanda ternyata petaka bagi umat Islam. Disusul jatuhnya satu persatu kerajaan-kerajaan Islam nusantara dan melemahnya peranan politik Islam. Belanda dengan kekuatan politik dan militer serta dukungan ekonomi telah merongrong hukum dan peradilan di nusantara. Bahkan, secara berangsur-angsur menggerogoti hukum Islam melalui cara politik hukum.

Belanda memberlakukan hukum barat (Belanda) untuk semua penduduk, termasuk golongan bumi putra, dikenal dengan teori *unifikasi* hukum. Usaha *unifikasi* hukum digagas pakar-pakar hukum Belanda sendiri yang dipelopori oleh C. Snough Hurgronje dan dituntaskan oleh Van Vollenhoven, selanjutnya dikenal dengan teori *receptie*.

Van Vollenhoven -yang kemudian dianggap sebagai bapak "hukum adat"- menyatakan bahwa masyarakat Indonesia telah lama hidup di bawah satu sistem hukum yang lengkap dan teratur, yaitu hukum adat. Istilah hukum adat sebenarnya ciptaan Van Vollenhoven sendiri, dia menyebutnya penemuan. Jadi hukum adat adalah suatu sistem yang *artifisial*, buatan, karangan, yang memakai baju ilmiah.

Pengaruh adanya istilah hukum adat itu, maka sejak awal abad ke-19 selalu terjadi perbenturan tiga sistem hukum di Indonesia, yaitu: Islam, Adat dan Barat.⁴ Akibat perbenturan itu, sampai sekarang, masalah sistem hukum selalu menjadi

³ M Djamil, Latif, *Kedudukan dan Kekuasaan Peradilan Agama di Indonesia*, (Jakarta : Bulan Bintang, 1983), h. 9.

⁴ Bustanul Arifin, "Budaya Hukum Itu Telah Mati", (Makalah disampaikan pada Kongres Umat Islam Indonesia, Jakarta, 3-7 November 1998), h. 5-6.

agenda penting bangsa Indonesia. Ini merupakan dampak dari politik hukum peninggalan Belanda.

Pada masa penjajahan Belanda, kekuasaan politik Islam sangat lemah karena berhadapan dengan politik Belanda. Setelah Indonesia merdeka meskipun pelaku politik dan penyelenggara negara mayoritas orang Islam, namun belum cukup mampu memberikan ruang gerak bagi hukum Islam. Para penguasa meskipun sejak lahir memeluk Islam, namun sering bersikap bermusuhan dan penuh kekhawatiran akan tekanan-tekanan dari golongan Islam.⁵

Perdebatan mengenai dasar negara di awal kemerdekaan sampai akhir orde lama memakan energi yang cukup banyak. Menyebabkan hubungan yang tidak harmonis antara pemerintah dan umat Islam. Sehingga tidak memberikan angin segar bagi pemberlakuan hukum Islam.

Pada masa orde Baru, secara politis, kekuasaan tetap di tangan umat Islam, namun kebijakan yang dikembangkan penguasa di awal orde baru belum cukup menggemirakan. Pemangku politik sering mengabaikan nilai-nilai agama dan terkadang tidak sejalan dengan aspirasi umat Islam. Jika dilihat perkembangan hukum Islam di Indonesia tercipta tiga persimpangan jalan. Satu jalan ke arah pemberlakuan hukum Islam, berasal dari kelompok yang menghendaki agar hukum Islam berlaku di Indonesia untuk mengatur pemeluknya. Satu jalan dari kelompok penguasa, menginginkan agar ada kesatuan dan keseragaman hukum. Kelompok ini didukung para sarjana hukum barat, khususnya Belanda. Simpang jalan ketiga dari

⁵ Daniel S Lev, *Peradilan Agama Islam di Indonesia*, Diterjemahkan oleh Zaini Ahmad Noeh, (Jakarta : Intermedia, 1986), h. 23.

kelompok yang menginginkan agar hukum Islam tidak berlaku secara melembaga. Golongan ini selalu mencekal setiap ide pengundangan hukum Islam dengan mengangkat alasan klasik yaitu: ingin mendirikan negara Islam atau kembali ke piagam Jakarta.

Kecurigaan politik terhadap umat Islam merupakan kelanjutan adanya gesekan-gesekan ideologis seperti telah disinggung di atas. Bahkan kecurigaan itu telah berkembang menjadi antagonisme politik, sehingga semakin menyudutkan posisi umat Islam. Keadaan menjadi lebih parah, karena kecurigaan maupun antagonisme itu telah tumbuh di kedua belah pihak, Islam dan negara.

Dalam hubungan yang antagonis tersebut, penerapan hukum Islam atau penyerapan kaidah-kaidah hukum Islam dalam hukum nasional menjadi agak terhalang. Ide dan program penguasa dalam menjalankan pembangunan, secara tidak langsung, juga terpengaruh. Karena kedua belah pihak sama-sama mempunyai pengaruh di tengah-tengah masyarakat.

Jalan keluarnya adalah menciptakan kesepahaman antara cita-cita penguasa dan cita-cita pihak Islam. Kesepahaman itu dengan sendirinya akan melahirkan hubungan yang harmonis, karena didasari oleh cita-cita hukum, bukan oleh cita-cita politik (*an sich*). Untuk itu, perlu diciptakan hubungan yang bersifat konsultatif-akomodatif.

Seperti diketahui, suatu institusi keagamaan dan kemasyarakatan sulit dipahami tanpa dikaitkan dengan perkembangan sosial dan politik yang terjadi di tengah masyarakat. Karena setting sosial-politik ikut memberikan bentuk dan warna kelangsungan hidup suatu institusi. Asumsi ini diperkuat oleh pendapat yang

dikemukakan N. J. Coulson bahwa hukum senantiasa hidup dan berkembang sejalan dengan perkembangan masyarakat.

Pendapat tersebut sangat mudah dibuktikan secara sosiologis. Karena implementasi cita dan kesadaran hukum turut dibentuk oleh konfigurasi sosial politik yang berkembang dalam masyarakat. Tak terkecuali turut dipengaruhi pula oleh rezim pemerintahan yang sedang berkuasa. Lembaga hukum maupaun lembaga keagamaan tidak dapat melepaskan diri dari pengaruh lingkungan sosial-politik yang mengitari. Contohnya lembaga Peradilan Agama, yang merupakan simbol kekuasaan hukum Islam di Indonesia.⁶

Rangkaian historis perjalanan Peradilan Agama di Indonesia ditandai dengan pergumulan yang terus-menerus antara politik dan hukum Islam, terkadang menguntungkan Peradilan Agama, tidak jarang pula merugikan. Sehingga yang terjadi adalah gelombang pasang surut bagi istitusi peradilan Islam di Indonesia.

Gelombang pasang dijumpai pada masa kerajaan-kerajaan Islam di nusantara. Kemudian gelombang surut terjadi pada saat kolonialisme merambah kawasan nusantara. Pada awal kemerdekaan, masa demokrasi parlementer dan orde baru, gelombang politik keagamaan itu bisa disebut dalam kondisi pasang kemudian surut kembali. Kecuali pada paruh terakhir orde baru, ketika Islam secara politis dalam hubungan akomodatif dengan pemerintah, boleh dikatakan mengalami gelombang pasang. Namun secara umum rangkaian perjalanan nasib Peradilan Agama (hukum Islam) lebih lama dalam situasi surut dari pada pasang.⁷

⁶ Daniel S Lev, *Peradilan Agama Islam di Indonesia*, Diterjemahkan oleh Zaini Ahmad Noeh, h. 18

⁷ Deliar Noer, "*Islam dan Politik Mayoritas atau Minoritas*", Prisma, (5), 1988, h. 3-21.

Tarik-menarik antara kepentingan politik penguasa dan kepentingan umat Islam terjadi karena ada dua kepentingan yang berbeda. Arah politik pemerintah dalam menciptakan *legal policy* mengedepankan nilai-nilai sekulerisme dengan alasan hukum Islam tidak relevan dengan kondisi sosial, juga pertimbangan adanya pluralisme di tengah masyarakat, menghendaki agar kebijakan politik hukum diarahkan pada pengurangan peran hukum Agama. Sementara, di sisi lain, umat Islam mempersepsikan hukum Islam dan lembaga peradilan sebagai bagian dari kewajiban agama (panggilan *syar'i*) yang wajib kifayah untuk dilaksanakan. Pengabaian terhadap hukum Islam dan lembaganya dapat dianggap sebagai pengabaian dan durhaka kepada hukum-hukum Allah. Karena itu, dengan segala daya dan upaya, wajib dijalankan dan dipertahankan. Namun yang sering menjadi pemenang dalam pergumulan tersebut adalah pihak penguasa karena didukung oleh “kekuatan-kekuatan pemaksa”.

Kecenderungan ke arah penciptaan kesatuan hukum dalam konteks adanya pluralisme agama dan heterogenitas masyarakat dan tatanan hukum -yakni adanya hukum Islam, adat dan barat- justru memunculkan perseteruan dan pergumulan antara satu kepentingan politik (negara) dengan umat Islam yang pro terhadap keberadaan hukum Islam; antara kubu pro hukum sipil dengan kubu hukum adat dan hukum Islam, antara elite agama dan *political power*.

Kita dapat menunjukkan salah satu bukti historis yaitu dalam proses lahirnya Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang dipenuhi pro dan kontra serta memperlihatkan kecenderungan konflik yang penuh aksi dan reaksi, sehingga rancangan yang sudah dimulai dari tahun 1950 dengan sangat

terpaksa harus tertunda. Dalam konteks pergumulan politik mengenai Undang-Undang Perkawinan, yang saling berhadapan adalah umat Islam yang diwakili para ulama dan organisasi keagamaan, serta masyarakat muslim dengan kelompok pro sekularisme, dengan mengangkat isu hak asasi perempuan. Dalam hal ini pemerintah lebih berpihak pada kelompok pro sekularisasi hukum di Indonesia atau kubu hukum positif (barat).

Hal yang sama juga terjadi pada kasus rancangan Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, yang ditandai dengan perdebatan panjang. Perdebatan ini telah membawa dampak bagi Peradilan Agama, antara lain, keterlambatan lahirnya Undang-undang No. 7 Tahun 1989. Ini adalah fakta sejarah yang patut dicatat. Semestinya bila berdasarkan urutan yang terdapat dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Peradilan Agama adalah urutan kedua setelah Peradilan Umum. Seharusnya Undang-Undang Peradilan Agama lebih dahulu dibuat dari pada undang-undang dua lingkungan peradilan lainnya. Namun situasi politik tidak mendukung ke arah itu, sehingga undang-undang Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha negara lebih dahulu diselesaikan. Situasi politik lebih berpihak kepada lingkungan peradilan lain. Padahal jika dilihat rentetan sejarah dan keterkaitan antara peradilan Islam dengan umat Islam yang merupakan penduduk mayoritas, sewajarnya jika Peradilan Agama mendapat prioritas karena mayoritas penduduk membutuhkan Peradilan Agama.

Waktu terus berjalan hingga masuk era reformasi, dimulai pada tahun 1998 dan ditandai dengan runtuhnya rezim pemerintahan Orde Baru, yang bertujuan

untuk memperbaiki kekeliruan pemerintahan Indonesia selama 32 tahun masa pemerintahan otoriter Orde Baru. Gerakan reformasi ingin membangun pemerintahan Indonesia yang demokratis, bersih dan berwibawa (*clean governance*). Untuk merealisasikan tujuan tersebut, gerakan reformasi mendorong enam agenda yang harus dikerjakan untuk "mengembalikan" Indonesia pada jalur yang benar. Keenam agenda tersebut adalah: penegakan supremasi hukum; pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN); mengadili mantan Presiden Soeharto dan kroninya; amandemen konstitusi; pencabutan dwifungsi TNI-Polri; serta pemberian otonomi daerah seluas-luasnya.⁸

Reformasi tahun 1998 telah memberikan pengaruh yang sangat besar bagi bangsa Indonesia dalam berbagai bidang kehidupan, termasuk bidang hukum. Empat kali amandemen UUD 1945 memberikan gambaran betapa perubahan telah terjadi secara mendasar pada level konstitusi. Dalam tatanan konstitusi yang baru setelah amandemen, paradigma pembagian kekuasaan (*division of power*) yang menjwai UUD 1945 sebelum amandemen, telah berubah menjadi paradigma pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang tegas pasca amandemen.⁹

Gerakan Reformasi pada intinya bertujuan membentuk pemerintahan demokrasi Indonesia baru, termasuk di bidang hukum. Langkah awalnya adalah perbaikan sistem melalui perubahan dan penyempurnaan peraturan-peraturan yang mendasari penegakan hukum. Penyempurnaan tersebut bahkan dilakukan dalam

⁸ Malik Ibrahim, *Peradilan Agama di Era Orde Baru dan Reformasi, Suatu Studi Perbandinagn*, (Jurnal: Supremasi Hukum), UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Volume 4 No. 2, Deseber 2015, h. 317.

⁹ Malik Ibrahim, *Peradilan Agama di Era Orde Baru dan Reformasi, Suatu Studi Perbandinagn*, h. 317.

bentuk amandemen UUD 1945, yang sebelumnya dianggap “keramat” karena merupakan “*revolutiegrondwet*”. Reformasi hukum berarti perubahan tatanan hukum (*constitutional reform*). Konsekuensi penyempurnaan konstitusi adalah penyempurnaan peraturan perundang-undangan di bawahnya, termasuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Peradilan Agama di Indonesia.¹⁰

Situasi politik sebelum maupun setelah reformasi sebagaimana telah digambarkan di atas, ternyata telah memberikan pengaruh terhadap kompetensi Peradilan Agama seiring terjadinya perubahan atas beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Peradilan Agama. Uraian tersebut merupakan latar belakang dalam penulisan tesis ini. Dari latar belakang tersebut, penulis kemudian mengangkat permasalahan yaitu bagaimana gambaran pengaruh politik hukum terhadap kompetensi Peradilan Agama di Indonesia pasca reformasi.

B. Deskripsi Fokus dan Fokus Penelitian

Penentuan fokus penelitian adalah untuk memperjelas ruang lingkup pembahasan penelitian ini, sehingga terhindar dari melebarnya pembahasan kepada hal-hal yang tidak penting. Penentuan fokus penelitian dimulai dengan memberikan gambaran (deskripsi) tentang fokus penelitian kemudian menjelaskan batasan yang menjadi fokus penelitian.

1. Deskripsi Fokus

Penelitian ini mengkaji seputar pengaruh politik hukum terhadap kompetensi Peradilan Agama, terutama setelah era reformasi yang dimulai tahun

¹⁰ Aden Rosadi, Dalam Prakata: *Peradilan Agama di Indonesia, Dinamika Pembentukan Hukum*, (Bandung: Simbiosis Rekatama Media, 2015), h. X.

1998. Seperti diketahui, gerakan reformasi adalah proses politik yang bertujuan membentuk pemerintahan demokrasi Indonesia baru, termasuk reformasi di bidang hukum. Reformasi bidang hukum berarti proses perubahan tatanan hukum (*constitutional reform*).

Reformasi tahun 1998 bahkan telah dimulai dengan amandemen UUD 1945 untuk melakukan penyempurnaan. Konsekuensi penyempurnaan konstitusi tersebut menghendaki penyempurnaan berbagai peraturan perundang-undangan di bawahnya, termasuk peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan Peradilan Agama di Indonesia. Perubahan peraturan perundang-undangan mengenai Peradilan Agama selain mengatur hal-hal lain juga mengatur kembali mengenai kompetensi Peradilan Agama di Indonesia.

2. Fokus Penelitian

Berdasarkan deskripsi fokus di atas, maka fokus penelitian dalam tesis ini diarahkan pada pengkajian secara cermat dan mendalam sekitar kebijakan pemerintah terhadap Peradilan Agama di Indonesia dalam bentuk terbitnya peraturan perundang-undangan yang baru dan bagaimana isi peraturan perundang-undangan tersebut yang terkait dengan kompetensi Peradilan Agama di Indonesia, khususnya yang muncul pasca reformasi.

Berangkat dari pemikiran perlunya digambarkan secara jelas hal-hal baru yang muncul pasca reformasi terkait kompetensi Peradilan Agama di Indonesia, maka perlu terlebih dahulu digambarkan seputar kompetensi Peradilan Agama di Indonesia dalam lintasan sejarah.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, begitu pula dengan melihak deskripsi fokus yang telah diuraikan di atas, yang kemudian dikongkritkan dengan menentukan fokus penelitian sebagaimana telah duraikan di atas pula, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah “Bagaimana pengaruh politik hukum terhadap kompetensi Peradilan Agama di Indonesia pasca reformasi?” Dari pokok permasalahan tersebut dijadikan tiga sub rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh politik hukum terhadap Peradilan Agama di Indonesia dalam lintasan sejarah?
2. Bagaimana Dinamika Kompetensi Peradilan Agama di Indonesia dalam lintasan sejarah?
3. Bagaimana pengaruh politik hukum terhadap Kompetensi Peradilan Agama di Indonesia pasca reformasi?

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan penelitian tidak lain adalah suatu manfaat yang ingin diperoleh setelah penelitian selesai. Sedangkan kegunaan penelitian adalah sesuatu yang diharapkan akan diperoleh setelah tujuan penelitian dicapai.

1. Tujuan Penelitian

Seiring dinamika politik yang telah mempengaruhi perkembangan Peradilan Agama dari masa ke masa, maka tujuan penelitian ini adalah :

- 1) Untuk mengetahui gambaran politik hukum yang telah mempengaruhi perkembangan kompetensi Peradilan Agama di Indonesia.

- 2) Untuk mengetahui keadaan Peradilan Agama yang hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia sesuai perubahan zaman, situasi dan kondisi.
- 3) Untuk mengetahui dan menjelaskan hubungan perubahan kompetensi Peradilan Agama dengan perkembangan politik hukum di Indonesia, terutama pasca terjadinya reformasi.

2. Kegunaan penelitian

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat kepada para hakim dan pencari keadilan melalui Pengadilan Agama untuk memperoleh gambaran yang jelas mengenai pengaruh politik hukum terhadap perkembangan kompetensi Peradilan Agama di Indonesia, terutama pasca terjadinya reformasi.
- 2) Hasil penelitian ini diharapkan dapat diketahui oleh warga masyarakat Islam mengenai keadaan Peradilan Agama yang hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia mengikuti perubahan zaman, situasi dan kondisi, sampai pada era reformasi sekarang.
- 3) Hasil penelitian ini diharapkan memberikan bahan kajian dan masukan kepada DPR RI mengenai perkembangan kompetensi Peradilan Agama di Indonesia, sehingga kewenangan Peradilan Agama melalui peraturan perundang-undangan dapat memenuhi aspirasi yang sesuai dengan cita hukum mayoritas masyarakat yang mendiami negara republik Indonesia.

E. Telaah Pustaka/ Penelitian Yang Relevan

Setelah dilakukan telaah pustaka, ditemukan beberapa literatur pustaka yang kajiannya memiliki relevansi dengan masalah yang diteliti dalam tesis ini. Adapun beberapa penelitian yang dianggap mempunyai relevansi yang signifikan dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

Penelitian yang dilakukan Ma'shum Ahmad, S.H. dengan judul "*Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*". Dalam tesis tersebut dijelaskan bahwa politik hukum terkait kekuasaan kehakiman pasca amandemen UUD 1945 diawali dari teori bahwa kekuasaan kehakiman bukan merupakan entitas yang hampa dari kepentingan-kepentingan politik. Energi politik bahkan memiliki potensi dan kecenderungan yang sangat besar untuk mengintervensi kekuasaan kehakiman. Boleh dikatakan bahwa politik memiliki derajat determinasi (pengaruh) yang tinggi terhadap independensi kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak hanya akan terwujud apabila hanya tunduk pada aturan-aturan hukum yang berlaku. Apabila kekuasaan kehakiman tidak menjaga jarak yang tepat dengan lembaga-lembaga politik dalam sebuah negara, maka akan kehilangan legitimasinya dan kehadirannya dalam negara menjadi tidak bermakna.¹¹

Penelitian yang dilakukan Nur Qalbi dengan judul "*Menakar Kompetensi Absolut Peradilan Agama Dalam Pergumulan Politik Hukum Di Indonesia (Telaah Prospektif Implementasi Hukum Islam)*". Dalam tesis tersebut dijelaskan bahwa pro kontra mengenai keberadaan peradilan agama di Indonesia, lebih disebabkan adanya kekhawatiran pihak nasionalis sekuler dan non muslim akan kembalinya piagam Jakarta. Menurut anggapan mereka, Piagam Jakarta adalah usaha untuk mengubah ideologi negara Pancasila menjadi ideologi negara Islam. Di sisi lain, Umat Islam sebagian besar sulit menerima pemisahan agama dari urusan negara,

¹¹ Ma'shum Ahmad, S.H., *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*"; Tesis (Yogyakarta: Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2008).

karena terkait doktrin agama yang menyatakan: Islam adalah *din* dan *daulah*. Prospek kompetensi absolut peradilan agama dalam implementasi hukum Islam di masa-masa mendatang merupakan satu keniscayaan. Terlebih setelah kata “perdata tertentu” sebagaimana dalam UU RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama telah diganti menjadi “perkara tertentu” dalam UU RI No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Selain itu, hukum Islam yang menjadi kewenangan peradilan agama selama ini, telah menjadi *living law*, hukum yang hidup dan diamalkan masyarakat. Berdasarkan kenyataan tersebut, apapun yang terjadi menyangkut hukum Islam yang dipraktikkan umat Islam, ketika timbul permasalahan hukum, maka seharusnya peradilan agama sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman, harus dapat menyelesaikannya. Karena itu, seharusnya kewenangan peradilan agama menyangkut seluruh aspek kehidupan umat Islam.¹²

Penelitian yang dilakukan Martadinata dengan judul “*Perubahan UU No. 7 Tahun 1989 ke UU No. 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama (Prospektif Politik Hukum)*”. Dalam tesis tersebut dijelaskan bahwa secara struktur, Peradilan Agama sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman di era reformasi status dan kedudukannya sudah kuat. Seiring dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 3 tahun 2006 tentang Peradilan Agama. Peradilan Agama sudah merupakan pranata konstitusional. Menjalankan Peradilan Agama menjadi tanggung jawab dan kewajiban konstitusional. Inilah perubahan signifikan yang terjadi bagi Peradilan

¹² Nur Qalbi, *Menakar Kompetensi Absolut Peradilan Agama Dalam Pergumulan Politik Hukum Di Indonesia (Telaah Prospektif Implementasi Hukum Islam)*; Tesis (Makassar: Program Studi Hukum Islam, Universitas Islam Negeri Alauddin, 2012).

Agama di era reformasi. Eksistensinya, juga diperkuat dengan menguatnya posisi KHI sebagai hukum dalam kenyataan (*low in action*) dan telah dihapusnya hak opsi dalam perkara waris. Sementara dari sisi perspektif politik hukum, perubahan UU no. 7 Tahun 1989 dengan UU no. 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama merupakan salah satu usaha Pemerintah untuk mengakomodir kepentingan politik umat Islam dalam hal pemenuhan kebutuhan keadilan hukum.¹³

Penelitian-penelitian tersebut di atas sedikit banyak memiliki relevansi dengan penelitian yang dilakukan dalam tesis ini, namun tetap memiliki sisi-sisi perbedaan.

F. Landasan Teori

Ada beberapa teori yang dijadikan landasan dalam penelitian ini yang merupakan teori-teori yang telah dikembangkan oleh para ahli hukum dalam berbagai kajian, yaitu sebagai berikut :

1. Teori Eksistensi

Teori Eksistensi dikemukakan Hazairin kemudian dikembangkan oleh H. Ichtiyanto. Ia menggambarkan bentuk eksistensi hukum Islam dalam hukum nasional, yaitu : (1) Hukum Islam ada, dalam arti berfungsi sebagai bagian integral dari hukum nasional, (2) Hukum Islam ada, dalam arti berfungsi sebagai penyaring bahan-bahan hukum nasional, (3) Hukum Islam ada, dalam arti diakui kemandirian dan kekuatannya, serta diberi status sebagai hukum nasional, dan (4) Hukum Islam

¹³ Martadinata, *Perubahan UU No. 7 Tahun 1989 ke UU No. 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama (Prospektif Politik Hukum)*; Tesis (Malang: Program Studi Al-Ahwal Al-Syakhsyah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, 2013).

ada, dalam arti sebagai bahan dan unsur utama dalam pembentukan hukum nasional.¹⁴

Teori eksistensi di atas dipadukan dengan teori-teori keberadaan hukum Islam di Indonesia yang dikembangkan oleh ahli hukum lainnya, baik ahli hukum Belanda seperti Van Den Berg dengan teori *Receptio In Complexu*, maupun ahli hukum Indonesia seperti Hazairin dan Sajuti Thalib. Hazairin telah meletakkan dasar teori *receptio a contrario*, kemudian dikembangkan oleh Sayuti Thalib.

2. Teori Lingkaran Konsentris

Teori ini dikembangkan H. M. Tahir Azhari. Teori ini menggambarkan hubungan antara agama, hukum, dan negara. Ketiga komponen tersebut apabila disatukan membentuk lingkaran konsentris yang merupakan satu kesatuan dan berkaitan erat satu sama lain.¹⁵

Agama sebagai komponen pertama berada pada lingkaran terdalam, karena merupakan inti dari lingkaran tersebut. Kemudian disusul hukum yang menempati lingkaran berikutnya. Dalam hal ini agama memiliki pengaruh sangat besar terhadap hukum. Agama merupakan sumber utama di samping ratio sebagai sumber komplementer bagi hukum.

Negara sebagai komponen ketiga berada pada lingkaran terakhir. Posisi tersebut memperlihatkan bahwa komponen negara mencakup komponen agama dan

¹⁴ Ichtiyanto, *Hukum Islam dan Hukum Nasional*, (Jakarta : Ind-Hill Co, 1990), h. 79

¹⁵ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum (Suatu studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah)*, (Jakarta : Bulan Bintang, 1992), h. 43.

hukum. Karena agama merupakan inti dari lingkaran konsentris, maka pengaruh agama sangat besar terhadap hukum dan negara.

Teori lingkaran konsentris ini digunakan untuk menjelaskan hukum Islam (posisi Peradilan Agama) dalam kaitannya dengan hukum nasional di negara Republik Indonesia yang memperhatikan agama, dan menjadikannya sebagai sumber pembentukan peraturan perundang-undangan, di samping sistem hukum lainnya, sehingga perlu adanya lembaga peradilan agama.

3. Teori Penerimaan Autorita Hukum

Teori ini dikemukakan dan di kembangkan H. A. R. Gibb. Teori ini menyatakan bahwa setiap sistem hukum menghendaki orang-orang yang terikat dengan hukum, harus bersedia mengakui otoritasnya dan mengakui bahwa hukum tersebut mengikat mereka, walaupun mereka boleh jadi melakukan pelanggaran terhadap aturan tertentu dalam hukum itu. Karena itu, setiap orang bila menerima Islam sebagai agamanya, maka ia dianggap menerima otoritas hukum Islam terhadap dirinya. Secara sosiologis-realistis, orang-orang yang beragama Islam harus menerima otoritas hukum Islam dan taat kepada hukum Islam.¹⁶

Agama Islam dianut oleh banyak kelompok masyarakat, maka para anggota kelompok tersebut secara prinsip harus mengikuti otoritas hukum Islam, karena penerimaan hukum Islam juga terikat dengan syarat penerimaan agama Islam. Hal itu merupakan kewajiban lanjutan setelah seseorang menjadi muslim. Teori dimaksud akan digunakan untuk menegaskan hubungan seorang muslim dengan

¹⁶ H.A.R.Gibb, *Modern Trends in Islam*, Diterjemahkan oleh Machsun Husain, Cetakan ketiga, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1993), h.

hukum Islam (Peradilan Agama) sebagai kewajiban yang mengikat secara imani. Keterikatan seorang muslim dengan hukum Islam (Peradilan Agama) di negara Republik Indonesia adalah berdasarkan ideologi Pancasila dan konstitusi Undang-Undang Dasar 1945.

G. Definisi Operasional

Sesuai judul penelitian ini yaitu “Pengaruh Politik Hukum terhadap Kompetensi Peradilan Agama pasca Reformasi”, maka dapat dijelaskan beberapa konsep dasar yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu :

1. Kompetensi

Kompetensi (kewenangan) dalam hukum acara perdata dikenal ada dua macam kompetensi (kewenangan) :

a. Kompetensi Absolut (kewenangan mutlak)

Kompetensi absolut (kewenangan mutlak), yaitu wewenang badan peradilan dalam memeriksa jenis perkara tertentu yang secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan peradilan lain, baik dalam lingkungan peradilan yang sama setingkat maupun dalam lingkungan peradilan yang beda tingkat.¹⁸

Kompetensi absolut (kewenangan mutlak) adalah menyangkut pembagian kekuasaan antar badan-badan peradilan, dengan dilihat dari macamnya pengadilan, yaitu menyangkut pemberian kekuasaan untuk mengadili jenis perkara tertentu.¹⁹

b. Kompetensi relatif (kewenangan relatif)

¹⁸ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Edisi ketiga, (Yogyakarta : Liberty, 1988), h. 57.

¹⁹ Retnowulan Sutantio, *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktek*, Cetakan keempat, (Bandung : Mandar Maju, 1989), h. 8.

Kompetensi relatif (kewenangan relatif), sebagaimana diatur dalam Pasal 118 HIR (Pasal 142 Rbg), merupakan asas yang telah ditentukan, bahwa di tempat tergugat tinggal (beralamat, berdomisili) yang berwenang memeriksa gugatan atau tuntutan.²⁰ Kompetensi relatif (kewenangan relatif) merupakan pengaturan pembagian kekuasaan mengadili antar pengadilan yang serupa, tergantung dari tempat tinggal tergugat,²¹ atau ada pengaturan lain sehubungan dengan tempat tinggal tergugat, penggugat atau obyek sengketa.

Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman termohon untuk Peradilan Agama mengenai kompetensi relatif (kewenangan relatif) ada pengaturan khusus (lekspecialis), yaitu sebagaimana yang diatur pada Pasal 66 ayat (2) Undang-Undang No. 7 Tahun 1989, bahwa seorang suami yang bermaksud menceraikan istrinya mengajukan permohonan cerai (talak) kepada Pengadilan Agama di tempat tinggal termohon (istrinya), kecuali apabila termohon dengan sengaja meninggalkan tempat kediaman yang digunakan bersama tanpa ijin dari pemohon (suami), dan masih ada aturan lain tergantung pada keadaan termohon.

Adapun mengenai cerai gugat atau gugatan cerai yang diajukan oleh pihak istri, maka diajukan oleh istri atau kuasanya kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat, kecuali apabila penggugat dengan sengaja meninggalkan tempat kediaman bersama tanpa seijin tergugat, diatur dalam Pasal 73, ayat (1), Undang-Undang No.7 Tahun 1989 tentang

²⁰ Sudikno Martokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, h. 59.

²¹ Retnowulan Sutantio, *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktek*. h. 59.

Peradilan Agama. Dan ada pengecualian lain tergantung keberadaan penggugat dan tergugat.

2. Peradilan dan Pengadilan

Peradilan adalah daya upaya untuk mencapai keadilan melalui suatu pranata (institusi) dengan mengacu kepada hukum yang berlaku. Sedangkan pengadilan adalah suatu organisasi yang menyelenggarakan penegakan hukum dan keadilan atau tempat Peradilan dilaksanakan. Kedua istilah ini sering dipergunakan dalam kepentingan yang sama sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 jo. Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, dan juga pada Undang-Undang No. 7 Tahun 1989, tentang Peradilan Agama.

3. Peradilan Agama

Peradilan bagi orang-orang beragama Islam yang mempunyai wewenang dalam bidang perkawinan, kewarisan, hibah, wasiat dan shodaqoh dan ekonomi syariah, sebagaimana yang tersebut dalam Pasal 49 Undang-Undang No. 3 Tahun 2006, tentang perubahan atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989, tentang Peradilan Agama. Peradilan Agama sebutan untuk tingkat pertama dan Peradilan Tinggi Agama sebutan untuk tingkat Banding. Termasuk pengertian Peradilan Agama adalah Mahkamah Syari'ah tingkat pertama dan Mahkamah Syari'ah Tingkat Propinsi, kerapatan Qodhi dan kerapatan Qodhi Besar, Pengadilan Agama dan Mahkamah Islam Tinggi yang dibentuk berdasarkan Stb. 1882 No. 182 dan Stb.1937 No. 6120. Termasuk juga lembaga Peradilan Agama yang disebut Mahkamah Syari'ah tingkat pertama dan Mahkamah Syari'ah Propinsi yang

dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus Nanggrou Aceh Darussalam.

4. Politik Hukum di Indonesia

Politik Hukum di Indonesia adalah kebijakan yang diambil oleh pembuat undang-undang dalam membentuk, memperbaharui, dan mengembangkan hukum nasional di Indonesia. Secara nasional politik hukum bertujuan untuk menegakkan keadilan, kebenaran dan kepastian hukum dalam setiap bidang kehidupan masyarakat di seluruh nusantara.

Secara operasional yang dimaksud adalah hukum Islam sebagai sumber pembentukan hukum nasional, maupun sebagai hukum positif di Indonesia melalui politik hukum yang dikembangkan dalam mewujudkan negara hukum yang demokratis, untuk tegaknya keadilan dan kebenaran berdasarkan ideologi pancasila dan konstitusi Undang-Undang Dasar 1945. Melalui politik hukum di Indonesia, hukum Islam (Peradilan Agama) tetap mendapat perhatian sebagai sarana pengaturan pencari keadilan, khususnya bagi umat Islam.

5. Era Reformasi

Reformasi di Indonesia terjadi pada tahun 1998, dimana pada saat itu Pemerintahan Orde Baru dijatuhkan melalui gerakan reformasi dari berbagai elemen masyarakat. Reformasi yang terjadi di Indonesia tersebut dilatarbelakangi oleh beberapa faktor, yaitu; krisis politik, ekonomi, hukum, sosial, dan krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Dari situlah era reformasi dimulai dan masih tetap berlangsung sampai sekarang.

H. Kerangka Pikir

Pengaruh politik hukum terhadap perkembangan kompetensi Peradilan Agama di Indonesia selalu dikaitkan dengan perdebatan mengenai eksistensi hukum Islam di Indonesia yang telah memunculkan beberapa teori, diantaranya: teori *receptio in complexu* (bahwa di Indonesia berlaku hukum Islam walaupun dengan sedikit penyimpangan); teori *receptie*. (bahwa sebenarnya yang berlaku di Indonesia adalah hukum adat meskipun ada sedikit pengaruh hukum Islam), dan teori *receptie a contrario* (merupakan kebalikan dari teori *receptie*).

Selain itu, perkembangan kompetensi Peradilan Agama di Indonesia juga selalu diwarnai situasi adanya kelompok pro dan kontra yang secara garis besarnya terdiri dari kelompok “*pluralis*” melawan “*uniformis*” disatu sisi; dan kelompok “*sekuler nasionalis*” melawan kelompok Islam di sisin lain. Perdebatan aliran *pluralis* versus *uniformis* terpusat pada permasalahan *unifikasi* hukum dan *pluralisme* hukum, sementara fokus kelompok kedua adalah sekitar eksistensi hukum Islam.

Pada sisi lain, perkembangan kompetensi Peradilan Agama di Indonesia juga tidak bisa dilepaskan dari pengaruh konfigurasi hubungan antara Islam dan negara. Mengenai hal ini, ada anggapan bahwa semakin baik hubungan agama dan negara, maka semakin besar peluang hukum Islam diterapkan dan sebaliknya. Abdul Aziz Thaha menggambarkan hubungan antara Islam dan negara (Pemerintah) dengan tiga bentuk hubungan, yaitu antagonistik (saling berlawanan), resiprokal kritis (saling berbalasan secara kritis) dan akomodatif (terjalin hubungan baik). Kompetensi Peradilan Agama sebagai unsur yang mendapat pengaruh memiliki

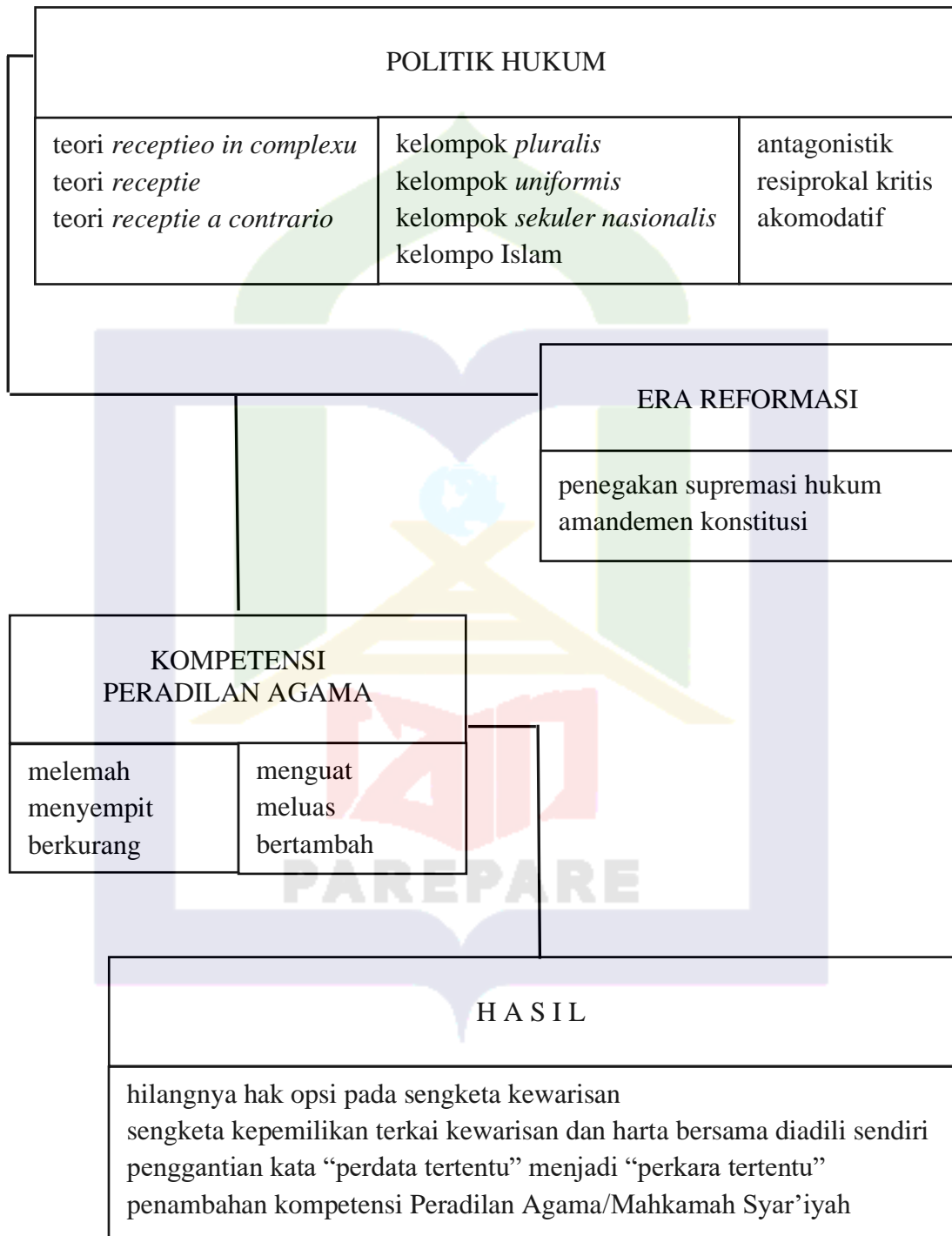
beberapa peluang yaitu: melemah, menyempit, berkurang, menguat, meluas, dan bertambah, sebagai akibat dari pengaruh politik hukum yang terjadi padanya.

Era reformasi adalah proses politik yang mengusung enam agenda reformasi diantaranya: penegakan supremasi hukum dan amandemen konstitusi. Kedua agenda ini ternyata telah memberikan implikasi pada perkembangan kompetensi Peradilan Agama di Indonesia. Perkembangan itu berupa: hilangnya hak opsi pada sengketa kewarisan, sengketa kepemilikan terkait kewarisan dan harta bersama diadili sendiri oleh Peradilan Agama, penggantian kata “prdata tertentu” menjadi “perkara tertentu” dan penambahan kompetensi Peradilan Agama/Mahkamah Syar’iyah.

Kemajuan yang dialami kompetensi Peradilan Agama ini tentu tidak dapat dilepaskan dari konstelasi politik hukum sebagaimana yang telah digambarkan di atas. Jadi ada faktor yang terkait dengan teori eksistensi hukum Islam, Ada faktor yang terkait dengan adanya kelompok pro dan kontra, Ada faktor yang terkait dengan konfigurasi hubungan antara Islam dan negara. Dan yang tidak kalah pentingnya, ada faktor yang terkait dengan bergulirnya agenda reformasi, terutama dua agenda yang telah disebutkan di atas.

Berdasarkan kerangka pikir tersebut, maka hubungan antara pengaruh politik hukum, kompetensi Peradilan Agama dan era reformasi dapat digambarkan dalam bentuk bagan sebagai berikut:

Bagan Pengaruh Politik Hukum terhadap Kompetensi
Peradilan Agama Pasca Reformasi



I. Metode Penelitian

1. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*) yang bersifat deskriptif kualitatif yang dilakukan dengan pendekatan sosiologi-historis, sebagaimana layaknya penelitian kualitatif, dengan menitikberatkan hubungan antara Peradilan Agama dengan dinamika politik hukum yang terjadi di awal-awal era reformasi. Pendekatan sosio-historis digunakan atas pertimbangan bahwa analisa sejarah dan aspek sosiologis akan melihat secara obyektif, tajam, dan bening tentang politik hukum di Indonesia terhadap Peradilan Agama.

2. Jenis dan Sumber Data

Untuk pembahasan penelitian ini, data primer diperoleh secara langsung dengan menganalisa kebijakan-kebijakan pemerintah Indonesia, berupa undang-undang, peraturan pemerintah, instruksi presiden, dan keputusan-keputusan pemerintah lainnya yang berkenaan dengan Peradilan Agama di Indonesia.

Sedangkan data sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan primer yang dapat membantu menganalisa dan memahami bahan primer, diperoleh, antara lain, melalui rancangan peraturan perundang-undangan, hasil karya ilmiah para sarjana dan hasil penelitian yang telah dilakukan sebelumnya.

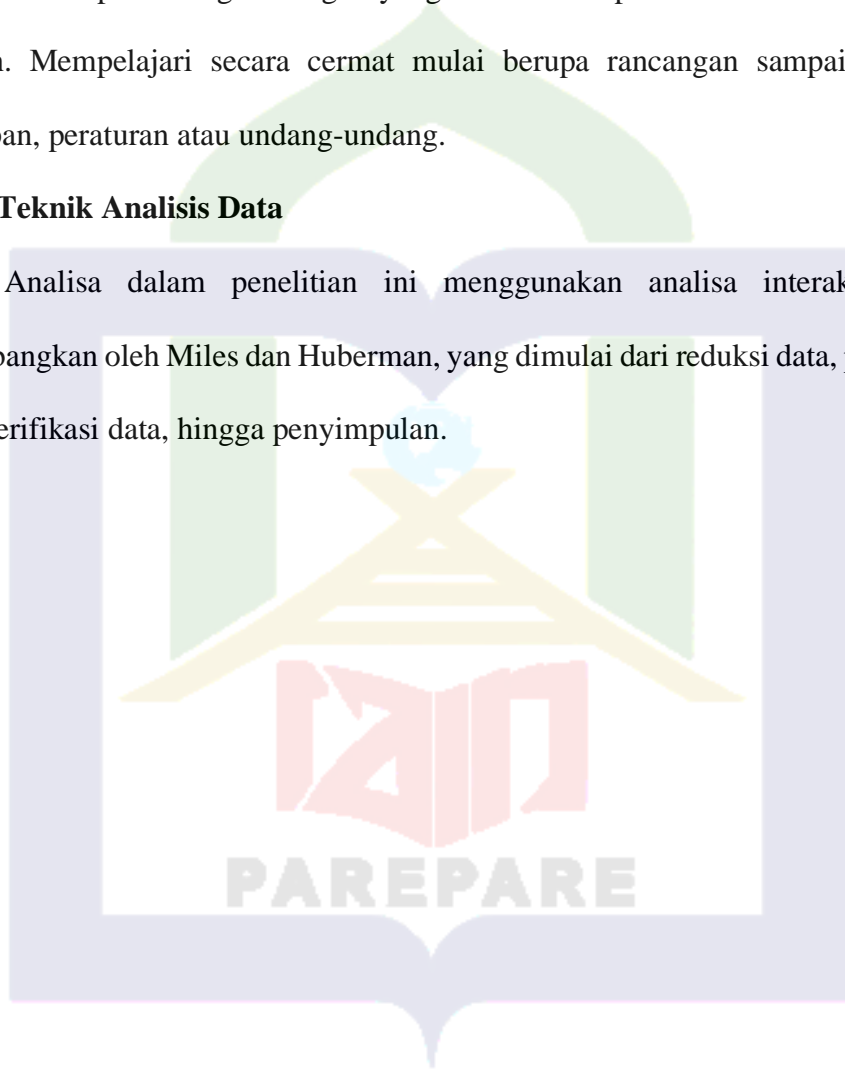
2. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Data

Pengumpulan data ditempuh dengan melakukan studi kepustakaan, dimaksudkan untuk mengetahui dan memahami konsep-konsep dasar Peradilan Agama dan teori Politik yang ada di Indonesia di bidang Peradilan Agama melalui buku-buku, hasil penelitian, karya ilmiah serta segala hal yang relevan dengan

obyek penelitian. Studi perpustakaan ini penting untuk mencegah ketertinggalan informasi mengenai persoalan-persoalan terkait, sehingga referensi-referensi yang sesuai dapat selalu digunakan. Melalui studi perpustakaan dapat meneliti dokumen-dokumen dan perundang-undangan yang dikeluarkan pemerintah Indonesia yang relevan. Mempelajari secara cermat mulai berupa rancangan sampai menjadi ketetapan, peraturan atau undang-undang.

4. Teknik Analisis Data

Analisa dalam penelitian ini menggunakan analisa interaktif yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman, yang dimulai dari reduksi data, penyajian data, verifikasi data, hingga penyimpulan.



BAB II

PENGARUH POLITIK HUKUM TERHADAP PERADILAN AGAMA DI INDONESIA DALAM LINTASAN SEJARAH

Untuk memudahkan pembahasan mengenai pengaruh politik hukum terhadap Peradilan Agama di Indonesia, maka perlu terlebih dahulu dijelaskan pengertian politik hukum dan hubungan hukum dengan politik.

A. Pengertian Politik Hukum dan Hubungan Hukum dengan Politik

Untuk memberikan pengertian apa itu Politik hukum, maka di sini akan dikemukakan beberapa pendapat sebagai berikut.

1. Mahfud MD

Politik hukum (biasa disebut *legal policy*), adalah langkah-langkah yang telah atau akan dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi, *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan, *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga hukum dan pembinaan para penegak hukum. Definisi itu memberi gambaran bahwa politik hukum meliputi proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.¹⁶

2. Hikmahanto Juwono

Politik hukum (*legal policy*), dapat dikelompokkan dalam dua dimensi. Dimensi *pertama* adalah politik hukum yang menjadi alasan dasar diadakannya suatu peraturan perundang-undangan atau yang disebut sebagai ”kebijakan dasar”

¹⁶ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta : LP3ES, 1998), h. 9.

(dalam bahasa Inggris disebut *basic policy*). Contohnya adalah kebijakan dasar diadakannya Undang-Undang pemilihan umum yang dibentuk dengan tujuan agar individu dapat menjadikan wakil rakyat dalam lembaga legeslatif. Contoh lain adalah kebijakan dasar diadakannya Undang-Undang Mahkamah Agung yang dibentuk dengan tujuan memberikan landasan hukum bagi lembaga Mahkamah Agung dan memberikan legitimasi bagi putusan yang di keluarkannya. Dimensi *kedua* dari politik hukum adalah tujuan atau alasan yang muncul di balik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan, atau yang disebut “kebijakan pemberlakuan” (dalam bahasa Inggris disebut *enactment policy*). Keberadaan kebijakan pemberlakuan sangat dominan di negara berkembang mengingat peraturan perundang-undangan kerap kali dijadikan instrumen politik oleh pemerintah (penguasa).¹⁷

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis berpendapat bahwa politik hukum mengandung dua makna: ada yang bersifat positif dan ada yang bersifat negatif. Yang bersifat positif adalah pelaksanaan Undang-Undang oleh pemerintah untuk memajukan kehidupan politik warga Negara, memperbaiki tatanan hukum dan lain sebagainya. Sedangkan yang bersifat negatif biasanya ada pada Negara berkembang yang menganut pemerintahan otoriter atau diktator. Undang-Undang biasa dijadikan sebagai legitimasi kekuasaan, sehingga muncul istilah *Rule by Law* dalam pengertian negatif, dan bukan *Role of Law*.

¹⁷ Hikmahanto Juwono, “Politik Hukum Undang Undang Bidang Ekonomi Di Indonesia”, (Bahan Kuliah Magister Hukum. Universitas Islam Jakarta, Jakarta, 2004), h. 1-2.

Hukum telah berkembang menjadi tatanan dan sistem yang fungsinya tidak terbatas memenuhi kebutuhan komunitas-komunitas lokal, tetapi mengontrol ketertiban kehidupan bermasyarakat dan bernegara pada skala-skala nasional maupun internasional. Dalam kajian politik hukum, tidak cukup hanya dilihat perspektif formalnya saja, yaitu hanya melihat kebijakan hukum dalam rumusan-rumusan resmi sebagai produk hukum, melainkan perlu pula dilihat latar belakang dan proses keluarnya *lagal policy* tersebut.

Berdasarkan kenyataan bahwa dalam hubungan timbal balik antara politik dan hukum, maka hukumlah yang terpengaruh oleh politik, karena politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar dibanding hukum. Apabila hukum berhadapan dengan politik, maka hukum selalu berada dalam posisi yang lebih lemah.¹⁸ Politik sering kali mengintervensi hukum, termasuk lembaga hukum, seperti contohnya peradilan Agama.

Diskriminasi politik terhadap hukum ternyata mempunyai tujuan, antara lain: untuk menjadi sarana legitimasi kekuasaan pemerintah, untuk menjadi sarana memfasilitasi pertumbuhan ekonomi, dan untuk menjadi sarana memfasilitasi proses rekayasa sosial.¹⁹ Karena pemusatan energi politik lebih kuat, maka pantaslah jika sering kali otonomi hukum di Indonesia diintervensi oleh politik, bukan hanya dalam hal pembuatannya, tetapi juga dalam implementasinya.

Sehubungan lebih kuatnya energi politik ketika berhadapan dengan hukum, maka hukum bisa disebut adalah kekuasaan itu sendiri. Bahkan Apeldorn, dikutip

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antar Disiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung : Sinar Baru, 1985), h. 79.

¹⁹ Abdul Hakim G Nasution, *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta : Yayasan LBHI,1988), h. 19.

Moh Mahfud, mencatat beberapa pengikut paham bahwa hukum adalah kekuasaan. *Pertama*, kaum Sophis di Yunani yang menyebut keadilan adalah apa yang bermanfaat bagi orang yang kuat. *Kedua*, Lassalle mengatakan konstitusi suatu negara bukanlah undang-undang dasar yang tertulis yang tidak lain hanya merupakan secarik kertas, tetapi hubungan-hubungan kekuasaan yang nyata dalam negara tersebut. *Ketiga*, Gumpłowics yang mengatakan bahwa hukum berdasar atas penaklukan yang lemah oleh yang kuat, hukum adalah susunan definisi yang dibuat oleh pihak yang kuat untuk mempertahankan kekuasaannya. *Keempat*, sebagian pengikut aliran Positivisme juga mengatakan bahwa kepatuhan kepada hukum tidak lain adalah tunduknya orang yang lebih lemah kepada kehendak orang yang lebih kuat, sehingga hukum hanya merupakan hak orang yang kuat.²⁰ Demikian juga Mukhtar Kusumaatmadja mengungkapkan slogan, *Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman*.

Politik hukum di Indonesia baru dimulai dalam bentuk pembaruan hukum ketika Indonesia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 sebagai negara merdeka dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasarnya. Proklamasi kemerdekaan menuntut pembaruan atau penggantian hukum-hukum peninggalan penjajahan Belanda dan Jepang. Jika dilihat dari aspek tata hukum, proklamasi adalah tindakan perombakan secara total. Proklamasi telah membawa Indonesia pada idealita dan realita hukum yang berbeda dari sebelumnya.²¹ Proklamasi telah mengubah masyarakat dari terjajah menjadi bebas (merdeka). Tujuan hukum harus

²⁰ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta : LP3ES, 1998), h.13-14.

²¹ Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antar Disiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung : Sinar Baru, 1985), h. 79.

berubah dari tujuan mempertahankan dan melestarikan penjajahan menjadi mengisi kemerdekaan. Etosnya juga berubah dari penjajahan menjadi kebangsaan. Dengan demikian, hukum menuntut konsekuensi adanya perubahan hukum positif yang berlaku sebelumnya. Perubahan itu diperlukan dan menjadi bagian penting politik hukum nasional, sebab hukum-hukum yang sudah ada ketika proklamasi, telah dipengaruhi dan bercampur baur dengan sistem hukum atau ideologi yang tidak sesuai dengan Pancasila.²²

Pada dasarnya setiap hukum yang berlaku juga berfungsi sebagai sejarah sosial.²³ Dengan demikian, sebagai konsekuensi perubahan struktur sosial setelah proklamasi, maka politik hukum harus mengarah pada penyesuaian dengan struktur yang baru, karena hukum bukan bangunan yang statis tetapi bangunan yang dinamis, sebab fungsinya untuk melayani masyarakat.²⁴ Meskipun begitu, produk hukum lama yang sudah terpengaruh berbagai sistem dan ideologi tidak harus seluruhnya diubah, sebab hukum-hukum peninggalan penjajahan itu bisa saja ada yang mengandung nilai-nilai universal yang masih dapat dipakai. Dari isi BW, misalnya, mungkin saja terdapat ketentuan yang bersifat universal dan layak dipertahankan.²⁵ Oleh sebab itu, pembaruan hukum bisa pula diartikan sebagai seleksi atas produk hukum yang lama untuk mengambil nilai-nilai yang sesuai dengan idealita dan realita negara Indonesia atau karena nilai-nilai itu memiliki sifat

²² Padmo Wahyono, "Peranan Biro-Biro Hukum Dalam Membentuk Kerangka Landasan Hukum Untuk Tinggal Landas Pembangunan", *Hukum Nasional 1* (januari 1985) : 23.

²³ Satjipto Rahardjo, "Hukum Dalam Perspektif Sejarah dan Perubahan Sosial", dalam *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Hukum Nasional*, diedit oleh Artidjo Alkostar dan M Sholeh Amin, (Jakarta : YLBH Yogyakarta dan Rajawali, 1986), h.106.

²⁴ Satjipto Rahardjo, "Hukum Dalam Perspektif Sejarah dan Perubahan Sosial", dalam *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Hukum Nasional*, diedit oleh Artidjo Alkostar dan M Sholeh Amin, h. 106.

²⁵ Sudikno Mertokusumo, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, (Yogyakarta : Liberty, 1984), h. 9.

yang universal. Masih berlakunya produk hukum peninggalan kolonial memang ditolerir oleh Pasal II dan Aturan Peralihan Undang Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa hukum yang lama”... masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru...” Hal ini bermaksud untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum, karena hukum-hukum baru yang sesuai dengan idealita dan realita Indonesia merdeka belum sempat dibuat, sehingga pemberlakuan hukum lama tidak boleh dipandang sebagai politik hukum yang bertujuan melanjutkan kebijaksanaan hukum Pemerintah Hindia Belanda.²⁶

Selain itu, hukum tidak berada dalam kevakuman sosial. Tetapi, hukum tumbuh dan terus berkembang di tengah masyarakat yang penuh kompleksitas masalah. Kehadiran hukum di tengah masyarakat menjadi kebutuhan instrumen yang mengakomodasi tuntutan masyarakat, karena hukum berfungsi sebagai pengarah dan pengatur kehidupan masyarakat.²⁷

Sebagai sarana pengatur, hukum berfungsi menciptakan tertib sosial (*sosial order*) di tengah masyarakat, khususnya dalam mengatur hubungan hukum antar warga masyarakat. Pada tataran ini, hukum dapat pula dijadikan sarana untuk membenarkan kehendak politik penguasa. Sehubungan dengan ini, Kohler mengemukakan: *The task of the law is twofold : To maintain the existing values of*

²⁶ Wahyono, Padmo, “Budaya Hukum Islam Dalam Perspektif Pembentukan Hukum di Masa Datang”, dalam *Dimensi Hukum Islam dalam sistem Hukum Nasional Mengenang 65 tahun Prof. DR. H. Busthanul Arifin, SH*, diedit oleh Amrullah Ahmad , Jakarta : Gema Insani Press, 1996, h.23.

²⁷ Roscoe Pound, *Tugas Hukum*, diterjemahkan Oleh Muhammad Radjab, (Jakarta : Bhratara, 1965), h.1-15.

*civilization and to maintain, further, and transmit to their most complete possibilities the human power of a given civilization.*²⁸

Pendapat Kohler tersebut kemudian dipertegas oleh Roescoe Pound yang mengemukakan: *Human beings need the force of social control to keep their aggressive, self-assertive side in balance with their cooperative social tendency... the laws three distinct meanings-namely, that of legal order, the body of precepts, and the judicial/administrative process-they could all be united by the idea of social control.*²⁹

Roescoe Pound berusaha mengintrodusir gagasan yang mempertautkan hukum dan masyarakat. Roescoe Pound -dari aliran Realisme Hukum Pragmatis- mengemukakan gagasan universal bahwa hukum dapat dipakai sebagai wahana untuk memerintah, mencipta atau merencanakan, yang pada akhirnya bermuara pada nilai-nilai universal dengan tujuan memberadabkan (*civilization*) manusia itu sendiri sesuai martabatnya sebagai manusia.

Dikatakan oleh Roescoe Pound : *Civilization has been said to be the raising of human powers to their highest possible unfolding.* Gagasan usaha aktif untuk memberadabkan manusia secara mekanistik yang diintrodusir Roescoe Pound tersebut, akhirnya dikenal dengan: *law as a tool of social engineering.*

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, kekuasaan merupakan unsur yang mutlak dalam masyarakat hukum, yaitu masyarakat yang diatur berdasarkan hukum. Dalam kaitan ini, muncul slogan bahwa: hukum tanpa kekuasaan adalah

²⁸ Roescoe Pound, *Social Control Through Law*, (New Brunswick USA : Transaction Publishers, 1964), h. 16.

²⁹ Roescoe Pound, *Social Control Through Law*, (New Brunswick USA : Transaction Publishers, 1964), h. 16.

angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kezaliman.³⁰ Hubungan antara kekuasaan dan hukum telah melahirkan kajian yang menitik beratkan aspek timbal balik antara hukum dan kekuasaan. Politik hukum dan Politik Pemerintahan pada dasarnya adalah salah satu kajian yang berkaitan dengan hubungan timbal balik antara hukum dan kekuasaan.

Mochtar Kusumaatmadja berupaya mengembangkan gagasan Roescoe Pound sehubungan dengan kondisi dan tantangan yang dihadapi di Indonesia. Konsep yang dikembangkan Mochtar Kusumaatmadja ini dikenal dengan konsep: “*Hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat*”. Sedangkan anggapan yang dipakai sebagai pembenaran bahwa hukum dapat berperan sebagai sarana pembaruan masyarakat adalah (1) Adanya keteraturan dalam upaya pembangunan atau pembaruan merupakan sesuatu yang diinginkan atau dipandang perlu. (2) Hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum bisa berfungsi sebagai sarana pembangunan atau penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki.

Roescoe Pound dan Mochtar Kusumaatmadja, meskipun dalam waktu yang berbeda, berusaha mengintrodusir gagasan yang mempertautkan antara hukum dan masyarakat, yang memandang bahwa hukum dapat dijadikan wahana untuk memerintah, mencipta atau merekayasa, yang akhirnya bermuara pada nilai-nilai universal untuk memberadabkan (*civilization*) manusia sesuai martabatnya sebagai manusia. Roescoe Pound mengatakan: *Civilization has been said to be the raising of human powers to their highest possible unfounding.*³¹

³⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, (Bandung : Alumni, 2002), h. 6.

³¹ Roescoe Pound, *Social Control Through Law*, (New Brunswick USA : Transaction Publishers, 1964), h. 16.

Berdasarkan beberapa pengertian yang dikemukakan para ahli tersebut di atas, maka politik hukum dapat diartikan sebagai suatu kebijakan di bidang hukum yang ditempuh Negara melalui lembaga-lembaganya yang diarahkan pada perencanaan hukum, pembentukan hukum, pembaruan hukum, pelaksanaan dan penegakan hukum.

B. Pengaruh Politik Hukum terhadap Eksistensi Peradilan Agama

Untuk memberi gambaran pengaruh politik hukum terhadap kompetensi Peradilan Agama di Indonesia, perlu dikemukakan teori-teori sebagai berikut.

1. Teori *Receptie in Complexu*

Sejak tahun 1800, ahli hukum dan kebudayaan Belanda sendiri mengakui bahwa di Indonesia, dalam kehidupan masyarakat, berlaku hukum Islam. Karena itu, hukum yang seharusnya berlaku bagi kepentingan penduduk asli Indonesia adalah hukum Islam. Masa ini dikenal dengan masa "*receptio in complexu*". Menurut teori ini, bahwa di Indonesia berlaku hukum Islam walaupun dengan sedikit penyimpangan. Teori *receptio in complexu* pertama kali dikemukakan oleh Van Den Berg (1845-1927)³².

Sebelum Van Den Berg memunculkan teori tersebut, banyak penulis Belanda lainnya yang mengemukakan pendapat tentang hukum Islam yang berlaku di Indonesia, tetapi tulisan-tulisan mereka belum membahas secara tegas berupa teori sebagaimana yang dikemukakan Van Den Berg. Penulis-penulis Belanda tersebut seperti Carel Federik Winter (1799-1859), seorang Guru Besar dalam

³² Bustanul Arifin, *Transformasi Hukum Islam ke Hukum Nasional*, (Jakarta : Yayasan Al Hikmah, 2001), h. 36.

bidang Kebudayaan Jawa; Solomon Keyzer (1823-1868), seorang Guru Besar Ilmu Bahasa dan Kebudayaan Hindia Belanda. Mereka banyak menulis mengenai hukum Islam di Jawa. Mereka juga menterjemahkan al-Qur'an ke dalam Bahasa Belanda.

Van Den Berg berpendapat bahwa hukum atas seseorang mengikuti agama yang dianut oleh orang tersebut. Jika ia beragama Islam maka hukum Islamlah yang berlaku padanya. Menurut Van Den Berg, masyarakat Islam di Indonesia telah melakukan resepsi hukum Islam secara keseluruhan dan merupakan satu kesatuan yang utuh. Beliauah ilmuan Belanda yang paling tegas mengakui kenyataan bahwa hukum Islam berlaku secara penuh bagi orang Islam di Indonesia meskipun dengan sedikit penyimpangan. Beliau juga berusaha agar hukum Islam di bidang kerwarisan dan perkawinan dijalankan hakim-hakim Belanda dengan dibantu Qodhi Islam atau penghulu.³³

Dalam rangka pembaruan hukum yang hendak dijalankan di Indonesia, pada tahun 1848 pemerintah Belanda menugaskan Hageman agar melakukan penelitian untuk mengetahui hukum mana yang tepat untuk dimasukkan dalam lingkungan asas persamaan hukum yang dijalankan pemerintah Hindia Belanda untuk penduduk di negara-negara jajahan, khususnya di Indonesia.

Setelah Hageman melakukan penelitian selama beberapa tahun di beberapa tempat di Indonesia, lalu penelitian tersebut disusun dalam satu karya ilmiah. Hageman mengemukakan pendapat bahwa asas kesatuan hukum (*Unificatie*

³³ Noeh dan Basith Adam, *Sejarah singkat Peradilan Agama Islam di Indonesia*(Surabaya, PT.Bina Insani,1983), h. 40.

Baginsel) merupakan asas yang baik dan cocok ditetapkan di Indonesia baik bagi orang Belanda maupun bagi orang Indonesia asli.

Hasil kerja Hageman tersebut ternyata dianggap kurang memadai dan diragukan efektifitasnya. Kemudian pemerintah Belanda menyusun panitia ahli dengan diketahui oleh Scholten Van Oud-Haarlem. Panitia tersebut ditugaskan agar membuat perencanaan dan penelitian mengenai hukum-hukum baru yang akan diterapkan di negeri Belanda dan akan diberlakukan juga di Indonesia. Sejak awal, Scholten Van Oud-Haarlem sudah mengkritik pendapat Hageman, dia berpendapat bahwa pemerintah Belanda sebaiknya jangan menodai hukum adat dan hukum Agama yang sudah berjalan dalam masyarakat di Indonesia dan jangan sekali-sekali memaksakan berlakunya hukum Negeri Belanda pada orang-orang Indonesia. Scholten Van Oud-Haarlem menolak dengan tegas penerapan asas hukum yang hendak diberlakukan oleh pemerintah Belanda di Indonesia berdasarkan saran Hageman.

Sejalan dengan pendapat Van Den Berg, panitia Scolten mengusulkan kepada pemerintah Belanda agar bangsa Indonesia dan bangsa Eropa masing-masing diadili dengan Pengadilan yang berbeda dan apabila timbul perselisihan di antara kedua bangsa tersebut maka yang mengadili adalah hakim bangsa yang dituntut. Tetapi Scolten mengecualikan dari pendapatnya itu orang-orang Indonesia dan Eropa yang tinggal di Batavia, Semarang, Surabaya dan sekitarnya. Untuk beberapa daerah di atas, orang Indonesia ditempatkan sebagai orang yang dituntut dan orang Eropa sebagai penuntut.

Sesuatu yang sangat berkesan bagi Scholten Van Oud-Haarlem dalam pelaksanaan tugasnya yaitu pendapat Vandervinne yang sama sekali tidak setuju kalau atas orang asli Indonesia diberlakukan hukum Eropa. Kiranya salah satu yang penting dikutip di sini adalah nota Scholten Van Oud-Haarlem kepada pemerintah Belanda yang isinya bahwa *“untuk mencegah timbulnya hal-hal yang tidak menyenangkan hati, pemerintah Belanda jangan mengganggu orang Bumi Putera yang beragama Islam, sebab apabila hal itu dilanggar, bisa terjadi perlawanan dari orang Bumi Putera yang memeluk agama Islam terhadap Pemerintah Belanda. Seharusnya mereka tinggal tetap dalam lingkungan agama dan adat istiadat mereka”*. Melalui nota tersebut, terlihat bagaimana sikap batin Scholten Van Oud-Haarlem bukan hanya terhadap hukum adat bangsa Indonesia tetapi juga terhadap eksistensi hukum Agama di Indonesia.³⁴

Nota Scholten Van Oud-Haarlem tersebut rupanya berhasil menyadarkan pemerintah Belanda tentang pentingnya arti hukum Islam dalam kehidupan umat Islam di Indonesia, yang pada akhirnya menjadi faktor pengubah hukum, sehingga pemerintah Belanda merumuskannya dalam pasal 75 R.R. 1855. Inilah yang kemudian menjadi dasar bagi Bupati dan Pengadilan untuk menggunakan aturan Agama dan kebiasaan-kebiasaan lama mereka jika golongan Bumi Putera yang berperkara sejauh aturan agama dan kebiasaan-kebiasaan itu tidak bertentangan dengan asas-asas kepatutan dan keadilan yang berlaku secara umum.

³⁴ Dirbinbaperais Dep. Agama RI., *Opcit*, h. 14 dan lihat Loc cit. Lihat juga Nur Ahmad Fadhil Lubis, *A History of Islamic Law In Indonesia*, (Medan : IAIN Pres, 2000), h. 93-95.

Oleh karena pengaruh *Teori reception in complexu* pada waktu itu sangat kuat dan cara berfikir para ahli hukum Belanda juga tidak jauh berbeda, selain itu, didasarkan pula pada realita yang ada serta berkembang dalam masyarakat muslim Bumi Putera, maka kenyataan itulah yang kemudian dijadikan dasar pemerintah Belanda untuk mengundangkan Stb. 1882 Nomor 152 yang berisi tentang pembentukan Pengadilan Agama untuk Jawa dan Madura.

2. Teori Receptie

Teori *Receptie* dipopulerkan oleh Christian Snouck Hurgronje (1857-1936). Dia seorang penasihat pemerintah Kolonial Belanda dalam bidang hukum Islam dan Negeri Timur jauh. Dia secara khusus mempelajari perkembangan agama Islam di Indonesia. Pada tahun 1884, dia pernah menyamar sebagai dokter mata dengan memakai nama Abdul Gaffar dan menetap di Makkah al-Mukarramah. Tetapi pada tahun 1885, pejabat pemerintah Saudi Arabia mengetahui bahwa dia adalah pendatang non muslim yang diharamkan masuk ke wilayah tanah haram sehingga ia diusir dari negeri tersebut.

Snouck Hurgronje menentang teori *receptie in complexu* yang dikemukakan Van Den Berg. Disertai ahli hukum lainnya yang terkenal pada saat itu, Snouck Hurgronje memulai pemikiran baru yang berlawanan dengan pemikiran terdahulu tentang berlakunya hukum Islam di Indonesia. Pemikiran Snouck Hurgronje ini dikenal dengan “teori *receptie*”. Penganut teori ini berpendapat bahwa sebenarnya yang berlaku di Indonesia adalah hukum adat asli, meskipun dalam hukum adat ini ada sedikit pengaruh hukum Islam. Selanjutnya teori ini menyatakan bahwa pengaruh hukum Islam itu baru berkekuatan hukum jika sudah diterima oleh hukum

adat kemudian lahir sebagai hukum adat, bukan hukum Islam. Paham ini tentu saja keliru karena Snouck Hurgronje tidak mengerti kaidah ushul fiqh yang mengatakan “*al-adatu muhakkamah*”. Kekeliruan itu tentu saja disengaja untuk melemahkan Islam. Dari situ pula tampak kecurangan dan kelicikan Snouck Hurgronje dan para pengikutnya.³⁵

Dalam salah satu buku karangannya yang berjudul “*Nederland en de Islam*” Snouck Hurgronje memberi nama Pengadilan Agama sebagai suatu badan atau tatanan rakyat yang dalam bahasa Belanda disebut “*Muhammadaan Schevolk Sinseling*”. Snouck Hurgronje juga menganggap pembentukan Pengadilan Agama adalah kesalahan yang patut disesali, seharusnya Pengadilan Agama dibiarkan saja liar tanpa bantuan dan campur tangan pemerintah, dan pembentukannya tidak perlu memperoleh kekuatan undang-undang.³⁶ Bahkan JJ. Van Velde menganggap adanya Pengadilan Agama justru menambah kesulitan pemerintah untuk mengatur tata hukum yang hendak diberlakukan di Indonesia.

Pemikiran strategis Snouck Hurgronje dengan teori *receptie* tersebut adalah upaya untuk menghambat kemajuan Hukum Islam dengan dalih mempertahankan keaslian hukum adat Indonesia. Dengan kata lain, hukum Islam harus dihapus keberlakuannya dari sistem tata hukum masyarakat. Tidak lain tujuannya agar hukum adat dapat mendukung proses kolonialisme dan melunturkan nasionalisme masyarakat Indonesia.

³⁵ Otje Salman Soemadingrat, *Rekonsep Aktualisasi Hukum Islam Kontemporer*, (Bandung : Alumni, 2002), h. 78.

³⁶ Noeh dan Basith Adam, *Sejarah singkat Peradilan Agama Islam di Indonesia*(Surabaya, PT.Bina Insani,1983), h. 36.

Akibat pengaruh teori *receptie* ini, terjadilah perubahan-perubahan atas peraturan-peraturan yang mengatur umat Islam di Indonesia, khususnya pasal 77 RR. Pasal ini mengatur menerapkan *godsdieltige wetten* yaitu undang-undang untuk masyarakat Islam di Indonesia. Perubahan ini berjalan sistematis, halus dan sedikit demi sedikit hingga sampai pada tahun 1929. Perubahan-perubahan itu dimaksudkan untuk melemahkan dan menghentikan agama Islam. Perubahan ini juga didasari oleh anjuran Cornelis Van Volenhoven³⁷ (1874-1933) yang ikut mengkritik dan menyerang pasal 77. RR karena dianggap menguntungkan umat Islam. Dia juga melawan *teori receptie in complexu*. Dengan tulisan-tulisannya di beberapa surat kabar, ia memperkenalkan tandingannya yaitu hukum adat.

Kalu sebelumnya pemerintah Belanda melancarkan politik hukum anti hukum adat, maka setelah terpengaruh teori *receptie*, mereka berbalik arah menganjurkan langkah-langkah ke arah penggunaan hukum adat yang dipandang sebagai sarana penopang kepentingan kolonial Belanda. Konsep hukum adat ini selanjutnya menjadi pendukung politik pecah belah pemerintah kolonial Belanda terhadap bangsa Indonesia.

Pada tahun 1906 pemerintah Belanda menerbitkan Stb. 1906 Nomor 364 tanggal 31 Desember 1906. Peraturan ini ditetapkan berlaku dengan Stb. 1907 Nomor 204 yang antara lain memunculkan perubahan sehingga kata-kata "*memberlakukan godsdieltige wetten atau undang-undang agama*" dihilangkan lalu diperlunak dan diganti dengan "*Godsdientige en gewoonten samenhanglen*"

³⁷Busthanul Arifin, *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia, Akar Sejarah, Hambatan dan Prospeknya*, (Jakarta, Gema Insani Press, 1996), h. 35.

(yang berkenan dengan agama dan kebiasaan mereka). Tahap ini merupakan pelemahan hukum Islam dalam arti “diikuti atau diberlakukan peraturan-peraturan Eropa kepada orang Indonesia dan Timur Asia jika masyarakatnya memerlukan. Perubahan ini tetap dilaksanakan meskipun mendapat reaksi keras dari masyarakat pribumi Indonesia. Para ahli hukum Islam memang masih sulit memperoleh kesempatan untuk melakukan reaksi secara langsung kepada pemerintah kolonial. Dengan menggunakan dasar teori *receptie*, pemerintah kolonial Belanda sedikit demi sedikit merubah tata hukum Islam.

Pada tanggal 6 Januari 1919 pasal 75 Regeeringe Reglement (RR) mengalami perubahan lagi, yaitu memperlunak ungkapan “*memperhatikan peraturan yang berkenan dengan agama itu*” dirubah menjadi “*memperhatikan peraturan-peraturan yang berkenaan dengan agama itu*”. Pada pasal 75 huruf B dan 2 ditambah juga satu ketentuan baru yang berbunyi “*dimana diperlukan pula atas mereka dapat pula menyimpang dari peraturan agama dan kebiasaan itu apabila penyimpangan itu menguntungkan kepentingan umum dan masyarakat*”.

Terlihat bahwa, akibat dari pengaruh teori *receptie* ini, maka dalam waktu yang tidak lama, pemerintah kolonial Belanda dua kali melakukan dua macam penurunan dan pelemahan atas berlakunya hukum Islam di Indonesia. *Pertama*, mengubah ungkapan “*memperlakukan Undang-Undang Agama*” menjadi hanya “*memperhatikan*”. *Kedua*, perubahan pada tahun 1919 yang memunculkan ayat baru yaitu ayat (6) yang berbunyi “*bagi inlander dan timur asing berlaku hukum perdata dan hukum dagang yang berlaku sekarang di Indonesia*”. Kata-kata “berlaku sekarang” ditafsirkan oleh ahli hukum Belanda dengan hukum adat.

Pada tahun 1925 nama *Regeerings Reglement* diubah secara resmi menjadi “*Indische Staatsregeling*”. Perubahan ini memunculkan banyak kesulitan karena susunannya yang rumit dan memusingkan kepala. Begitu juga beberapa tambahan yang dituangkan lebih lanjut dalam Stb. Hindia Belanda 1925: 416, yang justru oleh banyak ahli, dianggap menambah keruwetan dan kesulitan memahaminya. Karena itu, disusunlah teks baru yang secara keseluruhan dituangkan dalam Stb. Belanda tahun 1925: 327 atau Stb. Hindia Belanda tahun 1925: 447. Pasca perubahan ini, pasal 75 RR berubah menjadi pasal 131 IS. Sedangkan pasal 78 RR yang tidak pernah diubah sejak tahun 1855, berubah menjadi pasal 134 IS.

Perubahan selanjutnya dilaksanakan lagi pada tahun 1929. Yang diubah adalah isi IS. 1925 itu, yaitu mengenai soal yang sangat fundamental bagi hukum Islam. Perubahan ini tidak lagi melunakan penyebutan pemakaian Undang-Undang Agama Islam, tetapi sudah mencabut hukum Islam dari lingkungan tata hukum Hindia Belanda. Pasal 134 ayat 2 yang masih murni sebagaimana bunyi asalnya pada pasal 78 ayat 2 Stb. 1855, kemudian diubah dalam Stb. 1929 Nomor 221 dengan bunyi “*dalam hal terjadi perkara perdata antar sesama orang Islam akan diselesaikan oleh hakim agama Islam, apabila keadaan tersebut telah diterima oleh hukum adat mereka dan sejauh tidak ditentukan lain dengan sesuatu ordonatie*”.

Berdasarkan hal tersebut, dipahami bahwa sejak berlakunya Stb. 1929 Nomor 221 di Indonesia, hukum Islam tidak berlaku lagi kecuali yang telah diterima oleh hukum adat, atau hukum Islam yang berlaku hanya yang telah diresapi hukum adat. Pasal 134 ayat 2 IS adalah sumber formal bagi teori *receptie*, sekaligus berarti bahwa hukum Islam tidak lagi memiliki kedudukan tersendiri.

Pada saat itu masyarakat Indonesia yang mempunyai kepentingan dengan persoalan hukum mulai merasakan pengaruh dari teori *receptie* bahwa hukum Islam bukan hukum di Indonesia. Kelanjutan dari usaha menghapus hukum Islam di Indonesia, pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan nama dan wewenang Pengadilan Agama. Di antara peraturan tersebut adalah Stb. 1931 Nomor 35 tentang kewenangan mengadili hanya dibatasi pada masalah NTCR saja. Sedangkan persoalan kewarisan, wakaf, wasiat, hadhanah dan harta bersama dimasukkan dalam kewenangan Pengadilan Umum.

Walaupun ketentuan Stb. 1931 Nomor 35 belum dapat diterapkan karena adanya protes dari masyarakat, tetapi secara perlahan-lahan dan pasti pemerintah kolonial Belanda menerapkan teori *receptie* yang terakhir berakibat dikeluarkan Stb. 1937 Nomor 610, 638 dan 639. Semua Pengadilan Agama di Kalimantan Selatan dan Kalimantan Timur hanya diberi wewenang menyelesaikan perkara-perkara menyangkut perkawinan saja, sedangkan perkara waris, hibah, wasiat dan hadhanah harus diadili berdasarkan hukum adat di Pengadilan Negeri. Dengan demikian, jelaslah bahwa teori *receptie* ini adalah rekayasa pemerintah kolonial Belanda untuk merintangangi perkembangan hukum Islam di Indonesia.

3. Teori *Receptie exit*

Teori ini muncul sebagai reaksi atas teori *receptie* pemerintah kolonial Belanda yang bersumber dari ajaran Snouck Hurgronje yang telah dikukuhkan dengan pasal 134 ayat 2 IS. Teori *receptie exit* dikemukakan pertama kali oleh Hazairin pada tahun 1950 di Salatiga. Dalam konperensi Departemen Kehakiman,

Hazairin mengemukakan analisa dan pandangan agar hukum Islam diberlakukan kembali di Indonesia dengan dasar *teori receptie in complexu*, tidak berdasarkan hukum adat sebagaimana teori *receptie*. Beliau mengemukakan lebih lanjut bahwa berlakunya hukum Islam untuk orang Indonesia hendaknya didasarkan pada penunjukan peraturan perundang-undangan itu sendiri. Seperti halnya hukum adat selama ini didasarkan pada sokongan peraturan perundang-undangan pemerintah Belanda yang masih berlaku sampai sekarang.

Pada tahun 1963 Hazairin mengeluarkan buku tentang hukum kekeluargaan nasional. Dalam buku tersebut, Hazairin mempertegas dan mempertajam pandangannya terhadap teori *receptie* Snouck Hurgronje dengan menyebut teori *receptie* sebagai teori iblis. Penegasan Hazairin ditujukan pula pada tidak sahnya pasal 134 ayat 2 IS.³⁸

Penegasan Hazairin sebagaimana tersebut di atas, dikarenakan masih ada ahli hukum Indonesia yang beranggapan bahwa dengan berlakunya Undang-Undang Dasar 1945, pasal 134 ayat 2 IS, juga masih tetap berlaku, sehingga teori *receptie* masih berlaku juga. Hal ini berdasarkan aturan peralihan dalam Undang-Undang Dasar itu sendiri yang menyebutkan bahwa setiap ketentuan yang sudah ada tetap berlaku sebelum diganti atau diubah secara nyata.

Teori *receptie* pasca kemerdekaan sangat berakar pengaruhnya pada sebagian ahli hukum di Indonesia, khususnya ahli-ahli hukum didikan Belanda. Pengaruh tersebut bahkan sampai melahirkan undang-undang yang meniadakan

³⁸ Sayuthi Thalib, *Receptie A Contrari*, (Jakarta : Penerbit Bina Aksara, 1985), h. 59.

Pengadilan Agama di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 19 tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan Kehakiman dan Kejaksaan.

Dalam Undang-Undang Nomor 19 tahun 1948 ini ditetapkan bahwa Pengadilan Agama bukan merupakan susunan tersendiri, melainkan dimasukan dalam susunan Pengadilan Umum secara istimewa. Untung saja Undang-Undang Nomor 19 tahun 1948 itu tidak pernah dinyatakan berlaku. Dengan demikian, keberadaan Pengadilan Agama tetap berdasar pada aturan Peradilan pasal 2 Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Pengadilan Agama tetap ada berdasarkan Stb. 1982 Nomor 152 jo. Stb. 1937 Nomor 116 dan Nomor 610 untuk Jawa dan Madura, dan Stb. 1937 Nomor 638 dan Nomor 639 untuk Kalimantan Selatan dan Timur. Dengan adanya teori *receptie exit* ini, akhirnya gagallah rencana penghapusan Pengadilan Agama di Indonesia.

Pada mulanya kebanyakan ahli hukum tidak begitu tertarik dengan *teori receptie exit* ini, namun karena konsep teori ini sesuai dengan cita-cita hukum yang diinginkan masyarakat Indonesia, maka pada akhirnya teori ini berpengaruh juga pada perkembangan hukum di Indonesia. Bahkan lebih lanjut konsep teori ini dikembangkan oleh murid-murid Hazairin.

Menurut *teori receptie exit*, Pancasila adalah yang paling tepat dijadikan rujukan bagi semua hukum di Indonesia karena Pancasila merupakan dasar dan falsafah kenegaraan bagi bangsa Indonesia. Terkait dengan hal tersebut, Hazairin menegaskan pula bahwa di atas Demokrasi Pancasila masih ada kedaulatan yang perlu diperhatikan, yaitu kedaulatan Allah SWT, disebut Ketuhanan Yang Maha

Esa dalam sila pertama Pancasila. Kalau kita ingin membentuk hukum, maka kita harus selalu berpegang teguh pada ajaran Kedaulatan Tuhan itu.³⁹

Ajaran kedaulatan Tuhan yang dikemukakan Hazairin ini diperkuat juga oleh Ismail Sunny. Beliau mengatakan bahwa ajaran kedaulatan Tuhan bagi Negara Republik Indonesia pada dasarnya adalah penyelenggaraan kedaulatan Tuhan oleh seluruh rakyat berupa pelaksanaan perintah-perintah Tuhan Yang Maha Esa itu di dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Dengan demikian, dalam sistem Undang-Undang Dasar 1945 bertemu ajaran kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat dan kedaulatan bersama-sama.

Pengakuan serupa juga dikemukakan Asikin Koesoemaatmadja.⁴⁰ Beliau menyatakan bahwa semua aspek kehidupan bernegara di Indonesia harus dapat dikembalikan kepada Pancasila. Lebih lanjut, dia mengemukakan pula bahwa Pancasila adalah pokok pangkal aspek Ketuhanan Yang Maha Esa. Bahkan pandangan secara yuridis atas pandangan ini sejak dahulu sudah diterima dalam kerangka konstitusi negara.

Dalam periode selanjutnya teori *receptie exit* ini dikembangkan oleh para ahli hukum Islam seperti Muhammad Daud Ali, Sayuthi Thalib dan Busthanul Arifin, serta beberapa ahli hukum lainnya. Selain itu, para sarjana di luar kajian hukum Islam turut mengembangkan teori ini seperti Hasbi Ash Shiddieqy, Mukti Ali, Rasyidi, Munawir Syadzali serta beberapa cendekiawan muslim lainnya.

³⁹ M. Idris Ramulyo, *Beberapa Masalah Tentang Hukum Peradilan Agama Dan Hukum Perkawinan*, (Jakarta : Penerbit IND-HILL Co.), h. 69.

⁴⁰ Asikin Koesoemaatmadja, "Politik Hukum di Indonesia", (Bahan Kuliah Pasca Sarjana Jurusan Ilmu Hukum, Jakarta), h. 5.

Meskipun pada awal munculnya teori ini tidak begitu menarik perhatian para ahli hukum, karena masih ingin mempertahankan teori *receptie* Snouck Hurgronje, namun teori *receptie exit* telah memberi andil cukup besar bagi lahirnya Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pada pasal 10 Undang-Undang tersebut ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman di Indonesia dilaksanakan oleh empat lingkungan Peradilan, di mana Peradilan Agama termasuk salah satunya. Dalam Undang-Undang tersebut, diakui kembali eksistensi Peradilan Agama yang hampir hilang berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 tahun 1948. Lahirnya Undang-Undang nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan semakin mempertegas lagi kedudukan Peradilan Agama sebagai Peradilan Negara. Dalam Undang-Undang nomor 1 tahun 1974 tersebut disebutkan bahwa perselisihan sebagai akibat perkawinan bagi orang-orang Islam harus diselesaikan di Pengadilan Agama dan bagi non Islam harus diselesaikan di Pengadilan Negeri. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975 dipertegas lagi keberadaan Peradilan Agama sebagai lembaga kekuasaan kehakiman. Dalam pasal 2 huruf b dijelaskan bahwa Peradilan Agama adalah pengadilan bagi mereka yang beragama Islam dan Pengadilan Negeri bagi yang lainnya.

Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, maka keberadaan Peradilan Agama sudah diakui sebagai salah satu Peradilan Negara dan kedudukannya sejajar dengan peradilan yang lain. Dengan demikian, tujuan dan keinginan Snouck Hurgronje dan pengikutnya untuk menghilangkan Peradilan Agama dan menghambat kemajuan Hukum Islam sudah

tidak berarti lagi. Undang-Undang nomor 19 tahun 1948 tidak pernah berlaku dan sudah tentu telah dicabut dengan adanya undang-undang yang datang kemudian.

4. Teori *Receptie A Contrario*

Teori ini juga dikemukakan oleh Hazairin dan dikembangkan oleh Sayuthi Thalib, seorang pengajar luar biasa pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Beliau menulis buku "*Receptie A Contrario*" yang berisi hubungan antara hukum dan hukum Islam serta politik hukum penjajah Belanda.⁴¹

Teori *receptie a contrario* merupakan pengembangan dari teori *receptie exit* yang dikemukakan Hazairin. Teori ini tidak lain adalah kebalikan dari teori *receptie*. Bagi orang muslim berlaku hukum Islam, sesuai cita-cita hukum dan cita-cita moral pemeluknya.⁴² Lebih lanjut, teori ini menyatakan bahwa di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, seharusnya orang-orang Islam harus taat kepada hukum agamanya. Mengenai hukum adat, baru berlaku jika tidak bertentangan dengan hukum Islam, seperti yang terjadi di Sumatera Barat, Aceh dan beberapa tempat lainnya di Indonesia. Di daerah tersebut, hukum Islam sangat kuat, sementara hukum adat mereka laksanakan sejalan dengan hukum agamanya.⁴³

Teori *receptie* menganggap kedudukan hukum Islam lebih rendah dari hukum adat, karena hukum adat didahulukan sebagai hukum yang berlaku, sedangkan teori *receptie a contrario* mengakui hukum adat apabila tidak

⁴¹ Abdul Manan, *Hakim Peradilan Agama, Hakim Dimata Hukum, Ulama Dimata Umat*, (Jakarta : Pustaka Bangsa, 2003), h. 54.

⁴² Ichtijianto SA, *Hukum Islam dan Hukum Nasional*, (Jakarta : Penerbit Indonesia, Hill. Co, 1990), h.42.

⁴³ Ichtijianto SA, *Hukum Islam dan Hukum Nasional*, (Jakarta : Penerbit Indonesia, Hill. Co, 1990), h. 48.

bertentangan dengan hukum Islam. Bagi orang-orang Islam, berlaku hukum Islam, sementara hukum adat hanya dapat diberlakukan sepanjang hukum adat itu tidak bertentangan dengan hukum Islam.

Menurut pandangan teori *receptie a contrario* hukum Islam tidak bisa dipisahkan dari agama Islam, juga tidak dapat dipisahkan dari masyarakat Islam. Kalau mereka sudah menganut Islam sebagai agama yang dipeluknya, maka ia harus tunduk pada otoritas hukum Islam untuk dilaksanakannya.

5. Teori Eksistensi

Teori ini dikemukakan oleh H. Ichtijanto S.A. Beliau menyatakan bahwa hukum Islam eksis dalam Hukum Nasional, karena terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 jo Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 jo Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975, Undang-Undang Nomor 32 tahun 1954, juga ada dalam praktek hukum dan praktek sosial dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.⁴⁴

Wibawa hukum Islam sebagai bagian dari hukum nasional bisa dilihat dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, juga dalam praktek-praktek kenegaraan dan sosial keagamaan bangsa Indonesia, seperti adanya Departemen Agama, adanya sumpah jabatan, salam para pejabat negara, peringatan hari-hari besar Islam di Istana negara dan kantor-kantor pemerintah.

⁴⁴ Ichtijanto SA, *Hukum Islam dan Hukum Nasional*, h.40.

Dari gambaran tersebut di atas, jelaslah bahwa hukum Islam diakui eksistensinya dalam hukum nasional Indonesia dan mempunyai wibawa seperti hukum lainnya yang berlaku di Indonesia.

Menurut pandangan teori eksistensi, dalam pembangunan hukum, Indonesia tidak boleh mengabaikan nilai-nilai batin yang ada dalam ajaran agama, khususnya agama Islam bagi para penganutnya. Karena agama Islam mempunyai ajaran tersendiri, maka negara wajib menciptakan hukum yang berasal dari ajaran agama Islam di dalam tatanan hukum nasional.

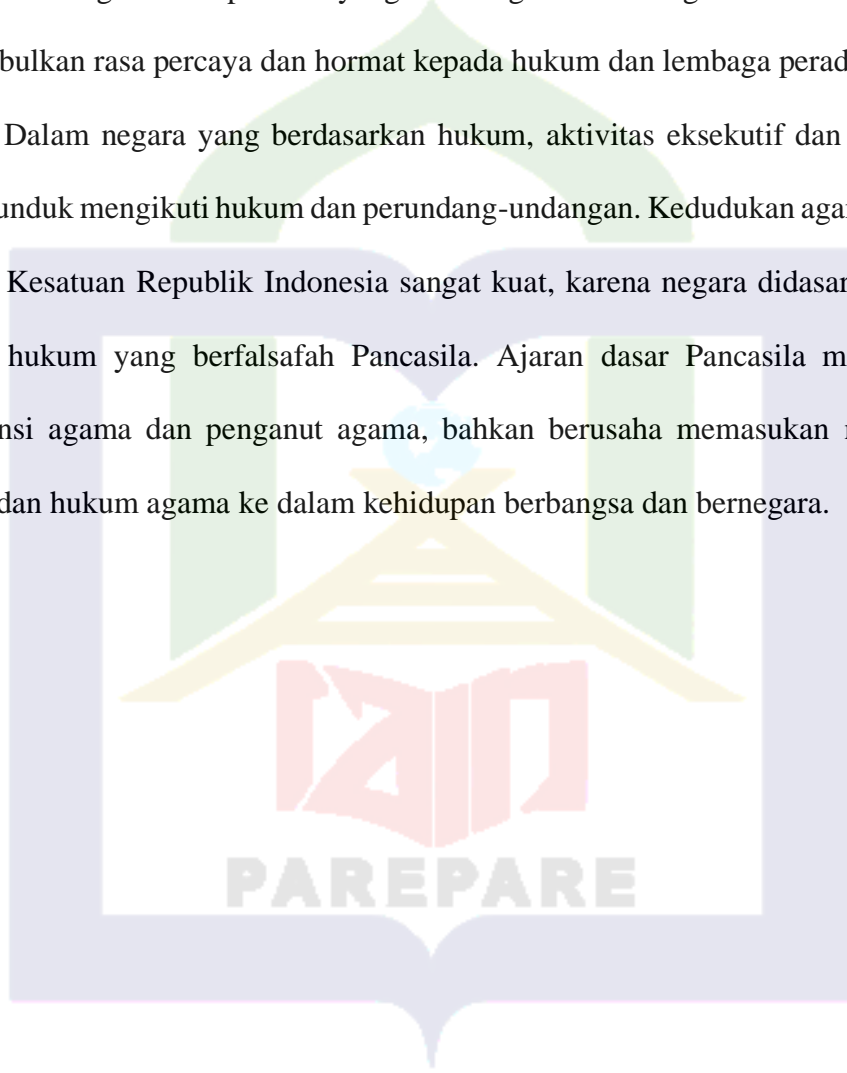
Dalam hukum baru yang akan diciptakan, teori *receptie* tidak boleh lagi digunakan dalam tata hukum nasional karena bertentangan dengan ajaran agama, khususnya ajaran Islam. Dalam tata hukum nasional moral agama hendaknya masuk dan berada di dalamnya, bahkan berfungsi untuk mempengaruhi ajaran dan rumusan hukum. Karena itu, teori *receptie exit* dan teori *receptie a contrario* hendaknya agar terus dikembangkan.⁴⁵

Meskipun dalam peraturan perundang-undangan nasional sudah terdapat ajaran moral keagamaan, khususnya ajaran Islam, sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975, Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Undang-Undang Nomor 2 tahun 1989 tentang Pendidikan Nasional dan sebagainya, namun yang masih perlu diperjuangkan adalah terbitnya peraturan perundang-undangan yang tentang hukum kewarisan sebagai kelanjutan dari Undang-Undang

⁴⁵ Ichtijanto, *Pembangunan Hukum Dalam Prespektif Moral*, dalam *Kumpulan Karangan Politik Pembangunan Hukum Nasional*. (Yogyakarta : UII Press, 1992), h. 75.

Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Demikian pula Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang berlaku saat ini, hendaknya segera diganti dengan hukum yang sejalan dengan kehidupan umat beragama dan memperhatikan ajaran agama tentang tidak pidana yang bersangkutan. Dengan demikian, akan menimbulkan rasa percaya dan hormat kepada hukum dan lembaga peradilan.

Dalam negara yang berdasarkan hukum, aktivitas eksekutif dan yudikatif harus tunduk mengikuti hukum dan perundang-undangan. Kedudukan agama dalam negara Kesatuan Republik Indonesia sangat kuat, karena negara didasarkan pada norma hukum yang berfalsafah Pancasila. Ajaran dasar Pancasila melindungi eksistensi agama dan penganut agama, bahkan berusaha memasukan nilai-nilai ajaran dan hukum agama ke dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.



BAB III

DINAMIKA KOMPETENSI PERADILAN AGAMA DI INDONESIA DALAM LINTASAN SEJARAH

A. Kompetensi Peradilan Agama di Zaman Penjajahan

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, bahwa Peradilan Agama dengan bentuk yang kita kenal seperti sekarang sebenarnya sudah ada sejak Islam masuk pertama kali ke Indonesia. Pada saat Islam masuk ke Indonesia, masyarakat muslim membentuk kelompok yang selanjutnya berupa kerajaan Islam, kebanyakan terdapat di pesisir pulau Jawa.⁴⁶ Dalam perkembangan berikutnya mereka memerlukan lembaga Peradilan untuk menyelesaikan segala persoalan dan persengketaan yang terjadi di antara mereka. Peradilan Agama berkembang mengikuti perkembangan kesadaran hukum pada waktu itu. Dalam masa selanjutnya hukum Islam mendapat tempat dalam kerajaan-kerajaan Islam, seperti kerajaan di Aceh, Banten, Mataram, Demak dan sebagainya. Hal ini bisa dipahami karena jabatan Qodhi (hakim) dalam Syari'at Islam merupakan "fardhu kifayah" sebagai pelaksanaan syariat Islam.

Dalam kelompok masyarakat Islam, jabatan hakim bisa dilakukan melalui cara "*tahkim*" yaitu orang-orang menunjuk seseorang sebagai hakim untuk menyelesaikan perselisihan mereka. Bisa juga dengan cara bai'at oleh "*Ahlul hilli wal 'aqdi*" yaitu pengangkatan seseorang untuk menjadi hakim, dilakukan oleh

⁴⁶ Dirbinbapera Islam Dep. Agama, *Kenang-kenangan Seabad Pengadilan Agama*, Cetakan kesatu, (Jakarta : Ade Cahaya,,1985), h. 8 Lihat juga GWJ, Grever, *New Higat On The Coming Of Islam To Indonesia*, 1968, h. 124, Faat BI Syaikh Zainuddin Bin Abdu Azir Al Malibari, "Gijdgren to The Tool Leder Valkenkunde Nalibari", *Fat Bi Syarkh Quratul' in Repord*, (Bandung : Al-Ma'arif) h.117, terdapat juga dalam A.H. Joh'a, *Sufisme as Sauthest in Indonesia Literature an History*, (21 Sauthest Asean History, 1961), h. 10.

majelis orang-orang terkemuka dalam masyarakat. Dapat juga dilakukan dengan cara “*tauliyah*” yaitu pemberian kuasa oleh Sultan (Kepala Negara) kepada seseorang untuk melaksanakan tugas sebagai hakim.

Pada mulanya, pemerintah Belanda tidak begitu mempersoalkan urusan penyelesaian sengketa antara masyarakat pribumi di lembaga Peradilan Agama. Ketika itu VOC hanya mengurus dirinya sendiri. Tetapi setelah pemerintahan penjajahan itu kuat, mereka membuat pemisahan antara peradilan keduniawian (*wereldlijke rechtpraak*) yang dilaksanakan oleh peradilan Gubernur, sedang peradilan agama dibiarkan begitu saja tumbuh dalam masyarakat tanpa pembinaan sama sekali, dan selanjutnya secara perlahan-lahan dikurangi wewenang dan kekuasaannya. Campur tangan pemerintah penjajah Belanda dilakukan pertama kali dalam soal Peradilan Agama pada tahun 1820.⁴⁷ Pada waktu itu pemerintah penjajah Belanda memberi instruksi kepada seluruh Bupati di Jawa dan Madura agar perselisihan tentang waris antar orang-orang Islam diserahkan kepada para ulama yang ahli di bidang hukum Islam untuk menyelesaikannya. Instruksi ini dikenal dengan sebutan “*Regenten Istructie*”.⁴⁸

Kemudian dalam Stb. 1835 Nomor 58 dinyatakan dengan lebih tegas wewenang Peradilan Agama untuk Jawa dan Madura, yaitu menyelesaikan semua perselisihan tentang perkawinan dan pembagian harta yang menurut pandangan masyarakat Islam harus diputus berdasarkan hukum Islam. Tetapi apabila terjadi persengketaan akibat dari hasil sengketa pembagian harta benda tersebut atau

⁴⁷ H.Z.A. Noeh dan H. A. Basith Adnan, *Sejarah Singkat Peradilan Agama Islam di Indonesia*, (Surabaya : PT. Bina Ilmu, 1983), h. 31.

⁴⁸ H.Z.A. Noeh dan H. A. Basith Adnan, *Sejarah Singkat Peradilan Agama Islam di Indonesia*, h.32.

menegenai pembayaran sejumlah uang yang terjadi karena putusan tersebut, maka putusan tersebut harus dijalankan oleh penguasa dalam pengadilan biasa yang memutuskan perkara itu.

Baik dalam Regenten Instructie tahun 1820 maupun dalam Stb. 1835 Nomor 58 yang selanjutnya diubah dengan Stb. 1884 dan 1885, hanya menyebutkan penyerahan penyelesaian mengenai perkawinan dan sengketa harta benda pada seseorang yang ahli di bidang hukum Islam, yaitu para penghulu atau pejabat Agama Islam lainnya yang pada saat itu menjadi pembantu Bupati. Jadi pada waktu itu peradilan agama belum diatur dengan peraturan sendiri. Padahal kehadiran peradilan agama merupakan kebutuhan bagi ummat Islam (fardhu kifayah) dalam rangka menunaikan syari'at agama mereka.

Usaha raja Belanda untuk melakukan pembentukan Peradilan Agama di daerah jajahannya baru dilakukan pada tahun 1882⁴⁹. Ketika itu pemerintah Belanda menerbitkan keputusan Nomor 24 tanggal 29 Januari 1882, termuat dalam Stb. 1882 Nomor 152 tentang pembentukan Peradilan agama di Jawa dan Madura. Peraturan ini dikenal dengan "*Bepaling Betreffende de Priesterraden op Java en Madoera*", untuk singkatnya disebut Stb. 1882 Nomor 152. Keputusan ini resmi diberlakukan pada tanggal 1 Agustus 1882. Sejak keluarnya keputusan ini maka Pemerintah Belanda mengakui secara resmi keberadaan Peradilan Agama di nusantara, khususnya, di pulau Jawa dan Madura.

⁴⁹ H.Z.A. Noeh dan H. A. Basith Adnan, *Sejarah Singkat Peradilan Agama Islam di Indonesia*, (Surabaya : PT. Bina Ilmu, 1983), h. 33.

Keputusan Raja Belanda dalam Stb. 1882 Nomor 152 tersebut mencakup tujuh poin⁵⁰, *pertama*; di daerah yang sudah ada Landraad (Pengadilan Negeri) dibentuk juga Pengadilan Agama, yang wilayah hukumnya sama dengan Pengadilan Negeri. *Kedua*: majelis Hakim di Pengadilan Agama terdiri dari penghulu yang diperbantukan pada Landraad sebagai ketua, ditambah minimal tiga orang anggota, maksimal delapan orang anggota. *Ketiga*; Pengadilan Agama tidak boleh membuat putusan jika tidak memenuhi minimal tiga orang anggota termasuk ketua, jika terjadi perbedaan pendapat di antara mereka, pendapat ketua yang menentukan. *Keempat*; setiap putusan Pengadilan Agama harus dituangkan dalam surat putusan yang memuat pertimbangan-pertimbangan dan alasan hukum yang menjadi dasar putusan tersebut. Putusan itu ditanda tangani oleh semua anggota yang hadir dari majelis persidangan tersebut, harus pula dicatat dalam putusan itu mengenai biaya perkara. *Kelima*; kedua belah pihak yang berperkara harus diberi salinan putusan yang ditanda tangani oleh Ketua Majelis yang menyidangkan perkara. *Keenam*; putusan-putusan Pengadilan Agama harus ditulis dalam register, dan register tersebut harus diserahkan setiap tiga bulan sekali kepada Kepala Daerah setempat untuk memperoleh penyaksian. *Ketujuh*; putusan Pengadilan Agama yang melebihi batas kekuasaannya atau tidak memenuhi ketentuan yang tersebut dalam poin dua, tiga dan empat di atas maka putusan tersebut dinyatakan tidak berlaku.

⁵⁰ Departemen Agama RI, *Kebijakan Dep. Agama Dari Masa ke Masa Dalam Kurun Waktu Setengah Abad*, (Jakarta : Balitbang Agama Dep. Agama Jakarta, 1996), h. 74. Periksa juga Sudirman Tebba, *Perkembangan Muktabahir Hukum Islam di Asia Tenggara*, (Bandung : Mizan), h. 30-31.

Meskipun Pengadilan Agama secara resmi telah dibentuk sebagai lembaga pengadilan yang mempunyai kewenangan dan kedudukan seperti tersebut di atas, namun senyatanya pemerintah Belanda tidak memperlakukan pengadilan agama sebagaimana lembaga peradilan lainnya. Pemerintah Belanda tidak menyediakan anggaran operasional dan gaji untuk pegawai yang bertugas di peradilan agama. Segala kebutuhan peradilan agama diambil dari ongkos perkara saja. Pejabat yang digaji hanya ketua Pengadilan Agama saja, itupun untuk kedudukannya sebagai “*Adviseur bij de Landraad*” yakni sebagai penasehat Landraad.

Pada perkembangan berikutnya Stb. 1882 Nomor 152 yang disempurnakan menjadi Stb. 1909 Nomor 182 dan Stb. 1926 Nomor 232 telah mengalami perubahan yang mendasar terhadap Peradilan Agama, sehingga memunculkan kekecewaan di kalangan ahli hukum Islam dan umat Islam. Kekecewaan para ahli hukum Islam disebabkan beberapa alasan, antara lain *pertama*; orang-orang yang dianggap cakap dan alim di bidang hukum Islam tidak mau diangkat menjadi pegawai pemerintah kolonial Belanda akibatnya anggota Pengadilan Agama banyak yang tidak cakap di bidangnya. *Kedua*; sebagian Pengadilan Agama ada yang memungut biaya perkara sebesar 10% (dikenal dengan istilah ‘usur’) dari obyek waris yang diselesaikannya dan tidak jarang taksiran mengenai ‘usur’ itu terlalu tinggi. Masalah ini tentu sangat memberatkan umat Islam sendiri dalam menyelesaikan persoalan mereka. *Ketiga*; Tidak ada lembaga yang lebih tinggi untuk melakukan banding (Appel) bagi putusan yang dianggap salah atau kurang tepat oleh para pihak. Biasanya cara yang dilakukan adalah mohon kepada Gubernur Jenderal agar putusan tersebut diubah. *Keempat*, karena putusan dari

Peradilan Agama harus dinyatakan “*executor verklaring*” oleh Landraad, maka artinya terjadi proses Peradilan ganda yang menyebabkan ongkos perkaranya menjadi bertambah mahal.

Melalui desakan dari masyarakat dan para ahli hukum Islam tentang persoalan tersebut di atas, maka berdasarkan keputusan Raja Belanda tanggal 12 Januari 1922 Nomor 54 dibentuk panitia dengan nama “*Priesteraden Commissie*” yang diberi tugas menyelidiki keadaan Pengadilan Agama dan mengatasi hal-hal yang dirasa perlu, serta mengajukan saran-saran kepada Pemerintah Belanda mengenai Peradilan Agama di masa mendatang. Setelah panitia ini bekerja dalam waktu empat tahun, maka pada tahun 1926 panitia ini mengajukan hasil kerjanya kepada Pemerintah Belanda dalam bentuk laporan yang berisi usulan-usulan dan saran-saran mengenai perbaikan Peradilan Agama di Jawa dan Madura.

Mengacu pada usulan-usulan dan saran-saran dari *Priesteraden Commissie* tersebut, maka pada tahun 1931, melalui Ordonantie tanggal 31 Januari 1931 Stb. Nomor 5, pemerintah Belanda menerbitkan peraturan baru mengenai Peradilan Agama yang meliputi tiga pokok peraturan yaitu, *Pertama*; Bagian I tentang Peradilan Agama yang isinya (a) Bentuk Peradilan Agama yang sebagai “*Priesterraden*” diubah menjadi “*Penghoeloe Gerecht*” yang terdiri dari seorang Penghulu sebagai Hakim, dua penasehat dan seorang panitera. (b) kekuasaan Peradilan Agama diberi batasan hanya memeriksa perkara-perkara menyangkut nikah, talak dan ruju’. Sedangkan persoalan waris, wakaf dan pemeliharaan anak dicabut dari kewenangan Peradilan agama dan dilimpahkan kepada Lndraad, (c) Diadakan beberapa tambahan mengenai acara pada Pengadilan Agama, (d)

Dibentuk Mahkamah Islam Tinggi sebagai Peradilan tingkat banding bagi putusan Pengadilan Agama. *Kedua*; Bagian II tentang campur tangan Landraad untuk Jawa dan Madura bagi pengangkatan wali atas harta benda orang-orang Indonesia. *Ketiga*; Bagian III tentang pembentukan wali harta peninggalan bagi bangsa Indonesia di bawah pengawasan Landraad (Pengadilan Negeri).

Dalam perkembangan berikutnya, melalui keputusan Gubernur Jendral Nomor 9 tanggal 19 Februari 1927 Stb. 1937 Nomor 116 diterbitkan peraturan yang mengubah wewenang dan kekuasaan Pengadilan Agama, karena selama ini dianggap terlalu luas. Pembatasan wewenang ini sebagai akibat munculnya teori *receptie* yang dipelopori Snouck Hurgronje, Van Vollen Hoven, Ter Haar dan para pengikutnya. Kewenangan Pengadilan Agama melalui peraturan baru tersebut adalah (1) memeriksa perselisihan suami isteri yang beragama Islam khususnya mengenai persoalan nikah, talak dan ruju', (2) memeriksa dan memutus perkara perceraian, menyatakan syarat ta'lik talak telah berlaku atau terpenuhi sehingga dapat ditetapkan jatuh talak, (3) memeriksa dan memutus perkara-perkara menyangkut gugatan nafkah, mahar yang belum dibayar suami serta hak-hak mantan isteri yang diceraikan seperti nafkah iddah, muth'ah dan nafkah lampau atau nafkah yang masih terhutang.

Selain pembatasan wewenang Pengadilan Agama sebagaimana tersebut di atas, pemerintah Belanda juga menghilangkan kedudukan Ketua Pengadilan Agama sebagai penasehat Landraad yang diberikan berdasarkan pasal 7 R.O. Sebagaimana diketahui bahwa kedudukan ketua Pengadilan Agama sesuai pasal 7 R.O. tersebut, sebagai penasehat Landraad, merupakan kedudukan yang sangat penting karena

bisa menjamin tercapainya putusan yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Dengan adanya peraturan tentang pembatasan kewenangan Pengadilan Agama itu maka kedudukan penghulu sebagai penasehat Landraad ditiadakan dan dianggap tidak perlu lagi karena sangat memalukan. Akhirnya kedudukan penghulu Cq. Ketua/Hakim Pengadilan Agama terbatas hanya sebagai juru sumpah saja.

Sebagai realisasi dari Stb. 1931 Nomor 52 tanggal 31 Januari 1931 tentang penetapan peraturan berdasarkan usulan-usulan dan saran-saran Priesterraden Commisie, maka pada tahun 1939 melalui Stb. 1937 Nomor 610 bertepatan pada tanggal 1 Januari 1938 dibentuk Mahkamah Islam Tinggi untuk daerah Jawa dan Madura. Kekuasaan Mahkamah Islam Tinggi ini dibagi dua bidang yaitu *pertama*; memutus perkara perselisihan yang telah diajukan ke Pengadilan Agama yang dimintakan banding oleh yang bersangkutan, *kedua*; berkewajiban memberikan saran-saran pertimbangan persoalan agama Islam jika diminta oleh Gubernur Jendral atau pejabat negara lainnya di kalangan pemerintah jajahan Belanda.

Tujuan dibentuknya Mahkamah Islam Tinggi adalah untuk mengawasi praktek Peradilan Agama dalam melaksanakan tugasnya, sehingga diharapkan membawa kesatuan dan kepastian hukum dalam masalah NTR. Juga diharapkan agar Mahkamah Islam Tinggi dapat memberikan saran-saran untuk pembuatan Undang-Undang atau peraturan lainnya yang diterbitkan oleh pemerintah Belanda di Jawa dan Madura.

Keputusan pemerintah Belanda yang mengurangi wewenang Pengadilan Agama dalam masalah waris, wakaf, hadhanah dan lainnya ternyata memperoleh reaksi keras dari ummat Islam. Sedangkan pembentukan Mahkamah Islam Tinggi

secara umum dapat diterima dengan senang hati oleh umat Islam. Reaksi keras itu datang dari kalangan penghulu dan pegawainya sebagai pihak yang terkena langsung dampak dari Stb. 1937 Nomor 116 tersebut. Akibat peraturan itu pula, para penghulu dan pegawainya membentuk PPDP (Perhimpunan Penghoeloe dan Pegawai). Dalam kongres pertamanya di Surakarta pada tanggal 1 Mei 1937, disepakati perlu adanya permohonan kepada Gubernur Jendral pemerintah Belanda di Jawa dan Madura agar Stb. 1937 Nomor 116 tersebut segera dicabut dan dibuat peraturan baru mengenai Pengadilan Agama yang kewenangannya sesuai dengan kebutuhan masyarakat.⁵¹

Melalui Stb. 1937 Nomor 638 pemerintah Belanda juga membentuk Pengadilan Agama di Kalimantan Selatan dan Timur, kecuali Tanah Bambu dan Pulau Sungai. Untuk tingkat pertama diberi nama Kerapatan Qodhi. Kekuasaan Kerapatan Qadhi ini meliputi daerah Banjarmasin, Martapura, Plaihari, Rantau, Kandangan, Negara, Barabai, Amuntai dan Tanjung. Sedangkan kewenangan Kerapatan Qodhi Besar sama dengan kewenangan Mahkamah Islam Tinggi di Jawa dan Madura.

Sebenarnya Pengadilan Agama yang dibentuk dengan Stb. 1937 Nomor 638 itu sama dengan Peradilan Agama yang ada di pulau Jawa dan Madura. Bedanya hanya terletak pada landasan hukum berdirinya saja.

Pada masa penjajahan Jepang di nusantara, Pengadilan Agama dan Mahkamah Islam Tinggi yang ada di Jawa dan Madura tetap berlaku dan tetap

⁵¹ H.Z.A. Noeh dan H. A. Basith Adnan, *Sejarah Singkat Peradilan Agama Islam di Indonesia*, (Surabaya : PT. Bina Ilmu, 1983), h. 39.

dipertahankan melalui peraturan peralihan pasal 3 Undang-Undang Bala Tentara Jepang (Osamu Saaire) Nomor 1 tanggal 7 Maret 1942. Pengadilan Agama tetap dianggap sama dengan lembaga pengadilan yang telah ditetapkan pemerintah Belanda. Untuk memudahkan pembinaan dan pengawasan terhadap lembaga peradilan Agama ini, dimasukkan ke dalam urusan Gunseikanbu yang merupakan departemen kehakiman Jepang.

Pada waktu Jepang berkuasa di Indonesia, penguasa Jepang secara total mengubah politik merendahkan umat Islam sebagaimana yang dilakukan pemerintah Belanda. Jepang memberikan penghargaan kepada umat Islam dengan tujuan agar umat Islam bersedia mendukung perjuangan kemakmuran Asia Timur Raya. Sebagai kelanjutan dari politik penguasa Jepang tersebut maka dibentuk kantor Agama pusat yang diberi nama “shuumuka”. Kemudian sejalan dengan upaya pemerintah Jepang membentuk PETA (Pembela Tanah Air), maka kantor-kantor Agama ini dijadikan tempat latihan militer dan persiapan dini penyelenggaraan birokrasi keagamaan di masa mendatang. Di situ tokoh-tokoh Islam seperti K.H. Abdul Hasyim dan K.H. Abdul Muzakkir banyak berperan. Kedua tokoh ini adalah mewakili tugas K. H. Hasyim Asy’ari yang diberi nama *shuumubucho* di akhir pemerintahan Jepang.⁵²

Meskipun pemerintah Jepang secara lahiriah menunjukkan penghargaan kepada umat Islam di bekas jajahan Belanda, tetapi khusus mengenai kedudukan korps penghulu yang dibentuk pada zaman Belanda tetap tidak dianggap sebagai

⁵² H.Z.A. Noeh, *Hakim Agama Dari Masa ke Masa, Dalam Buku Kenangan IKAHI*, (Jakarta : Panitia Munas LB IKAHA, 1995), h.35.

pegawai negeri oleh pemerintah Jepang dan tetap tidak digaji, serta dibiarkan saja berjalan tanpa ada pembinaan sama sekali. Jepang tetap menganggap penghulu hanya sebagai lembaga bantuan dari Pengadilan Negeri. Anggapan itu tentu saja sangatlah keliru karena waktu itu penghulu sudah memiliki jabatan sebagai Kepala Pencatat Nikah, Imam masjid, Penasehat Bupati dan Ketua Pengadilan Agama yang seharusnya digaji sebagaimana pegawai negeri lainnya.

Melalui uraian di atas, dapat diketahui bahwa Pengadilan Agama sebelum kemerdekaan, kewenangannya terkadang berbenturan dengan Pengadilan Umum. Hal ini memang kesengajaan pemerintah Belanda yang sejak awal sangat khawatir atas perkembangan hukum Islam, karena selain agama Islam bertentangan dengan agama mereka, juga hukum Islam merupakan hukum yang dianut sebagian besar bangsa Indonesia. Bagi pemerintah Belanda, menghidupkan hukum Islam sama saja memberi peluang hidup bangsa Indonesia untuk menentukan nasibnya sendiri. Setelah Indonesia merdeka, bangsa Indonesia menyadari politik hukum Belanda itu yang perlu segera ditinggalkan oleh bangsa Indonesia.

B. Kompetensi Peradilan Agama di Zaman Orde Lama dan Orde Baru

1. Periode 1945-1950

Proklamasi kemerdekaan Indonesia yang diumumkan pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah titik permulaan perubahan dalam segala aspek kehidupan kebangsaan dan bernegara. Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai dasar negara Indonesia serta sebagai realisasi Sila Ketuhanan Yang Maha Esa, maka atas desakan Komite Nasional Indonesia Pusat dan atas usul dari utusan Komite Nasional Indonesia daerah Banyumas Jawa Tengah, kemudian pemerintah

Indonesia menyetujui dibentuknya Departemen Agama. Pembentukan tersebut ditetapkan melalui Keputusan Pemerintah Nomor 1/SD tanggal 3 Januari 1946.

Pada awal berdirinya negara Indonesia, Pengadilan Agama dimasukkan dalam Kementrian Kehakiman. Setelah Departemen Agama terbentuk, Pengadilan Agama dipindahkan ke Departemen Agama melalui Penetapan Pemerintah Nomor 5/SD tanggal 25 Mei 1946. Mahkamah Islam Tinggi yang awalnya juga berada di bawah naungan Departemen Kehakiman, oleh Pemerintah, dipindahkan juga ke Departemen Agama melalui penetapan Pemerintah Nomor 5/SD tanggal 25 Maret 1946. Sejak saat itu pembinaan Pengadilan Agama berada dalam tanggung jawab Departemen Agama.

Sehubungan adanya penetapan pemerintah tersebut, langkah-langkah yang diambil Departemen Agama adalah mengeluarkan Maklumat Menteri Agama II tanggal 23 April 1946 yang berisikan sebagai berikut: (1) Shuumuka yang pada zaman Jepang berada di Karsidenan dan telah menjadi Jabatan Agama Daerah, sekarang menjadi urusan Departemen Agama Pusat. (2) Wewenang untuk mengangkat penghulu Landraad, beserta dua anggotanya yang saat ini berada di tangan Residen, diserahkan kepada Departemen Agama Pusat. (3) Wewenang untuk mengangkat penghulu Masjid dan pegawainya yang sebelumnya menjadi wewenang Bupati, setelah penyerahan itu diserahkan kepada Departemen Agama Pusat. (4) Untuk mengganti Ordonantie Pencatat NTR sebelumnya, ditetapkan Undang-Undang nomor 22 tahun 1946 tentang nikah, talak dan ruju' pada tanggal 22 Nopember 1946. Guna menindak lanjuti Undang-Undang tersebut, maka diterbitkan Keputusan Menteri Agama Nomor 6 tahun 1947 tanggal 8 Desember

1947 tentang pemisahan tugas dan fungsi Penghulu Kabupaten sebagai Pegawai Pencatat Nikah dan urusan kepenghuluan lainnya dengan penghulu hakim yaitu Ketua Pengadilan Agama sebagai Qodhi Hakim Syar'i. (5) melalui ketetapan Menteri Agama Nomor 56 Tahun 1948, dibentuk 11 Kantor Pengawas Pengadilan Agama yang letaknya berdampingan dengan Pengadilan Agama/Mahkamah Syari'ah Propinsi di luar Jawa, Madura, Jakarta, Semarang dan Surabaya. Kemudian dengan Peraturan Menteri Agama Nomor 1 tahun 1963 jo. Nomor 47 tahun 1963 lembaga pengawas Pengadilan Agama itu dijadikan inspektorat Pengadilan Agama. Kemudian di masa selanjutnya lembaga inspektorat inipun dihapus dan tugas-tugasnya dimasukkan dalam kewenangan Pengadilan Agama Tingkat Banding. (6) Menunjuk 13 buah buku referensi sebagai pedoman Hakim Agama dalam mengadili perkara, yaitu; *Al-Bajuri, Fatkhul Mu'in, Syarkawi Alattahrir, Qulyubi Mahalli, Fatkhul Wahab dengan syarahnya Tuhfah, Tagribul Mustag, Qarwanin Syari'ah Lil-Sayyid bin Yahya, Qawaninus Syar'iyah Lis Sayyid Sahdawah Dahlan, Syamsuri Fil Fara'id, Bughyatul Murtasyidin, Al Figh 'Alaa Mazahibil Arba'ah dan Mughnil Muhtaj.*

Di luar Jawa, Madura dan Kalimantan Selatan ada berbagai macam lembaga Pengadilan Agama, namun lembaga tersebut adalah bagian dari Peradilan Adat dan Peradilan Swapraja.⁵³ Lembaga-lembaga Peradilan Islam tersebut ada dalam bentuk-bentuk sebagai berikut (1) Di wilayah bekas negara Sumatera Timur dikenal adanya Majelis Agama Islam yang menyelesaikan perselisihan antara orang-orang

⁵³ Anwar Sitompul, *Kewenangan dan Tata Cara Beracara di Pengadilan Agama*, (Bandung : Armico, 1984), h. 13.

Islam. Majelis ini dibentuk dengan ketetapan Wali Negara ST. Nomor 78 tahun 1950. Selanjutnya surat keputusan Wali Negara ini dikuatkan melalui keputusan Menteri Agama Nomor 2 tahun 1953 yang mengakui Majelis Agama itu sebagai Pengadilan Agama dan diberi wewenang di samping NTR juga persoalan kewarisan, wakaf dan hibah sesuai hukum Islam. (2) Selain di Sumatera Timur, di daerah pulau Sumatera yang lain terdapat Mahkamah Syari'ah sebagaimana di Aceh, Tapanuli Selatan, Sumatera Tengah, Riau, Jambi, Lampung, Palembang dan sekitarnya. Pembentukannya dilakukan pada tanggal 1 Agustus 1946, sesuai pengakuan Wakil Pemerintah Pusat Darurat di Pematang Siantar dengan surat kawat tertanggal 13 Januari 1957. (3) Untuk daerah Bengkulu, Pontianak dan sekitarnya untuk mengadili perselisihan orang-orang Islam telah ada Mahkamah Balai Agama. Begitu pula di wilayah Sumbawa, Sulawesi dan sebagian Kalimantan Timur telah ada Mahkamah penyelesaian sengketa Islam. Peradilan tersebut tetap diizinkan melakukan tugasnya dengan kewenangan yang tersebut dalam pasal 12 Stb. 1932 Nomor 82.

Upaya-upaya yang sudah dilakukan Departemen Agama untuk mendirikan Peradilan Agama di luar Jawa, Madura dan Kalimantan Selatan baru berhasil pada tahun 1950. Pada awalnya Departemen Agama mengusulkan untuk pembentukan Pengadilan Agama di Aceh, ternyata disetujui oleh Pemerintah Pusat dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 29 tahun 1957 tanggal 6 Agustus 1957. Memperhatikan prospek baik ini, maka Departemen Agama mengusulkan lagi pembentukan Pengadilan Agama di daerah-daerah yang dianggap perlu. Ketika sidang kabinet tanggal 26 Agustus 1957 Pemerintah Pusat menyetujui usulan

tersebut dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1957 tanggal 5 Oktober 1957 Lembaran Negara Nomor 99 tahun 1957.⁵⁴

Kewenangan Pengadilan Agama menurut Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 1957 yaitu; *Pertama*, Mengadili perkara suami isteri yang beragama Islam jika timbul sengketa dalam rumah tangganya. *Kedua*, menyelesaikan perkara di bidang nikah, talak, ruju', fasakh dan syiqaq. *Ketiga*, Menetapkan syarat taklik talak yang disepakati telah berlaku dengan adanya gugatan pihak istri. *Keempat*, Mengadili tuntutan nafkah dan mahar yang belum dibayarkan. *Kelima*, Mengadili perkara shadaqah dan perkara perselisihan dalam pengelolaan Baitu Mall. Ketentuan ini berlaku juga di Pengadilan Tingkat Banding.

Apabila dibandingkan antara kewenangan Pengadilan Agama di Jawa, Madura dan Kalimantan Selatan dengan kewenangan Pengadilan Agama yang dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1957, maka tampak bahwa Pengadilan Agama yang dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1957 adalah lebih luas kewenangannya dibandingkan Pengadilan Agama yang ada di Jawa, Madura dan Kalimantan Selatan.

2. Periode 1950-1974

Pada tahun 1948 setelah penyerahan kedaulatan dilakukan dan kembali lagi kepada negara kesatuan pada tahun 1950, pemerintah melakukan upaya ke arah penyatuan di bidang hukum dan peradilan secara keseluruhan. Langkah awal ke arah itu adalah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Darurat Nomor 1 tahun

⁵⁴ Departemen Agama RI, *Kebijakan Dep. Agama Dari Masa ke Masa Dalam Kurun Waktu Setengah Abad*, (Jakarta : Balitbang Agama Dep. Agama Jakarta, 1996), h. 78.

1951 tentang tindakan sementara guna menyelenggarakan kesatuan susunan dan acara Pengadilan Agama. Pasal 1 ayat (2) sub a dan b Undang-Undang Darurat nomor 1 tahun 1951 menyebutkan bahwa Peradilan Agama yang terdapat dalam Peradilan Adat dan swapraja jika menurut hukum yang hidup di tengah masyarakat masih diperlukan, maka Peradilan Agama tersebut tidak perlu dihilangkan, tetap diizinkan melakukan tugasnya dan lebih lanjut akan diatur melalui Peraturan Pemerintah secara tersendiri.

Setiap ada rancangan yang memuat aturan-aturan tentang Kekuasaan Kehakiman yang akan dibuat sebagaimana yang dikehendaki pasal 24 dan 25 Undang-Undang Dasar 1945, selalu ada pendapat yang menginginkan agar Peradilan Agama dihapus seperti halnya peradilan Adat atau Desa, atau cukup dimasukkan dalam lembaga Pengadilan Negeri sehingga menjadi bagian dari Pengadilan Negeri. Namun pendapat-pendapat tersebut selalu dapat dikalahkan oleh pikiran sehat yang ingin agar Pengadilan Agama tetap dipertahankan sebagai pelaksana kekuasaan Kehakiman yang berdiri sendiri.

Rancangan Undang-Undang tentang susunan dan kekuasaan kehakiman tahun 1947 tim pembuat rancangan tersebut dipimpin oleh Wirjono Prodjodikoro, telah ditentukan di situ bahwa Pengadilan Agama harus tetap ada sebagai lembaga kekuasaan kehakiman bersama dengan lembaga kekuasaan kehakiman yang lain. Demikian juga dalam Undang-Undang nomor 1 tahun 1951 dinyatakan bahwa Pengadilan Agama tetap dipertahankan eksistensinya walaupun Peradilan Adat dan Desa dihapus secara bertahap. Berikutnya pada saat membicarakan rencana Undang-Undang tentang perkawinan dalam Dewan Perwakilan Rakyat banyak pula

pendapat yang ingin menghapus Peradilan Agama di Indonesia. Namun setelah rancangan Undang-Undang perkawinan tersebut disahkan menjadi Undang-Undang nomor 1 tahun 1974, maka eksistensi Pengadilan Agama di Indonesia menjadi lebih kuat. Puncak kontroversi mengenai Peradilan Agama terjadi di saat Rancangan Undang-Undang tentang Pengadilan Agama dibahas dalam Dewan Perwakilan Rakyat, namun pada akhirnya lahirlah Undang-Undang nomor 7 tahun 1989 tentang Pengadilan Agama.

Untuk terwujudnya Undang-Undang nomor 7 tahun 1989 tersebut bukan suatu yang mudah, melainkan memerlukan proses panjang untuk meraihnya, yaitu dengan mempersiapkan situasi-situasi yang tepat untuk menghilangkan efek negatif dari politik hukum Kolonial Belanda terhadap Peradilan Agama yang telah sangat berakar di Indonesia. Mengenai hal ini sudah banyak dilakukan upaya-upaya yang positif dari para hakim yang tergabung dalam Ikatan Hakim Agama (IKAHI). Pada saat merumuskan konsep tentang Kekuasaan Kehakiman yang hendak diajukan kepada konstituante guna dijadikan dasar untuk pembuatan Undang-Undang, PP-IKAHI juga memasukkan lembaga Peradilan Agama sebagai salah satu lembaga kekuasaan kehakiman di Indonesia selain kekuasaan kehakiman yang lain. Konsep tersebut secara bulat diterima oleh komisi yang menangani bidang hukum dalam Konstituante tersebut. Namun sebelum Undang-Undang Dasar berhasil dibuat, Konstituante sudah dibubarkan melalui Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959.

Walaupun konstituante telah dibubarkan, namun gagasan agar Pengadilan Agama tetap ada dimunculkan lagi melalui bentuk yang lain, misalnya di dalam Undang-Undang nomor 13 tahun 1965 tentang Peradilan Umum dan Mahkamah

Agung. Di dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa Pengadilan Agama tetap dipertahankan. Selanjutnya Undang-Undang ini dihapus dan diadakan Undang-Undang baru yaitu Undang-Undang nomor 14 tahun 1970. Dalam undang-undang yang terakhir ini kembali dinyatakan bahwa lembaga kekuasaan kehakiman dilaksanakan empat lingkungan Peradilan yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha. Dengan demikian, Peradilan Agama tetap diakui eksistensinya di Indonesia.

3. Periode 1974-1989

Mahkamah Islam Tinggi dengan nama "*Hof Voor Islamietische Zaken*" pertama kali diberlakukan di Jawa dan Madura pada tanggal 1 Januari 1938 berkedudukan di Jakarta (Batavia).⁵⁵ Mulai tanggal 1 Januari 1946 dipindahkan ke Surakarta sebab kondisi keamanan di Jakarta tidak memungkinkan untuk melaksanakan kegiatan karena kota Jakarta diduduki tentara sekutu. Pindahan tersebut dilakukan bersama dengan pindahnya ibukota Negara RI ke Yogyakarta. Pindahnya Mahkamah Islam Tinggi dari Jakarta ke Surakarta dilakukan dengan Keputusan Menteri Kehakiman tanggal 2 Januari 1946.⁵⁶

Dalam perkembangan selanjutnya, dengan surat Keputusan Menteri Agama nomor 71 tahun 1976 tanggal 16 Desember 1976, Departemen Agama membuat cabang Mahkamah Islam Tinggi di Surabaya dan Bandung karena banyaknya perkara banding setelah berlaku efektifnya Undang-Undang nomor 1 tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975. Keputusan Menteri Agama tersebut

⁵⁵ H. Noto Spesanto, *Organisasi Pengadilan Agama*, Penerbit tidak terbaca, 1986, h. 48.

⁵⁶ H. Noto Spesanto, *Organisasi Pengadilan Agama*, h. 49.

menyatakan bahwa Mahkamah Islam Tinggi cabang Bandung bertugas menyelesaikan perkara-perkara banding yang berasal dari Pengadilan Agama di Jawa Barat, sedangkan Mahkamah Islam Tinggi cabang Surabaya bertugas menyelesaikan perkara-perkara banding yang berasal dari Jawa Timur, Bali dan Nusa Tenggara. Sebenarnya pembentukan cabang Mahkamah Islam Tinggi ini sifatnya hanya sementara sebab untuk membentuk pengadilan tingkat banding secara definitif harus melalui Undang-Undang.

Dengan Surat Keputusan Nomor 61 tahun 1985, pada tahun 1985 Menteri Agama memindahkan kembali Mahkamah Islam Tinggi dari Surakarta ke Ibu kota Jakarta. Lebih lanjut membentuk lagi satu buah cabang Mahkamah Islam Tinggi di Semarang dengan Surat Keputusan Menteri Agama nomor 107 tanggal 12 Juli 1986. Setelah lahirnya Undang-Undang nomor 7 tahun 1989 tentang Pengadilan Agama, maka semua cabang Mahkamah Islam Tinggi tersebut secara resmi dijadikan Pengadilan Tingkat Banding dan memiliki kedudukan yang sama dengan Pengadilan Tingkat Banding di lingkungan Pengadilan yang lain.

Dalam masa waktu ini, Departemen Agama juga melakukan penyeragaman sebutan lembaga Peradilan Agama melalui surat keputusan Menteri Agama Nomor 6 tahun 1980. Alasan kebutuhan mendesak tindakan Menteri Agama tersebut bisa dimaklumi dan dibenarkan. Mahkamah Agung memberi pertimbangan bahwa perubahan tersebut dapat dibenarkan dan kepada Menteri Agama disarankan agar dalam penyebutan nama tersebut mengacu pada apa yang sudah berlaku bagi Pengadilan Umum. Pasca keluarnya keputusan ini, maka sebutan bagi Pengadilan Agama yaitu Pengadilan Agama untuk tingkat pertama, di mana sebelumnya

mempunyai nama yang bervariasi yaitu Pengadilan Agama untuk Jawa dan Madura, Karapatan Qodhi untuk Kalimantan Selatan dan Mahkamah Syari'ah untuk Luar Jawa, Madura dan Kalimantan Selatan. Sedangkan untuk Pengadilan Tingkat Banding sebutannya adalah Pengadilan Tinggi Agama, di mana sebelumnya adalah Mahkamah Islam Tinggi untuk Jawa dan Madura, Karapatan Qodhi Besar untuk Kalimantan Selatan dan Mahkamah Syari'ah Propinsi untuk daerah lainnya. Pasca lahirnya Undang-Undang nomor 7 tahun 1989 tentang Pengadilan Agama, sebutan untuk tingkat pertama adalah Pengadilan Agama dan untuk tingkat banding adalah Pengadilan Tinggi Agama.

Arah tujuan pembinaan Badan Peradilan Agama tidak lain adalah untuk menjamin pelayanan, penegakan dan kepastian hukum untuk warga negara Indonesia yang beragama Islam. Badan Peradilan Agama juga diharapkan dapat meningkatkan kesadaran hukum masyarakat dalam upaya pembangunan hukum di negara Republik Indonesia. Untuk meningkatkan keterpaduan pembinaan dan penyelenggaraan Peradilan Agama seperti yang telah dilakukan di lingkungan Pengadilan lainnya, pembinaan diarahkan pada peningkatan Badan Peradilan Agama dan aparatnya agar mempunyai kemampuan menjalankan peran dan fungsi sebagaimana yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Konsistensi pembinaan yang demikian menuntut keterpaduan, karena itu diperlukan kerja sama antara Mahkamah Agung, Departemen Agama dan Departemen Kehakiman. Kerjasama ini melahirkan strategi pembinaan dan pengawasan Hakim Peradilan Agama melalui SKB tanggal 25 Pebruari 1988 Nomor KMA/010/SKB/II/1988, M-01 PR. 0802 tahun 1988 dan Nomor 30/1988.

Mengikuti kebijakan forum kerjasama Departemen Agama dengan Mahkamah Agung RI, telah lahir usaha-usaha yang membantu kelancaran pengadaan hakim di lingkungan Peradilan agama. Lebih lanjut diterbitkan pula SKB Nomor 1307/KMA/1985 dan Nomor 25 tahun 1985 tanggal 21 Maret 1985 tentang upaya perumusan Kompilasi Hukum Islam sebagai pegangan hakim Peradilan Agama dalam memutuskan perkara yang diajukan. SKB yang terakhir ini telah mengantar lahirnya instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1991 kepada Menteri Agama RI untuk menyebarkanluaskan Kompilasi Hukum Islam kepada seluruh masyarakat. Lebih lanjut Menteri Agama memberikan langkah organik dengan Surat Keputusan Nomor 154 tahun 1991 yang menginstruksikan kepada seluruh instansi Departemen Agama juga Instansi Pemerintah lainnya yang terkait supaya menyebarkanluaskan Kompilasi Hukum Islam di bidang Hukum Perkawinan, Kewarisan dan Perwakafan, sebagaimana dimaksud dalam diktum pertma instruksi Presiden RI Nomor 1 tanggal 10 Juni 1991 untuk dipergunakan oleh Instansi Pemerintah dan Masyarakat dalam menyelesaikan segala persoalan yang dihadapinya dalm bidang-bidang tersebut.

4. Periode 1989-2005

Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 telah menetapkan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung RI dan lain-lain badan kehakiman. Dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 14 thun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman jo pasal 10 (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman dinyatakan bahwa kekuasaan

kehakiman tersebut dilaksanakan oleh Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Sementara pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan Undang-Undang. Ketentuan ini lebih lanjut ditegaskan pasal 12 Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 jo pasal 10 (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman, bahwa susunan, kekuasaan serta acara dari badan-badan peradilan tersebut diatur dengan Undang-Undang tersendiri. Sebagai tindak lanjut ketentuan pasal ini, telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung RI, jo Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, undang-undang nomor 2 tahun 1986 Tentang Peradilan Umum, Undang-Undang nomor 5 tahun 1950 Tentang Peradilan Militer, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang nomor 7 tahun 1989 Tentang Peradilan Agama.

Pertimbangan filosofis lahirnya Undang-Undang nomor 7 tahun 1989 Tentang Peradilan Agama adalah; *Pertama*, Bahwa Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, mempunyai tujuan mewujudkan kehidupan bangsa yang sejahtera, aman tentram dan tertib. *Kedua*, Bahwa untuk mewujudkan kehidupan tersebut dan menjamin persamaan kedudukan warga negara dalam hukum diperlukan usaha untuk menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum yang dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat. *Ketiga*; Bahwa salah satu usaha

untuk menegakan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum adalah melalui Peradilan Agama sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 Tentang Ketentuan pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman jo. Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman. *Keempat*; Bahwa pengaturan mengenai susunan, kekuasaan dan hukum acara Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama selama ini masih beraneka ragam karena didasarkan pada (1) peraturan tentang Peradilan Agama di Jawa dan Madura (Stb. 1982 Nomor 152 dikaitkan dengan Stb. 1937 Nomor 116 dan 610), (2) Peraturan tentang Kerapatan Qodhi dan Kerapatan Qodhi Besar untuk sebagian residensi Kalimantan Selatan dan Timur (Stb. 1937 Nomor 638 dan 639), (3) Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1957 tentang Pembentukan Pengadilan Agama atau Mahkamah Syari'ah di luar Jawa dan Madura (LN. 1957. 99), perlu segera dihiri agar tercipta kesatuan hukum yang mengatur Peradilan Agama dalam kerangka Tata Hukum Nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, *kelima*; Bahwa dengan pertimbangan tersebut, dan untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Pokok-pokok kekuasaan Kehakiman dipandang perlu menetapkan undang-undang yang mengatur susunan, kekuasaan dan hukum acara pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama.

Dalam pasal 2 undang-undang nomor 7 tahun 1989 dijelaskan bahwa Pengadilan Agama adalah salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman untuk rakyat pencari keadilan yang beragama Islam. Kedudukan Pengadilan Agama sejajar dengan lembaga peradilan lainnya di Indonesia, tempat kedudukan Pengadilan Agama adalah di Kota Kabupaten atau Kotamadya dan tidak menutup

kemungkinan adanya pengecualian. Sedangkan kedudukan Pengadilan Tinggi Agama adalah di Ibu Kota Propinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Propinsi tersebut bisa juga meliputi beberapa propinsi.

Mengenai kewenangan pengadilan agama disebutkan dalam pasal 49 Undang-Undang nomor 7 tahun 1989 yaitu menerima, memeriksa, mengadili dan menyelesaikan perkara-perkara dalam bidang perkawinan, kewarisan wasiat, shadaqah dan hibah yang dilakukan menurut hukum Islam. Sedangkan Pengadilan Tinggi Agama berwenang mengadili perkara-perkara yang menjadi tugas dan kewenangan Pengadilan Agama dalam tingkat banding, juga berwenang menyelesaikan sengketa yurisdiksi antara Pengadilan Agama, dan juga mempunyai kedudukan sebagai kawal depan Mahkamah Agung RI dan Departemen Agama RI untuk keperluan pembinaan dan pengawasan.

Mengenai perkawinan yang merupakan kewenangan Pengadilan Agama adalah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975 yaitu seperti disebut dalam penjelasan pasal 49 berupa Undang-Undang nomor 7 tahun 1989; (1) Izin beristeri lebih dari seorang, (2) Izin melakukan perkawinan bagi orang yang belum berusia 21 tahun, dalam hal orang tua atau wali atau keluarga dalam garis lurus ada perbedaan pendapat, (3) Dispensasi kawin bagi yang umurnya kurang dari 19 tahun untuk pria dan 16 tahun untuk wanita. (4) Pencegahan perkawinan, (5) Penolakan perkawinan oleh Pengawas Pencatat Nikah (6) Pembatalan Perkawinan, (7) Gugatan kelalaian atas kewajiban suami atau isteri, (8) Perceraian karena talak, (9) Perceraian karena gugatan, (10) Penyelesaian harta bersama, (11) Mengenai penguasa anak, (12) Ibu

dapat memikul biaya pemeliharaan dan pendidikan anak bilamana bapak yang seharusnya bertanggung jawab tidak memenuhinya, (13) Penentuan kewajiban memberi biaya penghidupan oleh suami kepada bekas isteri atau penentuan kewajiban bagi bekas isteri, (14) Putusan tentang sah atau tidaknya seorang anak, (15) Pencabutan tentang kekuasaan orang tua, (16) Pencabutan kekuasaan wali, (17) Penunjukan orang lain sebagai wali oleh Pengadilan dalam hal kekuasaan seorang wali dicabut, (18) Menunjuk seorang wali dalam hal seorang anak yang belum cukup umur 18 tahun yang ditinggal kedua orang tuanya padahal ia tidak ada penunjukan wali oleh orang tuanya, (19) Pembebanan kewajiban ganti kerugian terhadap wali yang telah menyebabkan kerugian atas harta benda anak yang ada di bawah kekuasaannya, (20) Penetapan asal usul seorang anak, (21) Putusan tentang hal pemberian keterangan untuk melakukan perkawinan campur dan (22) Pernyataan tentang sahnya perkawinan yang terjadi sebelum undang-undang nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan dan dijalankan menurut peraturan yang lain.

Dalam bidang kewarisan yang menjadi kewenangan Pengadilan Agama adalah menyangkut penentuan siapa-siapa yang menjadi ahli waris, penentuan bagian-bagian harta yang berhak diterima oleh para ahli waris, dan melaksanakan pembagian harta warist atau peninggalan.

Selain kewenangan di bidang kewarisan ini, Pengadilan Agama juga diberi kewenangan untuk membagi harta warist harta atau peninggalan berdasarkan hukum Islam secara damai tanpa adanya sengketa sebagaimana dalam pasal 107 undang-undang nomor 7 tahun 1989 tentang Pengadilan Agama.

Mengenai masalah wakaf, tidak dijelaskan dengan rinci. Berarti bahwa masalah wakaf menuruti prinsip hukum Islam yang universal. Maksudnya adalah dalam masalah wakaf tidak dibatasi pada hal tertentu saja, seperti dalam hal wakaf tanah milik sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik LN. 1977 – 1938. Masalah perwakafan yang diatur di dalam undang-undang nomor 7 tahun 1989 meliputi sah tidaknya barang wakaf, sengketa mengenai apakah barang wakaf sudah dijual, digadaikan atau sudah diwariskan, baik menyangkut barang tetap maupun barang bergerak, jadi lebih luas lagi ruang lingkupnya dibanding dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

Masalah shadaqah diartikan sebagai benda tetap maupun bergerak yang segera habis dipergunakan atau tidak diberikan kepada orang lain tanpa imbalan dan tanpa syarat apapun, melainkan semata-mata mengharap ridha dan pahala dari Allah SWT. Karena shadaqah ini adalah pemberian tanpa syarat kepada orang atau badan hukum maka terserah kepada orang atau badan hukum tersebut untuk menggunakannya, apakah mau dijual, dihibahkan atau dishadaqahkan kembali kepada orang lain.⁵⁷ Pada umumnya shadaqah itu berupa barang yang segera habis dipakai, kalau barang yang tahan lama orang biasa memberikannya dengan cara wakaf. Sengketa masalah shadaqah ini merupakan wewenang Pengadilan Agama untuk menyelesaikannya.

⁵⁷ H. Roihan A. Rasyid, *Hukum Acara Peradilan Agama*, Penerbit tidak terbaca, 1990, h. 39.

Perkembangan terakhir terkait peningkatan pengawasan dan pembinaan Peradilan Agama, ditetapkan pula undang-undang nomor 20 tahun 1992 tentang pembentukan Pengadilan Agama di Bandar Lampung dan Yogyakarta. Kemudian ditetapkan pula undang-undang nomor 5 tahun 1995 tentang pembentukan Pengadilan Tinggi Agama di Kupang, Bengkulu, Palu dan Kendari. Lebih lanjut ditetapkan pula Undang-Undang No. 4 Tahun 2005 tentang pembentukan Pengadilan Tinggi Agama Banten, Undang-Undang No. 5 Tahun 2005 tentang pembentukan Pengadilan Tinggi Agama Bangka Belitung, Undang-Undang No. 6 Tahun 2005 tentang pembentukan Pengadilan Tinggi Agama Gorontalo dan Undang-Undang No. 7 Tahun 2005 tentang pembentukan Pengadilan Tinggi Agama Maluku Utara.

Dengan terbitnya beberapa undang-undang tentang Peradilan Agama, maka saat ini Peradilan Agama telah mempunyai dasar hukum yang kuat sebagai lembaga kekuasaan kehakiman di Indonesia. Karena itu diharapkan agar Peradilan Agama lebih mantap dalam melaksanakan tugasnya, sejajar dengan lembaga peradilan yang lain sesuai pasal 10 undang-undang nomor 14 tahun 1970 tentang pokok-pokok kekuasaan kehakiman jo. Pasal 10 (2) undang-undang nomor 4 tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman. Dengan undang-undang tersebut maka peranan Peradilan Agama menjadi semakin besar sebab undang-undang tersebut sudah menegaskan wewenang Peradilan Agama untuk melaksanakan putusannya sendiri yang sebelumnya dilaksanakan melalui Peradilan Umum.

Setelah undang-undang nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama diterbitkan, langkah pertama yang dilakukan Menteri Agama RI adalah

membersihkan citra Peradilan Agama dari pemikiran kolonial yang telah membuat Peradilan Agama menderita lebih 100 tahun lamanya. Dahulu pemerintah Kolonial Belanda lebih menitikberatkan pada kata “*AGAMA*” dari kata Peradilan Agama. Sekarang Mahkamah Agung lebih menitikberatkan kata “*PERADILAN*”, dari kata Peradilan Agama, karena Peradilan Agama merupakan salah satu alat kekuasaan kehakiman yang kedudukannya sama dengan lembaga peradilan lainnya. Peradilan Agama perlu dibina secara “*court of law*” yakni Pengadilan yang sebenarnya, tidak lagi sebagai Quasi Rechtspraak sebagaimana sebelumnya.

Langkah berikutnya yang ditempuh Mahkamah Agung terkait berlakunya undang-undang nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama yaitu menerbitkan Surat Edaran Nomor 2 tahun 1990 tentang Petunjuk yang harus dipedomani oleh Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama ketika mengeluarkan surat asli, salinan atau turunan penetapan atau putusan, risalah, akta dan surat-surat lainnya yang terkait dengan perkara yang diperiksa dan diputus. Tidak diperkenankan lagi memakai cap dinas yang ada kata Departemen Agama dan Nomor Induk Pegawai (NIP) yang terletak di bawah nama Ketua, Hakim, Panitera, Panitera Pengganti, Jurusita atau Jurusita Pengganti.

Selanjutnya Mahkamah Agung RI aktif melakukan pembinaan sumber daya manusia Pengadilan Agama, khususnya pembinaan para hakim dalam pemahaman ilmu syari’ah supaya mampu menjadi hakim dalam peradilan yang sebelumnya. Konsolidasi yang dibuat Mahkamah Agung tidak lain meluruskan kembali pemahaman syari’ah dan fiqh. Cara berfikir dan metodologi tradisional yang digunakan selama ini dalam memahami syari’ah tidak bisa dipertahankan lagi

karena sudah tidak sanggup menjadikan lembaga Peradilan Agama berperan dengan sebenarnya sebagai aparat kekuasaan kehakiman. Dalam hal ini dibutuhkan metodologi terbuka dalam memahami syari'ah sebagaimana yang telah digunakan oleh pakar hukum Islam pada masa keemasannya.⁵⁸ Persoalan ini penting karena memahami secara ilmiah syari'ah tentu saja dimulai dari kuliah-kuliah pertama di Perguruan Tinggi. Hukum positif Islam yang telah dicapai di masa sekarang dan hendak dikembangkan di masa mendatang adalah sangat tergantung pada Pengadilan Agama.

Poin-poin yang diharapkan melalui lahirnya undang-undang nomor 7 tahun 1989 dapat diuraikan sebagai berikut;⁵⁹ (1) Dengan adanya Peradilan Agama diharapkan tercapainya perwujudan tata kehidupan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram dan tertib dalam kerangka negara hukum yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. (2) Dengan Peradilan Agama akan ada jaminan perasaan kedudukan warga negara dalam hukum, di mana diperlukan usaha menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum yang dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat. (3) Dengan Peradilan Agama terwujud salah satu upaya guna menegakkan keadilan, kebenaran dan kepastian hukum sebagaimana dikehendaki dalam Undang-Undang nomor 14 tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. (4) Dengan Pengadilan Agama terwujud susunan kekuasaan dan hukum acara dalam lingkungan Peradilan Agama yang selama ini tidak seragam. (5) Dengan adanya Peradilan Agama, khususnya

⁵⁸ Dirbinbapera Islam Dep. Agama, *Kenang-kenangan Seabad Pengadilan Agama*, Cetakan kesatu, Jakarta : Ade Cahaya, 1985, h. 14.

⁵⁹ H.Z.A. Noen dan H.A. Basith Adnan, *Hakim Agama Dari Masa ke Masa, Dalam Buku Kenangan IKAHI*, h. 34.

terkait hukum acara, akan tercapai penyelenggaraan perkara yang tertib dan wajar sehingga terwujud kepastian hukum bagi pihak-pihak berperkara. (6) Dengan terbitnya Undang-Undang nomor 7 tahun 1989, akan ada Pengadilan Agama pada setiap kota dan ibukota Kabupaten juga Pengadilan Tinggi Agama di setiap ibukota Propinsi di Indonesia. Pembinaan teknis oleh Mahkamah Agung dan pembinaan keuangan dan organisasi oleh Departemen agama. Pengadilan Agama dibentuk melalui Undang-Undang. (7) Dengan lahirnya Undang-Undang nomor 7 tahun 1989, diharapkan adanya syarat-syarat konkrit untuk diangkat sebagai hakim di Pengadilan Agama, karena dikemukakan bahwa hakim Peradilan Agama diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sebagai kepala negara. (8) Dengan Undang-Undang nomor 7 tahun 1989, negara mendapatkan satu badan pertimbangan yang bisa memberikan keterangan dan nasehat mengenai hukum Islam kepada instansi pemerintah di wilayah hukumnya apabila diminta. (9) Dengan terbitnya Undang-Undang nomor 7 tahun 1989 maka Undang-Undang Pengadilan Agama sudah menjadi jelas, termasuk dalam hal memeriksa dan memutuskan perkara-perkara perdata yang jadi kewenangannya dan sekaligus dapat melaksanakan sendiri putusan yang telah dijatuhkannya.

BAB IV
PENGARUH POLITIK HUKUM TERHADAP KOMPETENSI
PERADILAN AGAMA DI INDONESIA
PASCA REFORMASI

A. Politik Hukum Islam dan Perkembangannya di Indonesia

1. Politik Hukum Islam di Indonesia

Indonesia merupakan wilayah yang didiami berbagai kelompok etnik, sosial, agama dan kultur yang masing-masing memiliki tanggung jawab moral untuk menjaga norma dan pandangan hidup mereka.⁶⁰ Heterogenitas masyarakat tersebut diakomodir dengan semboyan “*Bhineka Tunggal Ika*” atau berbeda-beda tetapi tetap satu jua. Ikatan kesatuan yang diikat dengan semboyan tersebut, tidak berarti bahwa secara pemikiran dan ideologis gampang dipersatukan, khususnya mengenai persoalan pengumpulan pemikiran hukum di Indonesia.

Pluralisme ataupun dualisme hukum merupakan persoalan yang sering menjadi hambatan bagi reformasi hukum. Masih kuatnya energi ketergantungan pada produk hukum dapat terlihat melalui beberapa peraturan perundangan yang masih diperoleh dari warisan penjajah Belanda. Konsekuensi sikap ini terbukti dengan adanya pengelompokan hukum; [1] ada kelompok pembela hukum adat, [2] ada kelompok pembela hukum Islam, dan [3] ada kelompok pembela hukum peninggalan Belanda.⁶¹ Kelompok-kelompok ini sudah eksis sejak Belanda menguasai perundang-undangan Hindia Belanda.

⁶⁰ Gouw giok siong, *The Marriage Laws of Indonesia with Special Reference to Mixed Marriages*, (Rabels Zeitsscherift, 1964), h. 711-131.

⁶¹ Subekti, *Law in Indonesia*, (Jakarta : Yayasan Proklamasi Center for Strategic and International Studies, 1982), h. 6.

Jatuhnya kekuasaan kolonial Belanda tidak serta merta menghancurkan *power of laws*-nya. Para pembela kelompok ini memiliki pengaruh yang kuat dan tidak jarang menjadi hambatan dalam pembaruan hukum di Indonesia. Para pemimpin nasional dan ahli hukum dengan semangat hendak menghancurkan hukum peninggalan penjajah telah melakukan berbagai bentuk reformasi hukum guna menggantikan kebijakan produk kolonial.⁶²

Usaha reformasi hukum ini kenyataannya tidak semudah yang diucapkan, adanya sikap pro dan kontra sering kali sulit dipertemukan. Antara kelompok “*pluralis*” berhadapan dengan “*Uniformis*” disatu sisi; dan kelompok “*sekuler nasionalis*” berhadapan dengan kelompok Islam di sisin lain. Perdebatan aliran pluralis versus uniformis terfokus pada permasalahan unifikasi dan pluralisme hukum, sementara fokus kelompok kedua adalah terkait eksistensi hukum Islam.

Adanya prinsip negara kesatuan mendorong para pemimpin Indonesia sejak awal kemerdekaan lebih cenderung pada upaya unifikasi hukum. Dengan unifikasi, lebih mudah usaha menuju modernisasi. Kenyataannya, berkaitan pula dengan kebutuhan lain, yaitu ingin menyingkirkan spirit hukum kolonial.

Menghilangkan secara total hukum warisan kolonial adalah pekerjaan yang berat bagi satu negara yang majemuk seperti Indonesia. Sistem-sistem hukum yang telah ada, begitu kuat hubungannya dengan kepercayaan agama dan kultur masyarakat, di samping itu, iklim politik yang tidak mendukung juga ikut berpengaruh, akibatnya unifikasi hukum tidak dapat berjalan efektif.

⁶² Sajuti Thalib, *Politik Hukum Baru*, (Bandung : Bina Cipta, 1987), h. 52-53.

Sehubungan analisis tentang hubungan antara politik dan agama dalam Islam, Allan Christelow menyatakan bahwa titik maksimum antara keduanya ada pada kantor Qadli, "*hakim agama yang dipilih negara*".⁶³ Hal ini dapat terlihat dari bentuk akomodasi yang bisa dicapai antara negara dan Islam sejak munculnya negara bangsa (*nation state*) di negara-negara mayoritas Islam. Itu adalah fenomena yang muncul sebagai hasil pergumulan mereka dengan nilai-nilai Barat melalui proses kolonialisasi. Khusus di Indonesia, akomodasi ini dapat kita lihat dalam kasus peradilan agama. Sejak kemerdekaan, evolusi sistem peradilan ini telah merefleksikan hasil pergumulan antara kelompok nasionalis, yang mewakili kekuatan negara, dengan kelompok Islam.

Persoalan lain terkait peradilan agama adalah tantangan berupa adanya ide *receptie* yang diwarisi dari Belanda, telah mempengaruhi banyak ahli hukum Indonesia bahkan telah mendorong sikap antagonisme mereka terhadap eksistensi peradilan agama. Supomo cs. serta lulusan sarjana Belanda merupakan kelompok nasionalis yang paling antagonistik terhadap Islam dan memberikan pengaruh besar dalam pergumulan antara kelompok *sekuler nasionalis* dengan kelompok Islam. Perdebatan dua kelompok tersebut, terus menerus terjadi, akibatnya posisi hukum Islam selalu dijadikan sub ordinat dalam hukum nasional.

Dalam konteks perjalanan kebijakan pemerintahan Soeharto, posisi hukum Islam melalui gelombang pasang surut mengikuti harmonisasi hubungan antara Islam dan negara. Hal ini sesuai anggapan bahwa semakin baik hubungan agama

⁶³ Allan Christelow, *Muslim Law Court and the French Colonial State in Algeria*, (New Jersey : Princeton University Press, 1985), h. 262.

dan negara, maka semakin besar pula peluang hukum Islam untuk diterapkan dan sebaliknya. Karena itu, perjalanan politik umat Islam sangat mempengaruhi perkembangan hukum Islam. Abdul Aziz Thaha menggambarkan hubungan itu dengan tiga konfigurasi hubungan, yaitu antagonistik (1966-1981), resiprokal kritis (1981-1985) dan periode akomodatif (1985-1999).

Dalam bentuk hubungan yang sifatnya antagonistik, kepentingan politik Islam juga kebutuhan hukum masyarakat, tidak terakomodasi oleh kebijakan-kebijakan pemerintah. Kalau pun ada kebijakan yang terkait umat Islam, maka yang muncul adalah produk hukum yang bertentangan dengan nilai-nilai Islam. Di bidang hukum Islam, misalnya, muncul rancangan undang-undang perkawinan yang sekuler. Keinginan ke arah unifikasi hukum perkawinan yang seragam bagi semua penduduk, jelas adalah bukti betapa pemerintah tidak mempertimbangkan kepentingan orang-orang Islam. Maka pantas apabila dalam hubungan yang antagonistik tersebut telah muncul reaksi keras dari masyarakat muslim.

Dalam situasi hubungan yang antagonistik tersebut, kelompok nasionalis sekuler dan non Muslim adalah sangat diuntungkan. Pemerintah lebih yakin menjalin hubungan dengan pihak Angkatan Bersenjata dalam bidang keamanan, sedang di bidang pemerintahan kelompok sekuler dan non Muslim mendapatkan angin segar kekuasaan. Indikasi ini terlihat dari banyaknya aktivis-aktivis Kristen bercokol di berbagai kecurigaan terhadap Islam dengan memunculkan isu *negara Islam*. Padahal sebenarnya komitmen kebangsaan dalam sidang konstituante tetap dipegang teguh oleh umat Islam Indonesia. Usaha menghidupkan kembali Piagam Jakarta yang dipropagandakan oleh kelompok tertentu, hanya bertujuan untuk

menjaga hubungan yang tidak harmonis antara Islam dan negara. Mereka khawatir, jika Islam dan negara menjalin hubungan baik, gerakan mereka termasuk dalam menjalankan misi agama mereka menjadi terganggu. Sebenarnya, kekhawatiran tentang isu negara Islam dan termarginalkannya agama minoritas, tidak lain hanyalah kekhawatiran yang tidak berdasar.

Dalam situasi hubungan yang demikian itu, pemerintah dengan ketat membatasi setiap kepentingan politik hukum Islam. Pemerintah lebih memilih dan memberi peluang menyangkut Islam ibadah, seperti pembangunan masjid, zakat, dan haji. Sedangkan aspek muamalah, seperti mengangkat hukum Islam menjadi hukum nasional, sangat dibatasi atau bahkan ditiadakan.

Dalam situasi itu, pemerintah lebih senang kepada kelompok intelektual Islam yang modernis sebab dianggap mendukung kebijakan pembangunan dan modernisasi pembangunan. Kelompok intelektual ini dianggap lebih bersahabat karena topik-topik pemikiran yang dikembangkan lebih pada nilai moral ajaran, bukan bidang politik. Tidak ada hubungan antara pemikiran modernisme dan kepentingan politik, sehingga mazhab pemikiran ini lebih leluasa mengekspresikan pikiran mereka selama pemerintahan orde baru. Berbeda dengan kalangan tradisionalis yang selalu mendapat pengawasan ketat atas setiap ide dan wacana yang dikembangkan oleh mereka.

Namun, situasi yang kurang harmonis itu, kemudian bergeser mengikuti perkembangan pemahaman Islam masyarakat. Pendekatan yang bersifat legalistik-formal kemudian berangsur-angsur melunak. Hal yang serupa pula terjadi di pihak negara melalui adanya komunikasi yang dibangun. Situasi inilah yang kemudian

menciptakan hubungan yang resiprokal-kritis. Yaitu ada keinginan untuk saling memahami posisi. Periode ini dimulai dari political test yang ditempuh pemerintah dengan menyodorkan konsep asas tunggal bagi orsospol yang kemudian menjadi asas ormas di Indonesia. Dalam konteks hubungan resiprokal-kritis, menyangkut pembinaan hukum Islam, lebih bersifat pengembangan fisik, terutama pengembangan beberapa sarana prasarana lembaga keagamaan, belum masuk pada pembangunan substansial.

Kemudian dengan adanya akomodasi dari umat Islam terhadap asas tunggal, maka momentum ini melahirkan hubungan yang bersifat akomodatif. Akomodasi negara terhadap kepentingan umat Islam tidak terpisahkan dari semakin kuatnya pengaruh pemikiran baru aktivis-aktivis Islam yang telah dimulai akselerasinya di tahun 1970-an yang dimotori oleh Nucholish Madjid. Arah pemikiran intelektualisme Islam ini memperoleh tanggapan positif dari pemerintah. Akibatnya melalui pengembangan pemikiran ini, muncul keadaan saling kesepahaman antara negara dan Islam. Maka dalam hubungan yang bersifat akomodatif inilah, kebijakan politik hukum Islam pemerintahan semakin aspiratif, yaitu melalui lahirnya Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989.

Kebijakan terkait dengan peradilan agama, khususnya, mengindikasikan hubungan yang harmonis antara negara dan Islam di Indonesia sejak pertengahan kedua dekade delapan puluhan. Beberapa peraturan baru, seperti Undang-Undang Pokok Pendidikan, Instruksi Presiden No. 1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam, termasuk dukungan pemerintah yang begitu kuat kepada organisasi cendekiawan Muslim seperti ICMI (Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia),

semua itu memperjelas kecenderungan pemerintah untuk mengakomodir keinginan masyarakat Islam. Ada pula beberapa kebijakan misalnya pendirian Bank Muamalat Indonesia (BMI), keputusan bersama di tingkat Menteri tentang Bazis, termasuk kebijakan tentang jilbab dan penghapusan Porkas dan SDSB. Perkembangan ini kelihatannya menandai titik balik mengenai hubungan antara Islam dan pemerintah, di mana mereka satu sama lain tidak lagi dipandang sebagai musuh, melainkan sebagai partner dalam upaya yang dilakukan pemerintah untuk membangun negara.

Sikap melunak pemerintah terhadap Islam ini banyak mengejutkan berbagai pihak, sehubungan kenyataan bahwa kelompok-kelompok non-Muslim dalam diskursus politik Indonesia masih terdengar nyaring sampai akhir tahun delapan puluhan. Hal ini dapat diilustrasikan melalui debat yang berkepanjangan mengenai rancangan undang-undang Pengadilan Agama pada tingkat Dewan Perwakilan Rakyat. Kelompok non-Muslim dan nasionalis sekuler saat itu menunjukkan oposisi yang sangat besar terhadap draf undang-undang tersebut.

Hal yang lebih menarik, bahwa mereka menduga langkah ini merupakan langkah pendahuluan bagi orang-orang Islam untuk berupaya menghidupkan kembali Piagam Jakarta. Menurut pandangan mereka, pengundangan undang-undang Nomor 7 tahun 1989 adalah tanda bahwa orang-orang Islam Indonesia bermaksud ingin mendirikan negara Islam.

Kecurigaan mereka ini tentunya tidak berdasar, sebab kenyataan bahwa kelompok Islam idealis yang selalu mempromosikan pendapat tentang perlunya negara yang berdasarkan ideologi Islam selalu dikalahkan oleh kelompok Islam

akomodasionis sejak beberapa dekade terakhir. Bagi kelompok Islam yang terakhir ini, bentuk negara Islam yang bagaimanapun yang mereka maksudkan, telah disisihkan. Kenyataan ini diperkuat pula dengan penerimaan asas Pancasila oleh semua parta politik dan organisasi massa sebagai satu-satunya dasar ideologi. Hal itu telah mendorong semakin banyaknya pemimpin Islam mempertanyakan relevansi perdebatan mengenai negara Islam di negara Republik Indonesia. Diskusi-diskusi yang kemudian muncul tidak lagi berkutat mengenai pro dan kontra tentang pendirian negara Islam, melainkan mereka justru lebih cenderung memfokuskan diri mengenai di mana nilai-nilai Islam dapat diintegrasikan ke dalam sistem ideologi negara tersebut.⁶⁴

Selama periode pemerintahan Orde Baru telah terbit beberapa produk hukum berbentuk Undang-Undang yang terkait dengan keberadaan peradilan agama di Indonesia antara lain Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan Undang-Undang nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Di bawah hirarki undang-undang tersebut telah lahir pula peraturan perundang-perundangan yang menunjang antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik dan instruksi Presiden nomor 1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 27 ayat (1) ditegaskan: *segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan*

⁶⁴ Ratno Lukito, *Pergumulan Antara Hukum Islam dan Adat di Indonesia*, (Jakarta : INIS, 1998) h. 74.

wajib menjunjung hukum pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Ketentuan persamaan di hadapan hukum dalam Undang-Undang Dasar Negara ditetapkan dengan memberikan jaminan konstiusional kepada setiap golongan masyarakat Indonesia. Dijaminnya hak-hak warga negara dalam bidang agama ditentukan dalam pasal 29 UUD 1945 yang bunyinya; *Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.*

Penafsiran sistematis atas pasal 27 ayat (1) adalah merupakan aturan *lex generalis*, yang bermakna seluruh warga negara mempunyai hak atas pelayanan hukum yang sama tanpa adanya diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, golongan, kepercayaan, dan lain sebagainya, yang berlaku umum (*lex generalis*). Sedangkan penafsiran sistematis atas pasal 29 ayat (2) di atas adalah merupakan aturan *lex specialis*. Dalam kaitan ini, *lex specialis* adalah hak untuk memeluk agama masing-masing. Mengingat adanya kekhususan hukum bagi pemeluk agama tertentu, dibentuklah peradilan khusus bagi pemeluk agama tersebut.⁶⁵

Dalam sistim ketatanegaraan Indonesia seperti yang disebut dalam UUD 1945 pasal 24, kekuasaan kehakiman adalah dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan kehakiman lainnya menurut Undang-Undang. Selanjutnya pasal 25 UUD 1945 menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka, tidak dapat dipengaruhi oleh kekuasaan pemerintah maupun campur tangan lembaga eksekutif dan legeslatif. Kekuasaan kehakiman

⁶⁵ Ismail Suny, *Sekitar RUUP*, (Jakarta : Suara Muhammadiyah, Juni II, Juli I, 1989).

adalah kekuasaan peradilan (*judicial power*), yaitu menegakkan hukum dan keadilan (*rule of law*) di dalam negara hukum Republik Indonesia.⁶⁶

Sejak tahun 1948 sampai mendekati era reformasi, telah muncul tiga Undang-Undang yang khusus mengatur mengenai kekuasaan kehakiman, yakni: (1) Undang-Undang nomor 19 tahun 1948 tentang susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman dan kejaksaan. (2) Undang-Undang nomor 19 tahun 1964 tentang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman, dan terakhir adalah (3) Undang-Undang nomor 14 tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman.

Mengenai kemerdekaan kekuasaan kehakiman sesuai ketentuan Undang-Undang nomor 19 tahun 1948 dinyatakan dalam pasal 3;

- 1) Kekuasaan kehakiman dijalankan dengan tidak memandang kedudukan dalam masyarakat dari pihak yang berperkara.
- 2) Para hakim merdeka dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman dan hanya tunduk pada Undang-Undang.
- 3) Pemegang kekuasaan pemerintahan dilarang campur tangan dalam urusan kehakiman, kecuali hal-hal tersebut ada dalam Undang-Undang Dasar.
- 4) Perselisihan tentang kekuasaan antara pemegang kekuasaan kehakiman dengan pemegang kekuasaan pemerintahan diputuskan menurut yang diatur Undang-Undang.

⁶⁶ Yahya Harahap, *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama*, (Jakarta : Pustaka Kartini, 1993), h. 88.

Menurut ketentuan pasal 6 Undang-Undang di atas, penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh badan-badan kehakiman dalam lingkungan; (a) Peradilan Umum, (b) Peradilan Tata Usaha Pemerintahan, (c) Peradilan Ketentaraan. Perselisihan menyangkut kewenangan antar badan kehakiman dalam satu lingkungan peradilan dan menyangkut kewenangan antar lingkungan peradilan diputuskan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang. Dalam aturan pasal tersebut badan kehakiman, atau badan peradilan, dalam lingkungan peradilan agama tidak disebutkan. Tetapi, dalam aturan pasal 35 ayat (2) dinyatakan: perkara-perkara perdata antar orang-orang beragama Islam yang terkait dengan hukum agamanya harus diperiksa dan diputuskan oleh pengadilan negeri, dengan susunan yang terdiri dari seorang hakim beragama Islam sebagai ketua, dan dua orang hakim ahli agama Islam menjadi anggota yang diangkat oleh Presiden berdasarkan usul dari Menteri agama dengan persetujuan menteri kehakiman.

Di dalam pengaturan UU nomor 19 tahun 1964, kemerdekaan kekuasaan kehakiman tidak didapati terwujud, disebabkan adanya campur tangan kekuasaan negara, yaitu Presiden / Pemimpin Besar Revolusi. Sesuai ketentuan pasal 3, *Pengadilan mengadili menurut hukum sebagai alat revolusi berdasarkan Pancasila menuju masyarakat sosialis Indonesia*. Akan tetapi, dalam Undang-Undang nomor 14 tahun 1970, intervensi negara ditiadakan dan terjadi pula perubahan dengan munculnya pengakuan atas peradilan agama yang merupakan salah satu penyelenggaraan kehakiman.

Pasal 10 ayat (1), pasal 11 ayat (1) dan pasal 12 Undang-Undang nomor 14 tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh pengadilan dalam lingkungan:

- b. Peradilan Umum;
- c. Peradilan Agama;
- d. Peradilan Militer;
- e. Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang nomor 14 tahun 1970 merupakan legal formal bagi eksistensi Peradilan Agama dan menempatkan Peradilan Agama dalam posisi sederajat dengan peradilan lainnya yang terdapat dalam lingkungan kekuasaan kehakiman. Di samping itu, menjelaskan bahwa peradilan agama adalah peradilan negara. Sebagai Peradilan Negara yang sama dengan Peradilan Umum, maka Peradilan Agama harus dijalankan berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang nomor 14 tahun 1970 dan peraturan-peraturan lainnya selama belum diatur dengan Undang-Undang dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Dengan demikian, Peradilan Agama harus dijalankan menurut pasal 4 ayat (1), yaitu: *Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa* dan kata-kata tersebut harus dituliskan pada setiap putusan dan ketetapan pengadilan agama. Adapun yang membedakan antara badan peradilan itu adalah kewenangan yang dilimpahkan oleh Undang-Undang kepadanya.⁶⁷

⁶⁷ Cik Hasan Bisri, *Peradilan Islam dalam Tatanan Masyarakat Indonesia*, (Bandung : Rosdakarya, 1997), h.125.

Menurut penjelasan pasal 10 UU Nomor 14 Tahun 1970, Undang-Undang dibedakan adanya empat lingkungan peradilan yang masing-masing memiliki lingkungan wewenang tertentu untuk mengadili dan masing-masing memiliki badan-badan peradilan tingkat pertama dan tingkat banding. Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara adalah peradilan khusus karena hanya mengadili perkara-perkara tertentu atau hanya mengadili golongan rakyat tertentu, sementara peradilan umum merupakan peradilan rakyat secara umum baik untuk perkara perdata maupun pidana. Karena merupakan Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU No. 14 Tahun 1970 membutuhkan Undang-Undang yang lain guna mengatur empat lingkungan peradilan seperti disebutkan dalam UU tersebut. Maka atas dasar itulah, lahir UU Peradilan Agama sebagai penerapan atas pasal 24 dan pasal 10 UU No. 14 tahun 1970.⁶⁸

Berdasarkan Undang-Undang pokok-pokok kekuasaan Kehakiman diatur pula bahwa Mahkamah Agung dapat menerima perkara-perkara banding dari pengadilan-pengadilan agama. Hal ini tentu saja menjamin pengadilan agama bertindak menurut sistem peradilan nasional. Lebih penting dari itu bahwa kedudukan pengadilan agama disamakan dengan kedudukan tiga lembaga peradilan lainnya yang ada di negeri ini, yaitu peradilan sipil, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara. Dari segi teori, tentu saja menggembirakan para pendukung peradilan agama. Namun menurut prakteknya, bentuk persamaan keempat lembaga peradilan itu masih tetap menjadi bahan perdebatan.

⁶⁸ Ismail Suny, "Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", dalam *Dimensi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional: Mengenang 65 ahun Prof. Dr. Busthanul Arifin, S.H.*, diedit oleh Amrullah Ahmad, (Jakarta : Gema Insani Press, 1996), h. 136-137.

Sebagai salah satu contoh, bahwa Undang-Undang Perkawinan tahun 1974 tampaknya mengingkari persamaan itu. Undang-Undang Perkawinan yang telah memberikan peranan lebih luas kepada pengadilan agama, tetapi mengharuskan adanya ketaatan pengadilan agama kepada pengadilan sipil. Pasal 63 Undang-Undang tersebut menetapkan bahwa semua putusan pengadilan agama harus dikuatkan oleh pengadilan sipil. Ketentuan itu menjadi bukti bahwa pengadilan agama belum sederajat dengan pengadilan yang lain yang ada di negara ini. Menurut Ranuwihardjo, pengadilan agama tidak berstatus otonom, walaupun putusannya dapat diajukan ke Mahkamah Agung. Lebih lanjut Ranuwihardjo menyatakan bahwa hal ini tidak berada pada posisi yang sebenarnya karena jelas mengingkari Undang-Undang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman tahun 1970. Secara politis, ini bisa diartikan sebagai salah satu bentuk kompromi antara umat Islam dan pemerintah.⁶⁹

Karena peradilan agama berkedudukan sebagai peradilan negara, maka peradilan agama harus melaksanakan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila.⁷⁰ Antara lain Undang-Undang yang memperkuatnya adalah Undang-Undang nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan, Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1975, dan Undang-Undang nomor 7 tahun 1989.

Meskipun pengadilan agama diakui secara yuridis format sebagai peradilan dalam lingkungan Mahkamah Agung, tetapi dalam perakteknya masih menghadapi persoalan, khususnya pergumulan antara kelompok pro pengadilan agama dan

⁶⁹ Muhammad Atho' Mudzhar, *Fatwa-fatwa Majelis Ulama Indonesia : Sebuah Studi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia 1975-1988*, (Jakarta : INIS, 1993), h. 41.

⁷⁰ Indonesia, *Undang-Undang No. 14 tahun 1970*, Pasal 3 ayat 2.e

kelompok yang menafikan bahkan ingin meniadakan pengadilan agama. Kadang-kadang sikap atau respon yang kurang simpatik terhadap pengadilan agama datangnya dari kalangan sarjana hukum umum dan orang-orang yang pernah mengecap pendidikan Barat.

2. Perkembangan Politik Hukum Islam di Indonesia

Untuk menjelaskan gambaran politik hukum pemerintah secara khusus terhadap lembaga peradilan agama, maka perlu dimengerti sejarah produk hukum khususnya yang berkait dengan lembaga itu, gagasan lahirnya, persiapan, penyusunan sampai kepada bentuk final produk hukum tersebut. Hal ini menjadi penting guna melihat secara pasti refleksi politik dari pemerintah.

Dilihat dari segi perspektif produk hukum seperti dijelaskan terdahulu, terdapat dua proses politik dalam masyarakat dalam rangka pembangunan hukum, yaitu: *pertama* produk hukum yang lahir melalui kerangka strategi pembangunan hukum yang bisa disebut ortodoks, biasanya karakter ini bersifat kaku dan kurang merespon perubahan dan tuntutan-tuntutan keperluan masyarakat. *Kedua*, produk hukum yang lahir dengan sifat operatif karena secara sepihak memantulkan persepsi sosial pihak-pihak pengambil kebijakan.⁷¹

Terkait dengan produk hukum dalam bentuk Undang-Undang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman di Indonesia, sebelum lahirnya UU nomor 14 tahun 1970 setelah Indonesia merdeka, telah terbit Undang-Undang nomor 19 tahun 1948 tentang susunan dan kekuasaan badan kehakiman dan kejaksaan, juga

⁷¹ Abdul Karim G. Nasution, *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta: Yayasan LBM, 1988), hal, 37-38.

telah terbit Undang-Undang nomor 19 tahun 1964. Sebagai Undang-Undang yang ditetapkan kemudian, maksudnya UU nomor 14 tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman, ia adalah koreksi sekaligus usaha untuk mengamalkan ajaran Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai perundangan yang muncul belakangan, maka Undang-Undang ini lebih bersifat responsif dan memuat prinsip peradilan yang jauh lebih baik dari yang sebelumnya.

Jika sebelumnya, UU Nomor 19 tahun 1964 membolehkan adanya intervensi pemerintah atas peradilan, maka Undang-Undang yang datang belakangan meniadakan intervensi dan campur tangan politik terhadap sistem peradilan di Indonesia. Bersamaan dengan itu, Undang-Undang nomor 14 tahun 1970 juga secara tegas mengakui peradilan agama sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman. Dengan demikian secara formal dicermati dari sisi yuridis, konfigurasi politik pemerintah bisa disebut bersifat demokratis dan produk hukumnya bersifat responsif.

Hal ini bisa dicermati secara idealis formal, misalnya, dalam pasal 10 ayat (1) pasal 11 ayat (1) dari pasal 12, yang menyatakan bahwa: *Undang-Undang membedakan antara empat lingkungan peradilan yang masing-masing mempunyai wewenang mengadili perkara tertentu dan meliputi badan-badan peradilan tingkat pertama dan tingkat banding.* Sebagai Undang-Undang pokok kekuasaan kehakiman, Undang-Undang nomor 14 tahun 1970 membutuhkan Undang-Undang terperinci guna mengatur empat lingkungan peradilan seperti yang disebutkan

dalam UU itu.⁷² Undang-Undang ini memposisikan peradilan agama dalam derajat yang sama dengan tiga lingkungan peradilan yang lain.

Hanya saja dalam tataran praktek, prinsip persamaan derajat itu belum terlaksana sebagaimana mestinya. Peraturan-peraturan peninggalan kolonial masih saja digunakan. Beberapa kebijakan yang sifatnya tidak responsif bisa dilihat dari posisi peradilan agama yang masih saja merupakan sub-ordinasi dari pengadilan negeri, karena setiap putusannya harus dikukuhkan. Bahkan pernah terjadi bahwa pengadilan negeri menyidangkan kembali perkara yang telah diadili peradilan agama. Fenomena tersebut menunjukkan posisi yang subordinan bagi pengadilan agama di hadapan pengadilan negeri.⁷³

Fenomena tersebut juga menunjukkan bahwa lembaga peradilan agama tidak otonom secara hukum. Putusan-putusan pengadilan agama belum memiliki kekuatan hukum apabila belum diakui oleh pengadilan negeri. Selain daripada itu, pengadilan agama juga tidak mempunyai kewenangan melaksanakan putusan-putusannya. Kewenangan untuk mengeksekusi putusan-putusan pengadilan agama tetap diberikan kepada pengadilan negeri. Dampak keadaan tersebut cukup luas, antara lain; *pertama*, membuka peluang kepada masyarakat untuk melawan putusan-putusan lembaga peradilan agama. *Kedua*, oleh karena putusan-putusan pengadilan agama harus dikukuhkan dan dilaksanakan oleh pengadilan negeri, maka terbuka kemungkinan proses penyelesaian perkara menjadi berlarut-larut.⁷⁴

⁷² Ismail Sunny, "Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," dalam *Dimensi Hukum Islam*, diedit oleh Amrullah Ahmad, h. 136-137.

⁷³ Arso Sosroatmojo dan A. Wasit Aulawi, *Hukum Perkawinan di Indonesia*, (Jakarta : Bulan Bintang, 1981), h. 9.

⁷⁴ Bahktiar Effendy, *Islam dan Negara Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta : Paramadina, 1998), h. 283.

Dilihat dari aspek lain, bahwa interpal waktu lahirnya Undang-Undang peradilan agama sangat lama yaitu nanti 29 tahun kemudian pasca adanya ketentuan dalam Undang-Undang nomor 14 tahun 1970. Meskipun dalam pasal 10 ayat (1) UU Nomor 14 tahun 1970, peradilan agama ditempatkan di urutan kedua setelah peradilan umum (negeri). Kenyataannya yang terbit lebih dahulu adalah Undang-Undang tentang peradilan umum, yaitu Undang-Undang nomor 2 tahun 1986 dan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu UU Nomor 5 tahun 1986. Padahal konsep draf Rancangan Undang-Undang Peradilan Agama sudah dipersiapkan kurang lebih sepuluh tahun sebelumnya (sekitar tahun 1979), jauh lebih dahulu daripada draf Undang-Undang Peradilan Umum dan draf Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Tetapi yang senyatanya terjadi peradilan agama tertinggal beberapa tahun. Sesuatu yang ironi bahwa lembaga hukum Islam bisa terabaikan di tengah-tengah pemeluknya yang mayoritas.

Analisa dari segi pembentukan hukum, Undang-Undang nomor 14 tahun 1970 bisa dikatakan kebijakan pemerintah yang cukup responsif, oleh karena aspirasi sebagian besar masyarakat dapat tertampung, dan bisa juga dikatakan akomodatif terhadap kebutuhan masyarakat di bidang peradilan. Sedangkan dari sisi praktek perundangannya, mempunyai sifat yang fakultatif dan legitimatif. Juga mempunyai sifat yang Regulatif karena banyak mengatur mengenai etika peradilan, prosedural dan praktek operasional.

Sedangkan produk politik hukum dalam hubungan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, secara historis dan factual, tidak sama dengan Undang-Undang Pokok Kehakiman. Dalam pembentukan Undang-Undang

Perkawinan, pihak pemerintah sangat mendominasi, boleh dikatakan bahwa unsur masyarakat yang berkompeten tidak dilibatkan. Para penyusun rancangan Undang-Undang tersebut berasal dari kelompok nasionalis sekuler yang kebanyakan berpendidikan Barat. Secara politis, pemerintah, ketika itu, bermaksud membangun suatu rumusan hukum yang dapat mengayomi seluruh masyarakat. Tetapi sebenarnya kebijakan ini, bisa dikatakan, berlawanan dengan prinsip UUD 1945 yang menghormati keyakinan agama. Dengan demikian, konfigurasi politik terkait dengan Undang-Undang nomor 1 tahun 1974, dapat dikelompokkan sebagai konfigurasi politik yang bersifat otoriter, yaitu negara berinisiatif sendiri dalam semua kebijakan. Konfigurasi ini diidentifikasi sebagai usaha untuk merealisasikan peraturan yang diinginkan oleh pemerintah.

Adanya dua naskah Rancangan Undang-Undang tentang perkawinan yang diajukan oleh pemerintah pada permulaan penyusunan Undang-Undang tentang perkawinan mengandung indikasi ancaman bagi pengadilan agama termasuk hukum Islam. Rancangan Undang-Undang tersebut tidak sedikit mereduksi kewenangan pengadilan agama. Selama ini kewenangan pengadilan tentang perkawinan tergantung pada agama seseorang. Sedangkan rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh pemerintah ini merupakan rancangan Undang-Undang yang berlaku umum bagi seluruh warga Indonesia dengan tidak memperhatikan agama dan hanya dilakukan melalui pengadilan negeri.

Munculnya Rancangan Undang-Undang Perkawinan tersebut merupakan inisiatif pemerintah dengan tujuan melakukan unifikasi hukum nasional dalam bidang perkawinan. Respon yang datang dari Fraksi Persatuan Pembangunan

mengarah pada penghapusan seluruh pasal yang dianggap bertentangan dengan ajaran Islam. Umat Islam mengajukan reaksi keras, seperti pernyataan ormas-ormas Islam, tokoh-tokoh Islam dan demonstrasi para mahasiswa. Penyebab konflik timbul dari materi-materi hukum yang bertentangan dengan hukum Islam. Selain itu terdapat dugaan bahwa Rancangan Undang-Undang tersebut disusun oleh aktivis agama tertentu dengan tujuan mendukung misi agama mereka. Umat Islam meyakini kegiatan perkawinan adalah ibadah. Karena itu, pemerintah harus menjamin pelaksanaan ibadah warga negaranya, sebagaimana pasal 29 ayat (2) UUD 1945. Hakikat konflik ini juga bersifat ideologis, disebabkan ada beberapa pasal dari Rancangan Undang-Undang yang nyata menyimpang dari ajaran Islam.

Solusi atas konflik tersebut tidak lain adalah cara kompromi dengan menghilangkan pasal-pasal yang tidak sesuai dengan ajaran Islam. Jalan kompromi ini memudahkan langkah lembaga legislatif dalam menyelesaikan rancangan Undang-Undang perkawinan tersebut, dengan tetap memasukkan perkawinan dalam kompetensi peradilan agama.⁷⁵ Dengan demikian, dalam proses pengundangan ini, pemerintah bisa dikatakan otoriter dan hampir menghasilkan produk hukum yang bersifat konservatif dan ortodoks. Walaupun pada akhir-akhir penyusunan, dengan adanya desakan dari kelompok Islam, pemerintah pada akhirnya terpaksa bersifat responsif.

Adanya sikap politik pemerintah yang cenderung otoriter dan produk kebijakannya yang bersifat konservatif, tidak bisa dilepaskan dari pengaruh hubungan antara Islam dan negara pada waktu itu yang masih berada dalam bentuk

⁷⁵ Indonesia, *Undang-Undang nomor 1 tahun 1974*, pasal 63.

hubungan yang antagonistik.⁷⁶ Pada masa awal-awal pemerintahan Soeharto, rezim ini memiliki kecurigaan pada umat Islam, ada kalangan Angkatan Darat yang sering memberi labelisasi dengan sebutan kekuatan ekstrem kanan atau sempalan yang dapat mengancam Pancasila. Selain itu, pihak penguasa juga sering tidak memperhatikan etika agama dengan cara membuat kebijakan yang secara jelas bertentangan dengan ajaran Islam. Sebagai contoh Rancangan Undang-Undang perkawinan, masalah perjudian, isu jilbab, sumbangan dana sosial berhadiah, porkas dan berbagai isu lainnya yang memiliki sensitivitas yang cukup tinggi ke arah konflik. Sedangkan dari kalangan umat Islam waktu itu mengambil sikap reaktif-konfrontatif dalam bertindak dan memiliki pola pemahaman tentang agama yang bersifat legalistik formal.

Paradigma pembangunan hukum pemerintah pada waktu itu tampaknya memperkecil partisipasi golongan-golongan dalam masyarakat. Kalau pun unsur masyarakat ada dilibatkan lebih banyak mengandung tujuan politik tertentu, seperti untuk menjaga agar tidak berkembang protes-protes atas kebijakan pemerintah atau dikarenakan sudah terdesak oleh reaksi dan protes keras dari masyarakat. Dalam konteks yang demikian itu tampak bahwa rancangan peraturan pada tahap-tahap penyusunan kelihatan bersifat ortodok dan dan dibuat dalam konfigurasi politik yang bersifat otoriter karena partisipasi unsur masyarakat sangat minim, yang lebih menguasai dan dominan adalah penguasa.

⁷⁶ Abdul Aziz Thaha, *Islam dan Negara Dalam Politik Orde Baru*, (Jakarta : Gema Insani Press, 1996), h.306.

Fenomena tersebut salah satunya disebabkan karena dalam politik hukum pemerintah waktu itu, eksekutif (khususnya lembaga kepresidenan) mempunyai wewenang terhadap hukum. Presiden memegang kekuasaan tertinggi di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat.⁷⁷ Oleh UUD 1945, Presiden diberi kekuasaan dalam membuat Undang-Undang bersama dengan DPR (atas persetujuan DPR). Selain itu, adanya kecenderungan kuat untuk memberikan peranan kepada pemerintah, khususnya birokrat dan teknokrat, dalam pelaksanaan dan pembuatan keputusan-keputusan politik. Dengan demikian, kebijakan pemerintah tidak sepenuhnya salah sebagai model rezim otoriter birokratis.

Kenyataan obyektif dalam wujud sempitnya partisipasi dan peranan masyarakat dalam penyusunan suatu kebijakan, menguatkan anggapan bahwa konfigurasi politik yang sedang berlaku secara umum tampak tidak demokratis. Dalam masa pemerintahan Soeharto, peradilan agama dan hukum Islam secara umum didudukkan pada posisi yang tidak jelas. Di satu sisi, memang ada upaya melepaskan diri dari pengaruh politik hukum peninggalan kolonial Belanda yang telah menjadikan peradilan agama hanya sebagai *quasi* peradilan (atau peradilan semu), namun upaya mengangkat derajat peradilan agama, tetap saja lamban. Ini memang sesuatu yang cukup ironis, karena pada saat yang bersamaan menyebut dirinya sebagai pemerintah yang menjadikan agama tidak terpisahkan dari negara (yakni bukan sekuler). Ambivalensi pemerintah waktu itu antara lain dapat kita lihat pada proses pembuatan peraturan perundang-undang, seperti proses Undang-

⁷⁷ Indonesia, *Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 Pada Bagian Sistem Pemerintahan Negara*, point IV.

Undang perkawinan dan Undang-Undang peradilan gama. Dalam tataran politis, ketika itu pemerintah dapat dikategorikan sebagai penguasa yang bersifat otoriter dan legal policynya cenderung bersifat konservatif.

Kalau dalam hubungan dengan Rancangan Undang-Undang perkawinan muncul protes keras karena bertentangan dengan nilai-nilai hukum Islam, namun terkait dengan Rancangan Undang-Undang Peradilan Agama Nomor 7 tahun 1989 sama sekali tidak ada tantangan dari umat Islam. Karena dari segi substansi dan secara politis justru Rancangan Undang-Undang Peradilan Agama merupakan aspirasi umat Islam guna memperbaiki legal formal lembaga peradilan agama.

Sebenarnya, Rancangan Undang-Undang Peradilan Agama sudah ada sejak Kiyai Haji Muhammad Dahlan dan H. A. Mukti Ali menjadi Menteri Agama. Upaya tersebut baru memperoleh respon dari pemerintah pada tahun 1982 dengan menugaskan Busthanul Arifin sebagai ketua. Menurut Busthanul Arifin, RUU ini tidak lain merupakan kehendak dari UUD 1945 dan UU Ketentuan Pokok Kehakiman yang harus ditunaikan. Namun pada kenyataannya, dalam upaya mewujudkan undang-undang tersebut banyak pula pihak yang berusaha menghalang-halangi bahkan ingin menggagalkannya.⁷⁸ Fenomenanya, antara lain, ada pihak non Muslim yang menuntut juga peradilan sendiri, seperti peradilan Kristen, Budha dan Hindu, apabila peradilan agama disetujui memiliki undang-undang tersendiri. Ada juga yang mengusulkan supaya negara tidak perlu mengatur persoalan agama seperti kepentingan umat Islam tersebut. Kelompok non Muslim tersebut seakan-akan tidak berpikir bahwa untuk membuat peradilan sendiri, maka

⁷⁸ Wawancara 20 Desember 1998.

terlebih dahulu undang-undang nomor 14 tahun 1970 harus diubah karena dalam undang-undang tersebut hanya disebutkan peradilan agama (Islam). Dapat pula dikatakan bahwa keinginan kelompok yang ingin menghapus peradilan agama bisa berarti sama saja melanggar undang-undang yang sudah ada dan memberi dampak terhadap sistem hukum di Indonesia. Membiarkan pelaksanaan hukum Islam kepada umat Islam tanpa mengaitkan dengan negara atau *political will* dari pemerintah tentu tidak berbeda dengan negara sekuler yang tidak mencampuri urusan agama. Ini tentu saja bertentangan dengan prinsip negara hukum di Indonesia.

Dalam suasana perdebatan pada saat membicarakan Rancangan Undang-Undang Peradilan Agama di DPR, dari kalangan partai politik terlihat adanya sikap yang beragam. Dari kelompok Partai Demokrasi Indonesia tampil sikap yang secara tegas menolak dan berusaha menggagalkan Rancangan tersebut. Alasan yang diangkat hampir sama bahwa urusan agama tidak perlu melibatkan negara. Pendapat ini muncul sesuai visi politik dari Partai berlambang Banteng tersebut yang memang tergolong nasionalis sekuler. Dari kelompok Golongan Karya pada saat tahapan pembicaraan persiapan draf, di setiap acara rapat, Golkar selalu diwakili oleh anggota yang beragama Kristen. Demikian pula dari jajaran Departemen Kehakiman dan Sekretariat Negara.⁷⁹ Sebenarnya, dalam hal ini, kalangan Golkar terbagi dua, antara yang mendukung dan yang menolak. Partai politik yang tentu saja tetap konsisten mendukung rancangan undang-undang itu

⁷⁹ Wawancara 20 Desember 1998.

adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Sementara fraksi ABRI lebih banyak berusaha mencari jalan kompromi.

Pembicaraan mengenai Rancangan Undang-Undang Peradilan Agama dimulai pada 1988 melalui inisiatif pemerintah. Umat Islam tentu saja menyambut dengan antusias. Karena kebijakan ini mengakomodir kepentingan umat Islam terutama lembaga kekuasaan hukum Islam yakni peradilan agama. Kebalikannya, kalangan non Muslim dan kelompok sekuler justru mengajukan protes, karena dipandang rancangan tersebut merupakan realisasi Piagam Jakarta. Reaksi dan protes ini berhenti dengan sendirinya setelah Presiden Soeharto memberi jaminan bahwa pengundangan undang-undang Peradilan Agama sama sekali tidak ada kaitannya dengan usaha menghidupkan kembali Piagam Jakarta.⁸⁰ Sikap Soeharto tersebut merupakan kunci sukses bagi lahirnya Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989. Dengan demikian, harus diakui secara jujur bahwa dalam konteks Undang-Undang Peradilan Agama, Soeharto mempunyai jasa yang sangat besar.

Sikap politik Soeharto tersebut dengan berinisiatif untuk menggolkan pengundangan UU Peradilan agama merupakan kebijakan yang sangat demokratis dan responsif/populistik, karena produk hukum yang dihasilkan mencerminkan rasa keadilan sekaligus memenuhi aspirasi mayoritas masyarakat. Dalam proses penyusunannya juga telah memberikan peluang besar partisipasi masyarakat, sehingga produk yang dihasilkan bersifat responsif. Adanya perubahan sikap politik

⁸⁰ Abdul Aziz Thaha, *Islam dan Negara Dalam Politik Orde Baru*, (Jakarta : Gema Insani Press, 1996), h. 214.

tersebut tidak terlepas dari pergeseran konfigurasi hubungan antara Islam dan negara ke arah hubungan yang akomodatif.

Berhasilnya pengundangan UU Peradilan Agama pada bulan Desember tahun 1989, menjadi bukti akomodasi pemerintah terhadap kepentingan umat Islam. Hal ini dikarenakan UU tersebut memulihkan dan memperkuat kembali status dan kedudukan peradilan agama. Dari perspektif sejarah, sebenarnya tidak ada yang terlalu istimewa sehubungan dengan pengundangan UU tersebut. Karena di Indonesia, peradilan agama dengan wujud dan perannya yang paling sederhana, sudah ada selama berabad-abad, menyertai proses Islamisasi di nusantara.

Setelah pulihnya hubungan Islam dan penguasa dari hubungan yang antagonistik ke arah hubungan yang akomodatif, banyak muncul kebijakan-kebijakan politik yang sifatnya responsif bagi kepentingan umat Islam. Adanya pergeseran sikap politik pemerintah tersebut karena umat Islam juga menunjukkan sikap yang akomodatif, antara lain bersedianya menerima asas tunggal Pancasila. Kesediaan ormas-ormas Islam menerima asas tunggal Pancasila semakin mendekatkan hubungan antara Islam dan negara. Dampak dari Hubungan yang akomodatif ini dapat pula terlihat pada saat keluar kebijakan pemerintah melalui Menteri Pendidikan dan Kebudayaan untuk menghapus larangan berbusana Muslimah (jilbab) di sekolah-sekolah umum. Seperti diketahui, pada saat Daed Yoesoef menjadi menteri, tanggal 17 Maret 1982, ia pernah melarang penggunaan pakaian Muslimah di sekolah-sekolah umum. Sikap politik yang akomodatif ini terus berlanjut antara lain dengan lahirnya undang-undang Peradilan Agama,

penyelesaian SDSB, berdirinya Bank Muamalah dan lain-lain.⁸¹ Sementara di sisi lain, bahwa perkembangan pemahaman keislaman umat Islam juga mulai bergeser dari pemahaman yang legalistic-formal ke arah substantifistik-moral sehingga memberi peluang memahami suatu teks agama secara *polyinterpretable*.

Sebenarnya Islam dikemas tidak berdasarkan hitam dan putih, melainkan Islam dikemas mengikuti modernisasi dan adabtable terhadap perkembangan zaman. Islam dan ajarannya selalu hadir dengan tema-tema baru, sebagaimana dikemukakan tiga gagasan besar neo-modernisme Islam di Indonesia; *Islam Rasional* oleh Harun Nasution dan Djohan Effendy, *Islam Peradaban* oleh Nurcholis Madjid dan Kuntowijoyo, serta *Islam Transformatif* versi Adi Sasono dan Dawam Raharjo diikuti kalangan transformis.⁸²

Tema-tema seperti tersebut di atas ternyata disenangi oleh pemerintah ketika itu, karena mempunyai kecenderungan mendukung program pembangunan yang digalakkan pemerintah, juga dapat berkooperasi. Suatu fenomena seakan-akan lahir satu model politik berupa konfigurasi politik korporatis.

Adanya pergeseran kebijakan politik tersebut telah meposisikan peradilan agama pada kerangka politik hukum yang bersifat demokratis-responsif. Berbagai politik hukum yang telah merugikan peradilan agama secara yuridis dengan sendirinya menjadi tersingkirkan, misalnya pembatasan kewenangan peradilan agama di Jawa dan Madura pada masa lalu.

⁸¹ Abdul Aziz Thaha, *Islam dan Negara Dalam Politik Orde Baru*, (Jakarta : Gema Insani Press, 1996), h. 279.

⁸² Budhi Munawar Rahman, "Dari Tahapan Moral ke Periode Sejarah Pemikiran Neo-Modernisme Islam di Indonesia", *Majalah Ulumul Qur'an*, (3), (6), 1995, h. 7-23.

Menyangkut masalah putusan, dengan lahirnya UU Peradilan Agama ini, sudah tidak lagi memerlukan pengukuhan dari pengadilan umum. Demikian pula masalah eksekusi dari putusan itu, dengan telah dibentuknya jabatan juru sita, sudah dilaksanakan sendiri oleh Pengadilan Agama. Di sisi lain, akibat perubahan tersebut, juga berdampak positif terhadap hakim Pengadilan Agama. Karena secara resmi Hakim Peradilan Agama telah menjadi hakim negara yang diangkat dan diberhentikan langsung oleh Presiden, padahal sebelumnya hanya diangkat oleh menteri agama. Begitu pula menyangkut kedudukan, hak dan fasilitas sudah sama dengan hakim-hakim dalam lingkungan peradilan yang lain. Walaupun sebenarnya, dalam implementasi masih terdapat selisih antara yang seharusnya dan yang senyatanya. Namun paling tidak undang-undang yang lahir itu bisa menjadi pengantar menuju tujuan yang diharapkan di masa mendatang.

Ditinjau dari aspek pembentukan hukum, perumusan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 bisa dikatakan responsif karena Undang-Undang tersebut lahir dari sikap politik yang akomodatif yang demokratis. Sedangkan dari aspek materi hukum, politik hukum pemerintah dalam hal ini dianggap bersifat otonom dan populistik, karena produk hukum yang dihasilkan mendekati pencerminan rasa keadilan dan relatif memenuhi aspirasi masyarakat. Dari perspektif fungsi hukum, produk ini dianggap legitimatif terhadap Pengadilan Agama.

Selama kekuasaan orde baru dijumpai ada beberapa kelemahan. Walaupun pada hakekatnya kelemahan-kelemahan ini tidak bisa dilepaskan dari kebijakan pemerintahan sebelumnya. Kelemahan-kelemahan itu antara lain: *Pertama*, adanya sifat transisi atau sementara, dengan diakuinya tiga sistem hukum, yaitu hukum

Barat, hukum Islam dan hukum adat, berdasarkan pada Aturan Peralihan II Undang-Undang Dasar 1945. Berlandaskan wawasan nusantara di bidang hukum, diperlukan satu rumusan hukum nasional yang tunduk pada kepentingan nasional (selain hal-hal yang berhubungan erat dengan agama). Dikarenakan keluarga merupakan soko guru dalam berbangsa dan bernegara, maka dibutuhkan hukum keluarga yang mencerminkan persatuan dan kesatuan. Secara ideal yang berlaku dalam satu masyarakat hukum adalah apa yang merupakan kesadaran hukum masyarakat itu sendiri dan dikenal dengan hukum Indonesia. Sehubungan dengan ini, maka merupakan konsekuensi logis dari kenyataan bahwa mayoritas penduduk adalah beragama Islam, maka dalam perumusan hukum tersebut, tidak boleh tidak, harus sejalan dan sesuai aspirasi umat Islam, tentu saja, dengan tanpa mengabaikan hak-hak agama lainnya.

Kedua, masih banyak dipertahankan doktrin hukum (politik hukum) peninggalan kolonial yang diteruskan dalam peraturan perundang-undangan yang baru, antara lain, masalah; (1) diperbolehkannya praktek pilihan hukum yang dapat ditafsirkan secara negatif bahwa orang-orang Islam bisa tidak tunduk pada hukum Islam dan peradilan Agama. Praktek ini mengingatkan kita pada sistem hukum masa kolonial Belanda dengan beberapa prinsipnya, seperti tunduk dengan suka rela pada hukum lain (*vrijwillige onderweping*), wajib berlakunya hukum golongan lain (*toepasselijke verklaring*) dan penerimaan terhadap hukum atau sistem hukum lain (*positiefrechtelijk receptie*). (2) Peradilan agama belum sepenuhnya diberikan kemandirian bahkan terkesan merupakan sub-ordinasi dari pengadilan umum, dalam sengketa perdata selain hukum keluarga. (3) masih dipakainya hukum acara

perdata peradilan umum, yang sebagian besarnya masih merupakan hukum kolonial. (4) Masih ada anggapan di kalangan tertentu bahwa hukum positif Islam adalah kuno dan perlu kajian apakah masih sesuai untuk masa mendatang? Pandangan ini muncul dikarenakan hukum positif Islam masih sezaman dengan Borobudur, Syeilendra, Sriwijaya dan Mojopahit. Penafsiran (orang) Barat tentang penerapan hukum Islam di Indonesia, dalam beberapa hal, memang tampak dominan, baik mereka ilmuwan atau pejabat pemerintahan. Menurut pandangan mereka, bangsa Indonesia tidak berhak mempunyai wajah ilmiahnya sendiri.⁸³

Dengan demikian, usaha yang masih belum sepenuhnya berhasil pada masa pemerintahan Soeharto, adalah upaya mengangkat hukum positif Islam yang diambil dari nilai-nilai ajaran Islam. Meramu kembali hukum Islam, kemudian disusun dan disistematisasi sesuai sistematisasi hukum yang sedang berkembang. Kelemahan yang terjadi selama ini adalah kurangnya perhatian terhadap potensi dan kekayaan khazanah fiqh untuk diangkat menjadi undang-undang yang telah disistematisasi menurut sistematisasi hukum modern.

Terlepas dari itu semua, yang pasti bahwa Pengadilan Agama merupakan kebutuhan hukum umat Islam di Indonesia, karena itu, pemerintah seharusnya menunaikan kebutuhan rakyatnya. Jika ternyata bahwa rakyat bersifat majemuk, maka kebutuhan hukum tersebut harus dipenuhi secara seimbang, serasi, selaras dan proporsional. Boleh saja dilakukan perbandingan dengan negara-negara lain, kita mendapati mereka tetap memberikan perhatian kepada persoalan agama.

⁸³ Padmo Wahjono, "Budaya Hukum Islam Dalam Perspektif Pembentukan Hukum di Masa Datang", dalam *Dimensi Hukum Islam dalam sistem Hukum Nasional Mengenang 65 tahun Prof. DR. H. Busthanul Arifin, SH*, diedit oleh Amrullah Ahmad, (Jakarta : Gema Insani Press, 1996), h. 171-172.

Sebagai contoh, negara Srilangka, Thailand, Singapura, Philipina, di sana ada Pengadilan Agama, meskipun sebagian mereka ada penganut paham sekularisme. Contoh lain, di Australia, sejak tahun 1975 ada sebuah *Family Court* yang kewenangannya tidak jauh berbeda dengan Pengadilan Agama di Indonesia.

Fenomena yang cukup menarik dapat pula kita lihat di Amerika, pada dinding ruang *Supreme Court* Amerika terlukis gambar-gambar atau simbol-simbol para ahli hukum kelas dunia dari masa ke masa. Ada sebanyak sembilan orang ahli hukum sebelum dan sesudah Masehi. Yang menarik adalah, salah satunya, terdapat gambar Nabi Muhammad SAW. Itu adalah salah satu bukti bahwa *Supreme Court* Amerika mengakui Nabi Muhammad SAW. sebagai ahli hukum dunia sekaligus mengakui bahwa Islam meliputi aspek *teocentric* dan *anthropocentric* yang tidak memisahkan antara agama dan negara.

Melihat berberapa proses pergumulan politik hukum di Indonesia, tampak bahwa yang menjadi isu sentralnya tidak terlepas dari hubungan antara agama dan negara. Pihak nasionalis sekuler dan non Muslim ingin agar urusan agama tidak perlu dicampuri negara. Sedangkan mayoritas kelompok Islam tidak dapat menerima pemisahan antara urusan agama dan urusan negara, karena didasari doktrin yang menegaskan bahwa Islam adalah *din* dan *daulah*. Memang harus diakui adanya perbedaan pandang mengenai hubungan antara agama dan negara. Ternyata bahwa isu itu menjadi pemicu konflik antar anak bangsa. Karena itu, perlu dibangun iklim saling pengertian dan saling memahami dengan membiasakan dialog antara berbagai aliran pemikiran, agar pergumulan pemikiran itu dapat mendatangkan rahmat bagi seluruh alam.

Kalu kita mencermati keseluruhan perdebatan seputar produk hukum pemerintah di atas, pada dasarnya perdebatan itu berawal dari cara pandang dan paradigma keagamaan mengenai konsep hubungan antara agama dan negara. Munawir Sjadzali menyebutkan, ada tiga aliran pemahaman mengenai hubungan antara agama dan negara: *pertama*, mazhab yang berpendirian bahwa agama serba sempurna dan tidak boleh terpisahkan dari negara. *Kedua*, aliran yang memahami Islam sebagai agama dalam pengertian Barat, yang tidak ada hubungannya dengan urusan negara. *Ketiga*, aliran yang menolak anggapan bahwa Islam merupakan agama yang serba lengkap dan bahwa di dalam Islam ada sistem ketatanegaraan. Namun, kelompok ini juga menolak pemahaman bahwa Islam merupakan agama seperti dalam pengertian Barat yang hanya mengatur hubungan antara manusia dan Tuhan. Aliran ini berpendapat bahwa di dalam Islam memang ditemukan seperangkat tata nilai dan etika untuk kehidupan bernegara.⁸⁴

Implikasi dari ketiga aliran pemikiran di atas, Ahmad Fedyani Saifuddin menyebutkan, ada tiga pilihan skenario politik keagamaan. *Pertama*, negara dan agama terpisah satu sama lain. Ajaran agama hanya menjadi tuntunan hidup dalam batasan keluarga dan masyarakat, yang diwadahi keorganisasian di masjid, gereja, kuil, klenteng, dan lainnya. Segala yang menyangkut persoalan keagamaan diselesaikan dalam institusi keagamaan tersebut. Agar substansi dasar dari agama bisa terwujud, maka institusi sentral agama harus dijauhkan dari perubahan-

⁸⁴ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta : UI-Press, 1993), h.1-2.

perubahan yang terjadi dalam lingkungan. Karena itu, agama harus siap tetap *konservatif*, kalau tidak, akan terjadi benturan dengan batas-batas kesakralannya.

Kedua, negara dan agama terikat satu sama lain (*integralistik*), dalam pengertian bahwa agama memberi corak kepada negara secara dominan. Dalam tataran ini agama berfungsi penuh sebagai instrumen, yaitu aktualisasi ajaran agama sangat tampak dalam sebagian besar institusi negara, misalnya institusi politik, ekonomi, hukum dan yang lain. Adanya berbagai macam corak praktek keagamaan di dunia tidak lain adalah hasil interpretasi kebudayaan terhadap agama. Interpretasi itu, akhirnya, menghasilkan sistem politik Islam, sistem sosial Islam, sistem hukum Islam, sistem pemerintahan Islam, dan seterusnya.

Ketiga, agama diposisikan pada suatu sistem negara yang mengutamakan harmoni dan keseimbangan. Agama hanya direduksi menjadi salah satu unsur bagi sistem yang dianggap memiliki ketergantungan dengan unsur-unsur yang lain. Kebijakan sebagai konkretisasi pendekatan sistemik ini tentu sangat menekankan pengawasan yang tegas terhadap unsur-unsurnya, termasuk unsur agama, supaya senantiasa terwujud keteraturan yang harmonis tanpa guncangan. Bilamana ada guncangan sekecil apapun, langsung direndam oleh negara (pemerintah), agar keseimbangan tetap terpelihara. Pendekatan sistem ini cenderung memposisikan negara (pemerintah) pada posisi sentral, yang kemudian seakan-akan melepaskan diri dari sistem, akan tetapi justru mengontrol sistem. Situasi seperti ini biasanya membuat negara (pemerintah) semakin kuat, karena sistem yang keadannya telah

merosot hanya sebagai subordinat, tidak punya power untuk mengontrol negara. Negara cenderung otoriter karena akumulasi kekuasaan ada di tangannya.⁸⁵

Dengan demikian, didapati bahwa politik keagamaan sebenarnya seperti sebuah bandul yang bergerak ke kanan dan ke kiri. Kedua arah gerakan tersebut memiliki energi maksimal dan minimal, kelebihan dan kekurangan. Karena itu, antara aliran pemikiran Islam tradisional, modernis dan liberal diharapkan agar dapat saling memahami, supaya dalam setiap pengambilan kebijakan politik hukum, dapat diminimalisir terjadinya konflik, berkat adanya sikap saling pengertian dan saling menghormati hak asasi manusia dan hak asasi beragama.

B. Seputar Era Reformasi

Gerakan reformasi 1998 menandai runtuhnya rezim otoriter Orde Baru yang dipimpin mantan Presiden Soeharto dan berusaha mengoreksi kesalahan pemerintah Indonesia selama 32 tahun pemerintahan otoriter Orde Baru, serta ingin mewujudkan pemerintahan Indonesia yang demokratis dan bersih (clean governance). Untuk mencapai tujuannya, gerakan reformasi mendorong enam agenda yang harus diselesaikan untuk mengembalikan Indonesia ke arah yang benar. Agenda reformasi tersebut adalah menegakkan supremasi hukum, memberantas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), mengadili mantan Presiden Soeharto dan kroninya; amandemen Konstitusi, menghapus Peran Ganda TNI-Polri.; dan memberikan otonomi kepada daerah semaksimal mungkin.⁸⁶

⁸⁵ Achmad Fedyani Saifuddin, ed., *Agama dalam Politik Keseragaman : Suatu Refleksi Kebijakan Keagamaan Orde Baru*, (Jakarta : Departemen Agama RI Badan Penelitian dan Pengembangan Agama, 2000), h. 5-6.

⁸⁶ [http://www.badilag.net/data/Kedudukan dan Kewenangan Peradilan Agama di Era Reformasi.pdf](http://www.badilag.net/data/Kedudukan%20dan%20Kewenangan%20Peradilan%20Agama%20di%20Era%20Reformasi.pdf). Diunduh pada tanggal 15 Juli 2022.

Meskipun reformasi pada awalnya terfokus pada tatanan politik, namun tidak dapat dipisahkan dari sisi hukum. Dari segi hukum, masa reformasi dipandang sebagai masa perubahan kehidupan berbangsa dan bermasyarakat, di mana berbagai tuntutan harus dipenuhi dengan mengubah peraturan perundang-undangan yang ada untuk menyatukan kembali visi kehidupan berbangsa, guna menanggapi beberapa tuntutan yang telah berubah. Sesuai pengalaman Indonesia, perubahan ini disebabkan oleh adanya proses demokratisasi. Proses demokratisasi ditandai dengan kontrol publik yang terus menerus terhadap seluruh komponen penyelenggaraan negara, terutama bidang-bidang administrasi publik. Oleh karena itu, sangat penting untuk menggali latar belakang reformasi beserta budaya hukumnya. Pertimbangan lain dikemukakan terkait adanya kemunduran budaya hukum pada masa Orde Lama dan Orde Baru.⁸⁷

Reformasi dalam kerangka ilmu politik dapat mengarah pada terciptanya tatanan baru di berbagai bidang dan aspek, seperti reformasi politik, pertahanan, dan keamanan, atau reformasi yang erat kaitannya dengan restrukturisasi lembaga dan perangkat negara, sehingga dapat menjalankan tugas dan kekuasaan masing-masing tanpa merugikan proletariat dan elit.⁸⁸

Salah satu hasil dari pemerintahan era reformasi adalah pelaksanaan tiga tujuan utama konstitusi. Tiga tujuan utama itu adalah: (i) Keadilan, (ii) Kepastian (*Zakerheid*), dan (iii) Utilitas. Keadilan beriringan dengan keseimbangan (*balance, misan*) dan sopan santun (*equity*) dan fairness (*proporsi*). Kepastian hukum, di sisi

⁸⁷ Moh. Mahfud M.D., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca-Amendemen Konstitusi*, cet. ke-1, (Jakarta : LP3ES, 2007), h. 214.

⁸⁸ Dahlan Thaib, dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, cet. ke-1, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2003), h. 4

lain, terkait dengan ketertiban dan kedamaian. Kegunaan, di sisi lain, harus memastikan bahwa semua nilai ini menciptakan koeksistensi yang damai. Karena konstitusi itu sendiri adalah hukum tertinggi, maka tujuan konstitusi yang merupakan hukum tertinggi adalah untuk mencapai dan mewujudkan tujuan tertinggi. Tujuan yang dianggap tertinggi adalah perwujudan nilai-nilai ideal seperti (i) keadilan, (ii) ketertiban, dan (iii) kemerdekaan atau kebebasan, kemakmuran atau kemakmuran bersama, yang didefinisikan sebagai tujuan bernegara oleh para *Founding Fathers dan Mothers*.⁸⁹

Di bidang hukum, tujuan yang tepat dalam menerjemahkan makna reformasi adalah untuk memperkenalkan dan melaksanakan reformasi hukum yang memungkinkan hukum memberikan perlindungan yang memadai kepada seluruh masyarakat. Bidang hukum yang perlu didesain ulang dan direformasi dapat dikelompokkan berdasarkan bidang kebutuhan. Pendidikan dan reformasi hukum dibagi menjadi bidang politik dan administrasi, bisnis dan ekonomi, kesejahteraan sosial dan budaya, sistem dan aparatur hukum.⁹⁰

C. Pengaruh Politik Hukum Era Reformasi Terhadap Peradilan Agama

Gerakan reformasi 1998 bertujuan untuk membentuk pemerintahan baru Indonesia yang demokratis, termasuk di bidang hukum. Langkah pertama adalah memperbaiki sistem melalui perubahan regulasi dan perbaikan yang melandasi penegakan hukum. Penyempurnaan ini berupa amandemen UUD 1945, yang sebelumnya dianggap "suci" karena "perombakan secara revolusioner". Revisi

⁸⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, jilid I, cet. ke-1, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h. 149.

⁹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cet. ke-1, (Jakarta : Konstitusi Press, 2005), h. 384.

hukum adalah proses perubahan sistem hukum (revisi konstitusi). Akibat wajar dari perbaikan konstitusi adalah penyempurnaan berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk yang terkait dengan peradilan agama di Indonesia.⁹¹

Reformasi 1998 membawa dampak yang luar biasa bagi masyarakat Indonesia dalam berbagai bidang kehidupan, termasuk bidang hukum. Empat tahap amandemen UUD 1945 cukup menjelaskan bagaimana perubahan tersebut terjadi secara fundamental, pada tataran konstitusional. Pada era yang baru pasca revisi, paradigma pemisahan kekuasaan yang menjiwai konstitusi sebelum revisi UUD 1945 berubah menjadi paradigma pemisahan kekuasaan yang tegas di bawah konstitusi baru.⁹²

Dengan dimulainya Reformasi pada tahun 1999, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tanggal 31 Agustus 1999, perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Peradilan, merupakan perwujudan pertama dari semangat supremasi hukum di Indonesia, tercermin sebagai gerakan reformasi besar-besaran dalam kehidupan ketatanegaraan. Pertimbangan penting dalam mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Peradilan adalah bahwa undang-undang tersebut dianggap menyimpang dari UUD 1945. Perkembangan peradilan pada masa itu ditandai adanya dua macam pembinaan: pengelolaan aspek profesionalisme hukum berada di bawah Mahkamah Agung, yang menjalankan kekuasaan kehakiman, sedangkan pengembangan manajemen, termasuk aspek administrasi, organisasi,

⁹¹ Aden Rosadi, Dalam Prakata: *Peradilan Agama di Indonesia, Dinamika Pembentukan Hukum* (Bandung: Simbiosis Rekatama Media, 2015), h. x

⁹² <http://justyadi.blogspot.com/2010/06/peradilan-agama-dalam-reformasi.html>, h. 1. Diunduh pada tanggal 15 Juli 2022.

dan keuangan, berada di bawah departemen-departemen dari cabang eksekutif di bawah presiden.⁹³

Undang-undang No. 35 Tahun 1999 ini tidak lain adalah koreksi terhadap UU No. 14 Tahun 1970 sekaligus menjadi jembatan pengantar menuju sistem satu atap semua badan peradilan di bawah Mahkamah Agung, baik dalam bidang teknis yudisial (teknis berperkara) maupun dalam bidang teknis administrasi, organisasi dan finansial, dengan meninggalkan masing-masing departemennya semula dan bergabung ke bawah Mahkamah Agung.

Kemajuan penting dalam UU No. 35 Tahun 1999 tentang Kekuasaan Kehakiman sehubungan dengan organisasi, administrasi dan finansial pengadilan adalah antara lain: a. Pembinaan organisasi, administrasi dan finansial badan-badan peradilan yang dahulu berada di bawah departemen masing-masing dipindahkan ke Mahkamah Agung (Pasal 11 ayat (1)). b. Pengalihan organisasi, administrasi dan finansial tersebut lebih lanjut diatur dengan UU dengan mengikuti kekhususan masing-masing lingkungan peradilan (Pasal 11 ayat (2)). c. Pemandahan organisasi, administrasi dan finansial pengadilan tersebut akan dilaksanakan secara bertahap, dalam waktu tidak lebih dari 5 (lima) tahun sejak UU ini diberlakukan (Pasal 11A ayat (1)). d. Pemandahan organisasi, administrasi dan finansial bagi Peradilan Agama tidak ditentukan waktunya (Pasal 11A ayat (2)). e. Bahwa realisasi pemindahan secara bertahap badan-badan peradilan itu ditetapkan melalui Keputusan Presiden.⁹⁴

⁹³ Jaenal Arifin, *Pengadilan Agama Dalam Bingkai Reformasi Hukum Di Indonesia*, (Penerbit Kencana, Jakarta, 2008), h. 302.

⁹⁴ Lihat UU No. 35 Tahun 1999 tanggal 31 Agustus 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Menurut Pasal 10 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, terdapat empat lingkungan kekuasaan kehakiman: (1) Peradilan Umum (2) Peradilan agama; (3) Peradilan Militer dan (4) Peradilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang No. 14 Tahun 1970, keempat lingkungan hukum di atas secara administratif, organisasi dan keuangan dibawah departemen masing-masing. Kementerian Kehakiman bertanggung jawab atas Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara, Kementerian Agama bertanggung jawab atas Peradilan Agama, dan Kementerian Pertahanan dan Keamanan bertanggung jawab atas Peradilan Militer.⁹⁵

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999, pasal 11 ayat (1) menyatakan pada pokoknya bahwa dalam waktu lima tahun, empat Lingkungan Kekuasaan Kehakiman akan menyatu secara administratif, organisasi dan keuangan di bawah Mahkamah Agung. Di balik tatanan peradilan satu atap itu, antara lain, dimaksudkan sebagai dukungan terhadap independensi hakim.⁹⁶

Wacana tentang sistem peradilan satu atap ini sebenarnya sudah dimulai sejak relatif lama dan telah menimbulkan pro dan kontra di kalangan para ahli dan praktisi hukum, sampai akhirnya memasuki tahun 1999. Tentang pro dan kontra ini, terutama juga mengenai eksistensi Peradilan Agama sendiri karena berbeda dengan Peradilan Umum. Kalau Peradilan Agama selalu dikaitkan dengan ulama dan umat Islam, dimana mereka juga merasa memiliki, sedangkan Peradilan Umum tidak

⁹⁵ Lihat UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan pokok Kekuasaan Kehakiman.

⁹⁶ Aden Rosadi, *Peradilan Agama di Indonesia, Dinamika Pembentukan Hukum*, (Bandung: Simbiosis Publishing, 2015), h. 119-121.

demikian. Pada tahun 1999 Presiden diamanati MPR untuk memisahkan fungsi eksekutif dan yudikatif. Maka pada tahun 1999 dikeluarkan UU No 35 Tahun 1999 yang merevisi UU No 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam UU No. 35 Tahun 1999 disebutkan bahwa pembinaan organisasi, administrasi dan finansial sebuah lingkungan peradilan masuk ke Mahkamah Agung. Jadi sebetulnya ide penyatuatan lembaga peradilan sudah terjadi sejak tahun 1999, hanya saja pengalihan organisasi, administrasi dan finansial dilakukan secara bertahap yang selambat-lambatnya dalam waktu lima tahun, kecuali untuk Peradilan Agama waktunya tidak ditentukan

Wacana konsep peradilan satu atap sebenarnya sudah dimulai sejak lama, sempat menimbulkan kontroversi di kalangan ilmuwan dan praktisi hukum hingga tahun 1999 ketika akhirnya mencuat. Adapun kelebihan dan kekurangannya, terutama mengenai keberadaan Peradilan Agama itu sendiri, karena berbeda dengan lembaga peradilan lainnya. Pada tahun 1999, oleh MPR, presiden diberi amanah untuk memisahkan peran eksekutif dan yudikatif. Untuk itu pada tahun 1999 diundangkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 yang merubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman. Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 menyatakan bahwa pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan empat lingkungan peradilan merupakan tanggung jawab Mahkamah Agung. Sebenarnya, gagasan penyatuatan peradilan telah ada sejak 1999, hanya saja pelaksanaan pengalihan organisasi, administrasi, dan keuangan secara bertahap

dilakukan setelah paling lambat lima tahun, tetapi dengan pengecualian pengadilan agama, tidak ada penentuan waktunya.⁹⁷

Proses tindakan penyatuatapan di lingkungan Peradilan Agama tidak semulus di lembaga peradilan lainnya. Akhirnya, setelah tanggal 30 Juni 2004, Menteri Agama menyerahkan organisasi, operasional, dan urusan keuangan Peradilan Agama kepada Ketua Mahkamah Agung. Namun sebelum dikonsolidasikan, tepatnya sejak UU No 35 Tahun 1999 lahir, sempat terjadi kontroversi, pro dan kontra masyarakat muslim. Tidak hanya di antara mereka yang berada di dalam dan di luar struktur peradilan agama, tetapi juga di antara para tokoh, cendekiawan, dan intelektual Muslim.⁹⁸

Ide untuk memperkenalkan sistem satu atap peradilan di Indonesia adalah untuk menjadikan sistem hukum sebagai pendorong reformasi (*variabel independen*). Di balik kebijakan itu, ada tujuan menjadikan hukum sarana integrasi. Ada hipotesis bahwa hukum merupakan kendaraan untuk mempercepat evolusi dari nuansa represif otoriter ke arah yang demokratis, tanpa nuansa akrobatik politik. Seperti istilah demokrasi terpimpin di era orde lama dan demokrasi pancasila di era orde baru.⁹⁹

Di samping hal tersebut di atas, penyatuatapan badan peradilan bertujuan untuk menciptakan independensi lembaga peradilan, dimana pada awal perjuangan ke

⁹⁷ Wahyu Widiana, Penyatuatapan Peradilan Agama pada Mahkamah Agung, dalam Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokad, (Jakarta: Depag RI Badan Litbang Agama dan Keagamaan Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2005), h. 103-104.

⁹⁸ Malik Ibrahim, *Peradilan Agama di Era Orde Baru dan Reformasi Suatu Studi Perbandingan*, Jurnal SUPREMASI HUKUM, Vol. 4, No. 2, Desember 2015, h. 320, Diunduh pada tanggal 15 Juli 2022.

⁹⁹ Abdul Halim, Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000), h. 155.

arah terwujudnya independensi lembaga peradilan senantiasa berpulang pada gagasan amandemen UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.¹⁰⁰ Dan gagasan amandemen UU No. 14 Tahun pada tahun 1970 tersebut selalu dijadikan titik perjuangan para hakim pada setiap Munas IKAHI. Pertimbangan usulan tersebut adalah sebagian pasal dalam UU yang merupakan replika dari UU No. 19 Tahun 1964, yakni membatasi pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang independen. Hal ini pada akhirnya akan sangat berpengaruh pada terganggunya sistem peradilan secara keseluruhan, dan semuanya itu merupakan penyebab perusakan terhadap kekuasaan kehakiman yang merdeka, mandiri, dan independen, serta bertanggungjawab

Selain itu, penyatuatapan peradilan bertujuan untuk independensi peradilan. Pada awal perjuangan untuk mencapai independensi peradilan terdapat gagasan untuk mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Gagasan perubahan UU No 14 Tahun 1970 selalu menjadi bahan pembicaraan para hakim di semua konvensi nasional IKAHI. Terutama karena adanya bagian dari pasal undang-undang tersebut yang merupakan reproduksi dari UU No 19 Tahun 1964. Pada akhirnya, hal ini akan berdampak besar pada tidak stabilnya seluruh sistem peradilan, yang kesemuanya berkontribusi pada tidak terwujudnya peradilan yang independen dan akuntabel.¹⁰¹

¹⁰⁰ Achmad Gunaryo, Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan “Pupuk Bawang” Menuju Peradilan yang Sesungguhnya, (Semarang: Pustaka Pelajar dan Pascasarjana IAIN Walisongo, 2006), h. 295.

¹⁰¹ Ahmad Mujahidin, Peradilan Satu Atap di Indonesia, (Bandung: Refika Aditama, 2007), h. 132

Perubahan penting dalam UU No. 35 Tahun 1999 ini terkait dengan organisasi, administrasi dan finansial pengadilan antara lain sebagai berikut: a. Pembinaan organisasi, administrasi dan finansial semua badan peradilan yang semula berada di bawah departemen masing-masing dialihkan ke Mahkamah Agung (Pasal 11 ayat (1)). b. Pengalihan organisasi, administrasi dan finansial diatur lebih lanjut melalui UU disesuaikan dengan kekhususan lingkungan peradilan masing-masing (Pasal 11 ayat (2)). c. Pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial pengadilan tersebut dilaksanakan secara bertahap, selambat-lambatnya 5 (lima) tahun sejak UU ini mulai berlaku (Pasal 11A ayat (1)). d. Pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial Peradilan Agama tidak ditentukan waktunya (Pasal 11A ayat (2)). e. Pelaksanaan pengalihan secara bertahap ditetapkan melalui Keputusan Presiden.¹⁰²

Dengan diubahnya Undang-Undang Dasar 1945 bahwa pemegang kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh suatu Mahkamah Konstitusi selain Mahkamah Agung, maka Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 diubah agar sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Undang-undang tersebut juga mempertahankan sistem satu atap, sehingga Mahkamah Agung tetap memiliki tanggung jawab untuk memberikan bimbingan teknis yudisial, administratif, organisasi, dan keuangan kepada empat lingkungan peradilan.¹⁰³

¹⁰² Lihat UU No. 35 Tahun 1999 tanggal 31 Agustus 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

¹⁰³ A. Muktiarto, Peradilan Agama dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), h. 175

Penyebab lahirnya Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 ini tidak lain adalah sebagai akibat adanya perubahan Undang-Undang Dasar Negara 1945 yang telah mengantarkan perubahan penting terkait dengan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman. Dengan demikian Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 perlu dilakukan padanya penyesuaian dengan UUD 1945 tersebut.¹⁰⁴

Namun, pengesahan UU No. 35 Tahun 1999 tidak serta merta mengalihkan lembaga-lembaga peradilan ke bawah Mahkamah Agung, khususnya peradilan agama. Secara formal, terhitung sejak Rabu 30 Juni 2004, Peradilan Agama yang selama ini berada di bawah Departemen Agama dilimpahkan ke Mahkamah Agung. Namun, mengingat sejarah khusus perkembangan peradilan agama dalam sistem peradilan negara, pembinaan peradilan agama akan tetap mempertimbangkan usulan dan pendapat Menteri Agama dan Majelis Ulama Indonesia.¹⁰⁵

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Peradilan Agama menyatakan: a. Organisasi, tata laksana dan keuangan Peradilan Agama akan diserahkan kepada Mahkamah Agung selambat-lambatnya pada tanggal 30 Juni 2005. b. Penugasan penyerahan itu akan dilakukan dengan perintah eksekutif yang dikeluarkan selambat-lambatnya 60 hari sebelum tanggal 30 Juni 2004. c. Direktorat Jenderal badan Peradilan Agama (Ditjen) akan dibentuk di Mahkamah Agung. d. Pegawai dan harta benda Peradilan Agama menjadi pegawai dan harta

¹⁰⁴ Lihat Konsideran UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

¹⁰⁵ Wahyu Widiana, *Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat*, (Jakarta: Balitbang, 2005), h. 94-95

benda Mahkamah Agung dan tidak lagi menjadi milik Kementerian Agama. e. Staf Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Kementerian Agama adalah staf Direktorat Jenderal Peradilan Agama Mahkamah Agung.¹⁰⁶

Keppres No. 21 Tahun 2004 terbit tanggal 23 Maret 2004. Keppres tersebut memerintahkan Pengalihan Organisasi, Administrasi dan Finansial di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dari Departemen Kehakiman & HAM semuanya dialihkan ke Mahkamah Agung. Pengalihan tersebut dilaksanakan pada tanggal 31 Maret 2004. Sementara pengalihan untuk lingkungan Peradilan Agama dilaksanakan pada tanggal 30 Juni 2004. Dengan demikian, ketiga lingkungan peradilan tersebut semuanya telah beralih ke bawah Mahkamah Agung dengan mengikuti tanggal yang telah ditetapkan dalam Keppres tersebut. Dengan demikian, Peradilan Agama yang memiliki 343 Pengadilan Tingkat Pertama dan 24 Pengadilan Tingkat Banding waktu itu, secara organisatoris, sudah tidak lagi berada di bawah naungan Kementerian Agama, akan tetapi secara resmi sudah berada di bawah naungan Mahkamah Agung.¹⁰⁷

Berdasarkan kenyataan tersebut, semua lembaga peradilan sudah berada di bawah naungan Mahkamah Agung, sudah tidak ada lagi yang berada di bawah naungan kekuasaan eksekutif, tidak terkecuali Peradilan Agama. Kenyataan tersebut mengisyaratkan bahwa maksud kebijakan system satau atap (*one roof system*) tidak lain adalah untuk mewujudkan independensi kekuasaan kehakiman

¹⁰⁶ Wahyu Widiana, *Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat*, (Jakarta: Balitbang, 2005), h. 95

¹⁰⁷ Malik Ibrahim, *Peradilan Agama di Era Orde Baru dan Reformasi Suatu Studi Perbandingan*, Jurnal SUPREMASI HUKUM, Vol. 4, No. 2, Desember 2015, h. 324, Diunduh pada tanggal 15 Juli 2022

(yudikatif). Kita teringat pada ajaran pemisahan kekuasaan yang diajarkan oleh Montesquieu, diantaranya mengajarkan bahwa setiap percampuran (dalam satu tangan) antara eksekutif, legislatif dan yudikatif (dua di antara tiga atau semua), sudah pasti memunculkan kekuasaan yang cenderung sewenang-wenang. Dengan demikian, system satau atap merupakan momentum awal ke arah reformasi kekuasaan kehakiman termasuk badan-badan peradilan di bawahnya.¹⁰⁸

Bagi Peradilan Agama, dampak penyatuatapan lembaga Peradilan, dapat diuraikan beberapa hal, diantaranya sebagai berikut:

- a. Independensi peradilan semakin meningkat sejalan dengan tuntutan reformasi peradilan, yang menuntut peradilan benar-benar independen dan bebas dari campur tangan otoritas lain. Selain itu, keberadaan pengadilan agama lebih stabil dan setara dengan pengadilan lainnya.
- b. Tata kelola peradilan agama dilaksanakan oleh Mahkamah Agung, baik dari segi organisasi, administrasi, dan keuangan. Dalam hal ini dilakukan oleh lembaga setingkat Direktorat Jenderal (Eselon Satu).
- c. Persaingan di kalangan aparat Mahkamah Agung yang berasal dari empat lingkungan peradilan, tidak terkecuali Peradilan Agama, akan semakin sehat. Dengan demikian, aparat Peradilan Agama juga mempunyai peluang yang sama dalam persaingan untuk menempati jabatan tertentu di dalam Mahkamah Agung bersama-sama dengan aparat dari lingkungan peradilan lainnya.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik & Hukum Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Semarang: Pascasarjana IAIN Walisongo, 2006), h. 296

¹⁰⁹ Wahyu Widiana, *Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat*, (Jakarta: Departemen Agama Balitbang, 2005), h. 98-99

D. Perkembangan Kopetensi Peradilan Agama di Era Reformasi

Peradilan agama sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman mempunyai kompetensi memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara terkait hukum Islam. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama memberi kewenangan lebih luas dari kewenangan yang diwariskan kolonial Belanda, dengan menambahkan kewenangan menangani sengketa kewarisan, wasiat, hibah, wakaf dan shadaqah. Sejalan dengan itu disahkan pula Kompilasi Hukum Islam melalui Inpres Nomor 1 Tahun 1991 sebagai hukum materiil/hukum terapan berkenaan kewenangan baru Pengadilan Agama tersebut.¹¹⁰

Di era reformasi kesadaran dan semangat untuk menerapkan lebih banyak lagi norma ajaran Islam melalui kekuasaan (legislasi) semakin tumbuh. Sementara semangat reformasi di dunia peradilan menumbuhkan tekad agar semua lembaga peradilan berada dalam satu wadah penyelenggara kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah Agung (one roof sistem). Konsekuensinya Undang-undang mengenai lembaga peradilan harus direvisi sesuai dengan semangat satu atap dunia peradilan di Indonesia tersebut.¹¹¹

Untuk memenuhi tuntutan perubahan dan perkembangan situasi, DPR RI dengan hak inisiatifnya mengajukan rancangan UU perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama kepada pemerintah. DPR-RI bersama pemerintah secara intensif membahas RUU perubahan tentang Peradilan Agama, yang pada akhirnya mereka menerima RUU tersebut menjadi UU. Dan pada tanggal

¹¹⁰ Listyo Budi Santoso, *Kewenangan Pengadilan Agama dalam Menyelesaikan Sengketa Ekonomi Syari'ah (Berdasarkan UU No. 3 2006)*, Tesis S2 Program Studi Magister Kenotariatan pada Universitas Diponegoro Semarang, h. 11.

¹¹¹ Lihat Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang kekuasaan Kehakiman.

20 Maret 2006 Presiden RI mensahkan UU Nomor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Hal ini menunjukkan bahwa pengembangan kompetensi absolute Peradilan Agama tidak serta merta kewenangan pemerintah, tetapi peran dan respon DPR-RI juga menentukan. Seperti dikatakan oleh Amin Sumal bahwa terkait dengan ihwal wewenang absolute Peradilan Agama, tentu saja tidak semata-mata berada di tangan pemerintah, mengingat pembentukan undang-undang sebagaimana diamanatkan UUD NRI Tahun 1945 ditetapkan bersama DPR-RI.¹¹²

Perubahan yang sangat esensial dalam UU Nomor 3 Tahun 2006 tersebut adalah penghapusan kata “perdata” dalam Pasal 2 UU Nomor 7 Tahun 1989 pada kalimat “perkara perdata tertentu” yang diatur dalam UU ini, diubah dengan kalimat “perkara tertentu” yang diatur dalam UU Nomor 3 Tahun 2006. Perubahan kata “perdata tertentu” menjadi “perkara tertentu” awalnya menjadi perdebatan dan multi penafsiran di antara anggota DPR. Terjadi berbagai pandangan para anggota DPR RI yang berada di komisi tiga terhadap penghapusan kata “perdata”, terutama terkait dengan Pasal 2 UU ini. Pemerintah dalam penjelasannya, bahwa pengadilan agama sudah ditentukan kewenangannya menurut UU ini, dan qanun yang berlaku di Nanggro Aceh Darussalam kewenangannya melingkupi, selain perkara perdata, juga perkara di luar perdata, agar tidak bertentangan antara UU Peradilan Agama dengan qanun yang berlaku di Nanggro Aceh Darussalam maka menurut

¹¹² Mohdar Yanlua, “*Prospektif Kompetensi Absolut Peradilan Agama dalam Hukum Nasional*” Disertasi Universitas Hasanuddin, Makassar 2013, h. 103.

pemerintah kata perdata itu harus dihapus.¹¹³ Terjadi perubahan juga pada bidang kewenangan yaitu penambahan kewenangan di bidang ekonomi syariah, zakat dan penetapan hasil kesaksian melihat hilal bulan. Di samping penambahan kewenangan, juga terdapat perubahan dihapuskan asas pilihan hukum.

1. Hak Opsi

Dalam UU No. 7 tahun 1989 tentang peradilan agama telah menyebutkan bahwa para pihak yang akan melakukan sengketa atau permohonan pembagian warisan, dapat memiliki hukum yang akan digunakan. Maksudnya adalah dalam pembagian warisan dan sengketa warisannya, ada dua hukum yang dapat digunakan atau dapat mempertimbangkan untuk memilih hukum. Ketentuan itu termuat dalam penjelasan Pasal 49 huruf b UU No. 7 tahun 1989 bahwa “Para pihak sebelum berperkara dapat mempertimbangkan untuk memilih hukum apa yang digunakan dalam pembagian warisan”.¹¹⁴ Dengan berlakunya UU No. 3 tahun 2006, ketentuan dalam Pasal 49 huruf b itu telah dihapus, dengan demikian telah memiliki landasan hukum kuat dalam persoalan sengketa waris, yaitu dilimpahkan sepenuhnya ke peradilan agama.¹¹⁵

Dengan demikian, masalah kewarisan bagi orang-orang Islam telah menjadi kompetensi dan wewenang peradilan agama. Hal itu tertuang dalam penjelasan UU No. 3 tahun 2006 Pasal 49 huruf (b). Secara substansi dalam UU itu mengatur

¹¹³ Lihat Dewan Perwakilan Rakyat RI, *Risalah Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Peradilan Agama*. Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2006, h. 350.

¹¹⁴ Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 Pasal 49.

¹¹⁵ Syamsuhadi Irsyad, Eksistensi Peradilan Agama Pasca UU. No. 3 Tahun 2006 (dalam Acara Sosialisasi UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (Medan, tanggal 22-23 Desember 2006), h. 9.

tentang siapa yang berhak untuk menjadi ahli waris; harta peninggalan pewaris; porsi atau bagian hak dari para ahli waris; pelaksanaan pembagian harta yang ditinggalkan (tirkah); dan penetapan pengadilan terhadap permohonan penentuan ahli waris dan penentuan pembagian hak para ahli waris.¹¹⁶

2. Sengketa Kepemilikan

Dalam Pasal 50 UU No. 7 tahun 1989 menyebutkan bahwa dalam perkara sengketa hak milik atau keperdataan lainnya. Sebagaimana dalam Pasal 49 secara khusus dalam objek sengketa harus diselesaikan terlebih dahulu di peradilan umum. Artinya campur tangan peradilan umum harus tetap ada dalam hal objek waris itu terkait sengketa hak milik. Kendala dalam pengembalian kewenangan peradilan agama dalam sengketa waris menimbulkan dualisme hukum. Redaksi dalam Pasal 49 secara jelas memberikan hak untuk memilih dalam penyelesaian sengketa waris, baik di peradilan agama dan atau di peradilan umum. Sehingga ada pertimbangan yang diberikan kepada pihak-pihak dalam penyelesaian sengketa waris.

Ketentuan dalam Pasal 49 UU No. 7 tahun 1989 terkait dengan dualisme hukum dalam penyelesaian sengketa waris telah dilakukan pembaruan dan penambahan ayat untuk memaksimalkan peran peradilan agama terhadap kaum muslimin. Dengan diundangkannya UU No. 3 tahun 2006 tentang peradilan agama, kalimat yang mengindikasikan pilihan hukum tersebut telah disempurnakan dengan memberikan penegasan bahwa bagi sesama umat Islam bisa sekaligus melakukan penyelesaian sengketa hak milik di peradilan agama. Dengan demikian sengketa

¹¹⁶ Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 Pasal 49 Huruf b.

kewarisan kini mutlak diselesaikan berdasarkan hukum Islam di peradilan agama bagi yang beragama Islam.¹¹⁷

Namun dalam perubahannya dalam UU No. 3 tahun 2006 di Pasal 50 tetap menyebutkan hal yang sama, namun secara signifikan ada penambahan ayat (2) dalam Pasal ini bahwa, apabila terjadi sengketa hak milik yang subjek hukumnya antara orang-orang yang beragama Islam, maka objek sengketa tersebut diputus oleh pengadilan agama. Sehingga dalam UU No. 3 tahun 2006 memberikan opsi jelas, bahwa meskipun ada sengketa hak milik akan tetapi yang bersengketa adalah sama-sama beragama Islam maka diselesaikan di peradilan agama. Penetapan peradilan umum dibutuhkan apabila yang bersengketa itu salah satunya tidak beragama Islam.

Sejak lahir UU. No. 3 tahun 2006, kewenangan atau kekuasaan mengadili sengketa warisan antara orang-orang beragama Islam tidak lagi mempunyai dualisme hukum. Kewenangan mutlak peradilan agama untuk mengadili perkara warisan bagi yang beragama Islam. Sumber hukum materil dengan basis hukum Islam yang bermuara pada sumber primer hukum Islam yakni al-Qur'an dan hadis. Sumber pokok itu kemudian dijabarkan dalam kitab-kitab fikih dan diformulasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Salah satu produk hukum materil peradilan agama yang digunakan adalah Kompilasi Hukum Islam (KHI). Hukum waris Islam menjadi salah satu muatan dari KHI. Dikatakan sebagai hukum waris

¹¹⁷ Syamsuha Irsyad, "Eksistensi Peradilan Agama Pasca UU. No. 3 Tahun 2006, h. 20.

Islam karena di dalamnya memuat suatu ilmu tentang kewarisan, baik yang menerima, yang tidak menerima pusaka, kadar warisan dan cara pembagiannya.¹¹⁸

3. Perluasan Kewenangan

Pasal 2 UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, berbunyi: Peradilan Agama merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai *perkara perdata tertentu* yang diatur dalam Undang-undang ini. Sedangkan Pasal 2 UU Nomor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, berbunyi: Peradilan Agama adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai *perkara tertentu* sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini. Dengan demikian, terbuka peluang perkara-perkara non perdata menjadi kewenangan Peradilan Agama.

Di dalam penjelasan Pasal 2 UU Nomor 3 Tahun 2006 Jonto UU Nomor 50 Tahun 2009 tidak dijelaskan jenis perkara tertentu. Sedangkan kewenangan absolut Peradilan Agama berdasarkan bidang-bidang hukum sebagaimana dalam pasal 49 UU Peradilan Agama. Pada bidang-bidang hukum itu terdapat ketentuan-ketentuan pidana. Oleh sebab itu perkara-perkara pidana yang terkait dengan bidang hukum perkawinan, wakaf, zakat, dan ekonomi syariah yaitu surat berharga syariahan negara dan perbankan syariah terintegrasi dalam kewenangan Peradilan Agama.

Dengan memperhatikan akar dan sejarah Peradilan Agama di Indonesia, maka dapat ditemukan hal-hal spesifik dalam Peradilan Agama sebagai peradilan Islam, antara lain: *Pertama*, Peradilan Agama tumbuh berdasarkan ideologi agama, yakni agama Islam; *Kedua*, Peradilan Agama bertujuan untuk menegakkan hukum Islam dan menyelesaikan sengketa antara umat manusia; *Ketiga*, Peradilan Agama

¹¹⁸ Hasbi Ash Shiddieqy, *Fiqhul Mawaris* (Jakarta: Bulan Bintang, 1973), h. 32.

berkaitan langsung dengan dan merupakan bagian tak terpisahkan dari kehidupan beragama yang meliputi aqidah, syariah, dan akhlak; *Keempat*, Peradilan Agama merupakan kebutuhan mutlak umat Islam dalam kehidupan beragama, bermasyarakat, dan bernegara; di manapun mereka berada tanpa memandang apakah mereka merupakan mayoritas ataupun minoritas; *Kelima*, Peradilan Agama berkaitan langsung dengan dan merupakan bagian dari kehidupan ketatanegaraan setempat di manapun lembaga ini didirikan. Hal-hal spesifik ini bersifat universal dan ia tidak menganal ruang dan waktu.¹¹⁹

4. Kewenangan Baru Peradilan Agama

Ketika Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 direvisi, legislator memanfaatkan bukan hanya merubah status organisasi, administrasi dan finansial yang semula berada di bawah Departemen Agama menjadi di bawah Mahkamah Agung, namun juga dilakukan perluasan wewenang, sejalan dengan semangat untuk menerapkan lebih banyak lagi ajaran Islam melalui hukum nasional. Kewenangan baru meliputi bidang: zakat, infaq dan ekonomi syari'ah. Bidang perkawinan kendati telah dan selalu menjadi wewenang Pengadilan Agama, namun dengan berdasarkan Pasal 49 huruf (i) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama ditegaskan bahwa Peradilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, mengadili dan menyelesaikan perkara termasuk “ekonomi syari'ah”.

¹¹⁹ 5 Muhammad Salim Madkur, *Al Qadla' u fi al Islam*, DarunNadwa, Al Arabiyah, 1964, h. 39.

Yang dimaksud dengan ekonomi syari'ah adalah perbuatan atau kegiatan usaha yang dilaksanakan menurut prinsip syariah yang meliputi: a) bank syari'ah, b) lembaga keuangan mikro syari'ah, c) asuransi syari'ah, d) reasuransi syari'ah, e) reksadana syari'ah, f) obligasi syari'ah dan surat berharga berjangka menengah syari'ah, g) sekuritas syari'ah, h) pembiayaan syari'ah, i) pegadaian syari'ah, j) dana pensiun lembaga keuangan syari'ah dan k) bisnis syari'ah.¹²⁰

Wewenang Peradilan Agama menurut UU Nomor 7/1989: a) Perkawinan, b) Kewarisan, wasiat dan hibah, c) Wakaf dan shadaqah. Sementara menurut UU Nomor 3/2006: a) perkawinan, b) waris, c) wasiat, d) hibah, e) wakaf, f) zakat, g) infaq, h) shadaqah dan i) ekonomi syari'ah.

Sejalan dengan itu maka yang disebutkan pada penjelasan Pasal demi Pasal UU No.3/2006 Pasal 49 huruf (i) "Yang dimaksud dengan "ekonomi syari'ah" adalah perbuatan atau kegiatan usaha yang dilaksanakan menurut prinsip syari'ah", harus dimaknai bahwa kewenangan Pengadilan Agama menjangkau kalangan non muslim yang bertransaksi (menggunakan akad) syari'ah. Tindakan non muslim yang melibatkan dirinya dalam kegiatan ekonomi syari'ah dipandang sebuah penundukan diri secara terbatas terhadap hukum Islam.¹²¹

Dengan sebutan "perbuatan atau kegiatan usaha" maka yang menjadi kewenangan pengadilan agama adalah transaksi yang menggunakan akad syari'ah, walau pelakunya bukan muslim. Ukuran Personalitas ke Islam dalam sengketa ekonomi syari'ah adalah akad yang mendasari sebuah transaksi, apabila

¹²⁰ www.badilag.net, H. Abdul Manam, Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syari'ah Sebuah Kewenangan Baru Pengadilan Agama.

¹²¹ www.badilag.net, H. Muhammad Karsayuda, *Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syari'ah Sebagai Kewenangan Baru Pengadilan Agama*, h. 7.

menggunakan akad syari'ah, maka menjadi kewenangan peradilan agama. Dalam konteks ini pelaku non muslim yang menggunakan akad syari'ah berarti menundukkan diri kepada hukum Islam, sehingga oleh karenanya UU Nomor 3 Tahun 2006 menentukan bahwa sengketa harus diselesaikan di pengadilan agama.¹²²

E. Tantangan Peradilan Agama ke Depan

Sistem peradilan satu atap sudah menjadi kenyataan, sebuah kebijakan politik nasional yang diamanatkan oleh undang-undang. Tentu diharapkan dapat mempengaruhi keberadaan pengadilan agama di masa depan. Oleh karena itu, hal ini tidak perlu lagi dipermasalahkan. Namun mengingat realita ini, maka dukungan semua pihak diperlukan agar keberadaannya dapat berkembang ke arah yang diharapkan dari sebuah peradilan negara.

Dengan kenyataan tersebut, kedudukan Peradilan Agama berarti semakin kuat, dengan berdasarkan penetapan Undang-Undang Dasar 1945 setara dengan badan peradilan lainnya. Kenyataan sejajarnya dengan lingkungan peradilan lainnya dan adanya perluasan kompetisi bagi lembaga Peradilan Agama tersebut mengharuskan beberapa konsekwensi menyangkut bidang pembinaan, tata kelola dan pelaksanaan tugas kewenangannya.

Dalam rangka mengejar ketertinggalan tersebut, menurut Bagir Manan, diperlukan strategi pengembangan dan pembinaan yang cepat dan tepat guna merealisasikan beberapa hal *pertama*, pengembangan dan pembinaan organisasi

¹²² Listyo Budi Santoso, *Kewenangan Pengadilan Agama dalam Menyelesaikan Sengketa Ekonomi Syari'ah (Berdasarkan UU No. 3 2006)*, Tesis S2 Program Studi Magister Kenotariatan pada Universitas Diponegoro Semarang, h. 13-14.

termasuk non yustisial dan yustisial. *Kedua*, pembinaan dan pengembangan ketenagaan yang mencakup non hakim dan hakim, berawal dari sistem rekrutmen, pendidikan, promosi dan lainnya. *Ketiga*, pembinaan dan pengembangan tata tertib beracara, tata cara persidangan dan sebagainya. *Keempat*, pembinaan dan pengembangan tata kelola pelayanan administrasi yang efisien dan efektif. *Kelima*, pembinaan dan pengembangan unsur fasilitas seperti kantor, prasarana, perpustakaan dan sebagainya. *Keenam*, pembinaan dan pengembangan integritas dan disiplin seperti sistem mutasi hakim yang kurang memiliki integritas dan profesionalitas dalam menjalankan kekuasaan kehakiman sebagai tempat merealisasikan keadilan dan kebenaran¹²³.

Strategi pengembangan dan pembinaan lembaga Peradilan Agama dalam era reformasi sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, sebagian telah masuk dalam Rencana Induk Pengembangan Peradilan Agama Jangka Panjang Pertama (RIPPeradilan Agama I) tahun 1996 – 2021 yang dibuat oleh Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama RI. (sekarang telah menjadi direktorat jenderal Badan peradilan Agama berdasarkan Undang-Undang nomor 4 tahun 2005 tentang kekuasaan kehakiman perubahan dari Undang-Undang nomor 14 tahun 1970). Dalam RIPPeradilan Agama I tersebut telah disusun rencana pengembangan dan pembinaan Peradilan Agama secara terarah dan terencana, pengembangan dan pembinaan ketenagaan dalam meningkatkan kualitas terutama hakim dan pejabat Peradilan Agama lainnya. Selain dari itu, dalam RIPPeradilan Agama I ini juga

¹²³ Bagir Manan, “Stategi Pengembangan Peradilan Agama”, (Makalah dalam seminar tentang Peradilan Agama, PPHIM & Departemen Agama, Jakarta, Tanggal 8 Desember 1989), h. 4-5.

telah ditetapkan kegiatan monitoring dan evaluasi pelaksanaan tugas para hakim dan pejabat Peradilan Agama sebagai rangkaian tugas manajemen dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kegiatan monitoring ini diharapkan dapat mengetahui sedini mungkin segala bentuk penyimpangan prosedur, sehingga dapat dilakukan tindakan pencegahan.¹²⁴

Menurut Bagir Manan langkah utama yang harus dilakukan dalam rangka pembinaan dan pengembangan lembaga Peradilan Agama pada masa reformasi adalah, *Pertama*: usaha mewujudkan sistem peradilan yang terpadang, berwibawa, bermutu dan mampu berjalan seiring dengan lingkungan badan peradilan lain. *Kedua*: mewujudkan sistem Peradilan Agama sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang mampu mewujudkan keadilan dan kebenaran dan sekaligus menjadi salah satu wadah penting untuk mewujudkan Islam sebagai rahmatan lil alamin, *ketiga*, usaha memperbesar peranan sistem Peradilan Agama, selain di bidang yustisial juga di bidang non yusitsial dengan cara memberi pertimbangan, nasehat dan pendapat hukum kepada penyelenggara negara di tingkat pusat dan daerah.¹²⁵

Usaha strategis sebagaimana tersebut di atas membutuhkan waktu lama untuk mewujudkannya. Salah satu kendalanya adalah pemahaman dan kesadaran diri para hakim Peradilan Agama bahwa setelah lahirnya Undang-Undang nomor 7 tahun 1989 Tentang Peradilan Agama pada dirinya melekat kedudukan sebagai

¹²⁴ Ditbinbaperais Departemen Agama, *Rencana Induk Pengembangan Peradilan Agama*, (Jakarta : Dirjen Binbaga Islam Depag, tahun 1995), h. 25.

¹²⁵ Bagir Manan, "Stategi Pengembangan Peradilan Agama", (Makalah dalam seminar tentang Peradilan Agama, PPHIM & Departemen Agama, Jakarta, Tanggal 8 Desember 1989), h. 10.

organ *court of law* belum tumbuh secara utuh dan mantap. Hal ini dapat dipahami karena hakim Peradilan Agama lama terpendam dalam pola pikir quasi peradilan, sehingga tidak mudah untuk mengubah secara seketika dan memperbaharunya sesuai yang dikehendaki peraturan perundang-undang yang berlaku secara cepat. Untuk mengubah pola pikir tersebut memerlukan proses pembinaan yang teratur dan terencana secara berkesinambungan dan komperhensif. Dengan demikian akan terjadi perubahan pola pikir secara natural mengikuti zaman dan waktu.

Selain itu, referensi hukum materil di lingkungan Peradilan Agama perlu ditingkatkan. Karena sejak adanya Kompilasi Hukum Islam, maka para hakim di lingkungan Peradilan Agama rata-rata medasarkan putusan-putusan mereka pada materi yang ada di dalam Kompilasi Hukum Islam tersebut. Namun masalahnya adalah karena Kompilasi Hukum Islam masih didasarkan pada Instruksi Presiden No. 1 tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam, belum berupa undang-undang. Selain tu dengan adanya kewenangan baru Peradilan Agama yaitu mengadili sengketa ekonomi syari'ah, maka perlu pula ada referensi hukum materil tentang ekonomi syari'ah yang juga seharusnya berupa undang-undang.

Dua hal ini termasuk di antara tantangan Peradilan Agama ke depan. Semoga dapat terwujud dalam waktu yang tidak lama. Dengan demikian hubungan yang akomodatif antara Islam dan Pemerintah harus terus ditingkatkan, agar Pemerintah dapat lebih cepat merespon kebutuhan hukum umat Islam seperti tersebut di atas. Bahkan umat Islam diharapkan agar lebih banya memberikan kontribusi yang nyata kepada Pemerintah, agar sebaliknya Pemerintah juga dapat memberikan kontribusi yang nyata bagi kepentingan-kepentingan umat Islam.

Dengan demikian, hubungan antara Islam dan Pemerintah dapat dianggap telah meningkat menjadi hubungan kontributif. Tentu hal ini sangat terkait dengan kesadaran politik umat Islam. Karena suatu rezim pemerinta lahir dari proses politik dan sangat dipengaruhi oleh kontelasi politik.



BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

1. Peradilan Agama cukup eksis di tangan sebagian besar masyarakat Nusantara pada era kesultanan, karena Hukum Islam menjadi hukum terapan waktu itu. Kehadiran penjajah telah mendiskreditkan hukum Islam dan peradilan agama. Setelah kemerdekaan, kondisi peradilan agama tidak serta merta menjadi lebih baik. Perhatian Pemerintah terhadap Peradilan Agama waktu itu sangat kurang, antara lain, disebabkan masih adanya doktrin politik hukum warisan Belanda menyangkut eksistensi Peradilan Agama. Dalam era pemerintahan Orde Baru, konfigurasi hubungan antara Islam dan Negara menjadi faktor yang cukup menentukan nasib Peradilan Agama. Pada paruh kedua pemerintahan Orde Baru, karena hubungan antara Islam dan Negara mulai terjalin baik, pemerintah pun bersikap akomodatif bagi kepentingan umat Islam, termasuk Peradilan Agama. Keadaan itu berdampak pada lahirnya UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan Instruksi Presiden No. 1 tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam.
2. Pada masa kesultana di Nusantara, Peradilan Agama merupakan peradilan umum bagi masyarakat guna menyelesaikan segala macam persoalan dan persengketaan yang terjadi di antara mereka. Kewenangan Peradilan Agama waktu itu tidak terbatas pada hukum keluarga saja. Pengurangan kompetensi Peradilan Agama berangsur-angsur terjadi pada masa penjajahan Belanda, sebagai akibat pengaruh teori *receptie*, terutama setelah lahirnya Stb. 1937

Nomor 116 yang mempersempit kewenangan Pengadilan Agama, hanya terbatas pada persoalan nikah, talak dan rujuk saja. Setelah kemerdekaan, kewenangan Pengadilan Agama yang telah dihilangkan secara bertahap dikembalikan oleh pemerintah. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, kewenangan Peradilan Agama meliputi bidang-bidang perkawinan, kewarisan, wasiat, wakaf, shadaqah dan hibah yang dilakukan antara orang-orang yang beragama Islam.

3. Melalui dorongan agenda-agenda reformasi, terutama menyangkut penegakan supremasi hukum dan amandemen konstitusi, Peradilan Agama ikut terkena dampak semakin maju dan berkembang, baik dalam bidang yustisial maupun non yustisial, terutama, dengan berlakunya UU No 3 Tahun 2006 dan UU No 50 Tahun 2009 tentang perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Apalagi dengan adanya sistem peradilan satu atap, Peradilan Agama telah berdiri sejajar dengan peradilan lainnya di bawah Mahkamah Agung. Lebih dari itu, bahkan Peradilan Agama mendapatkan beberapa kemajuan kompetensi: yaitu hilangnya hak opsi untuk memilih Pengadilan dalam sengketa kewarisan, masalah sengketa kepemilikan terkait kewarisan dan harta bersama sudah bisa diadili sendiri oleh Pengadilan Agama, penggantian kata “perdata tertentu” menjadi “perkara tertentu” sehingga cakupannya menjadi lebih luas, dan penambahan kompetensi baru Peradilan Agama yaitu mengadili sengketa ekonomi syari’ah.

B. Implikasi

1. Independensi lembaga peradilan dengan adanya sistem peradilan satu atap belumlah jaminan terhadap kemajuan dan independensi Peradilan Agama, meskipun perangkat peraturan perundang-undangan yang menjamin untuk itu sudah ada. Namun jika tidak didukung dengan mekanisme kerja yang solid dan sumber daya manusia yang handal serta proses pelebagaan peradilan yang baik, maka produk lembaga peradilan yang dihasilkan hanya terbatas pada keadilan formal saja, belum masuk kepada keadilan substansial.
2. Persoalan lainnya adalah karena politik hukum Indonesia masih mengikutsertakan lembaga eksekutif dan legislatif dalam proses pengangkatan Hakim Agung, bahkan dalam penyusunan organisasi dan mekanisme kerja Mahkamah Agung masih harus didasarkan pada Peraturan Presiden, anggaran lembaga peradilan juga masih bergantung pada kedua lembaga tersebut, termasuk hal-hal lainnya yang berkaitan dengan sistem rekrutmen pegawai peradilan hingga kini masih menggunakan peraturan eksekutif, karena itu, eksistensi lembaga peradilan belum sepenuhnya dapat dikatakan independen.
3. Kewenangan Peradilan Agama perlu diperluas, diharapkan tidak hanya seputar hukum keluarga Islam saja, seperti nikah, talak, cerai, ruju', waris, hibah, zakat, wakaf, wasiat, dan ekonomi syari'ah, akan tetapi, ke depannya agar aspek lain dalam kehidupan umat Islam juga bias menjadi kewenangan Peradilan Agama, sehingga pengamalan syariat Islam bagi umat Islam, melalui lembaga Negara, dapat terlaksana secara utuh.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Mohammad Daud. *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia.*, Cet.3, ed.3. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1993
- Alwi, Al Habib. *Sejarah Masuknya Islam di Timur Jauh*, Jakarta : Lentera Basritama, 1995.
- Arifin, Bustanul, *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia, Akar Sejarah, Hambatan dan Prospeknya*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Arifin, Jaenal. *Pengadilan Agama Dalam Bingkai Reformasi Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Kencana, 2008.
- Ash Shiddieqy, Hasbi. *Fiqhul Mawaris*. Jakarta: Bulan Bintang, 1973.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cet. ke-1. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Bakri, Asfari Jaya. “*Konsep Maqasid Al-Syari’ah*”, Desertasi Pascasarjana IAIN Syarif Hidayatullah, Jakarta. 1994.
- Bisri, Cik Hasan. *Peradilan Islam dalam Tatanan Masyarakat Indonesia*. Bandung: Rosdakarya, 1997.
- Cammack, Mark. “Hukum Islam dalam Politik Hukum Orde Baru”, dalam *Perkembangan Mutakhir Hukum Islam di Asia Tenggara : Studi Kasus Hukum Keluarga dan Pengkodifikasiannya*. Bandung: Mizan, 1993.
- Christelow, Allan. *Muslim Law Court and the French Colonial State in Algeria*, New Jersey : Princeton University Press, 1985.
- Departemen Agama RI. *Kebijakan Dep. Agama Dari Masa ke Masa Dalam Kurun Waktu Setengah Abad*. Jakarta: Balitbang Agama Dep. Agama Jakarta, 1996
- Departemen Agama, Ditbinbaperais. *Rencana Induk Pengembangan Peradilan Agama*. Jakarta: Dirjen Binbaga Islam Depag, 1995.
- Dewan Perwakilan Rakyat RI. *Risalah Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Peradilan Agama*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2006.
- Dirbinbapera Islam Dep. Agama. *Kenang-kenangan Seabad Pengadilan Agama*. Cetakan kesatu, Jakarta : Ade Cahaya, 1985
- Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman. *Sekitar Pembentukan Undang-Undang Perkawinan Beserta Peraturan Pelaksanaannya*. Jakarta: DepKeh, 1974.
- Effendy, Bahktiar. *Islam dan Negara Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*. Jakarta: Paramadina, 1998.
- Gibb, H.A.R. *Modern Trends in Islam*, Diterjemahkan oleh Machsun Husain, Cetakan ketiga, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993.
- Gouw giok siong. *The Marriage Laws of Indonesia with Special Reference to Mixed Marriages*, Rabels Zeitsschrift , 1964.
- Gunaryo, Achmad, *Pergumulan Politik & Hukum Islam*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Semarang: Pascasarjana IAIN Walisongo, 2006.

- Gunaryo, Achmad. *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan yang Sesungguhnya*. Semarang: Pustaka Pelajar dan Pascasarjana IAIN Walisongo, 2006.
- Halim, Abdul. *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000.
- Harahap, Yahya. *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama*. Jakarta: Pustaka Kartini, 1993.
- Hasymi, Ali. *Sejarah Masuk dan Berkembangnya Islam di Indonesia*. Cetakan ketiga, Medan: PT. Maarif, 1980.
- Hazairin. *Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Bina Aksara, 1981
- Ibrahim, Malik. *Peradilan Agama di Era Orde Baru dan Reformasi Suatu Studi Perbandingan*. Jurnal Supremasi Hukum, Vol. 4, No. 2, Desember 2015.
- Ichtiyanto. *Hukum Islam dan Hukum Nasional*. Jakarta: Ind-Hill Co, 1990.
- Ismail, Faisal. *Islam in Indonesia Politics : A Studi of Muslim reponse To And Accept of The Pancasila*, Disertasi Doktor Institute of Islamic Studies McGill University Montreal, 1995.
- Juwono, Hikmahanto. "Politik Hukum Undang Undang Bidang Ekonomi Di Indonesia", Bahan Kuliah Magister Hukum. Universitas Islam Jakarta, Jakarta, 2004.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni, 2002.
- Latif, M Djamil. *Kedudukan dan Kekuasaan Peradilan Agama di Indonesia*. Jakarta: Bulan Bintang, 1983.
- Lev, Daniel S. *Peradilan Agama Islam di Indonesia*. Diterjemahkan oleh Zaini Ahmad Noeh, Jakarta: Intermasa, 1986.
- Lubis, Nur Ahmad Fadhil. *A History of Islamic Law In Indonesia*. Medan: IAIN Pres, 2000.
- Lukito, Ratno. *Pergumulan Antara Hukum Islam dan Adat di Indonesia*. Jakarta: INIS, 1998
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1998.
- Manan, Abdul. *Hakim Peradilan Agama, Hakim Dimata Hukum, Ulama Dimata Umat*. Jakarta: Pustaka Bangsa, 2003.
- Mertokusumo, Sudikno. *Bunga Rampai ilmu Hukum*, Yogyakarta: Liberty, 1984.
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Edisi 3. Yogyakarta: Liberty, 1988.
- Mudzhar, Muhammad Atho. *Fatwa-fatwa Majelis Ulama Indonesia : Sebuah Studi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia 1975-1988*. Jakarta : INIS, 1993.
- Tahir, Muhammad. *Negara Hukum (Suatu studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah*. Jakarta: Bulan Bintang, 1992.
- Mujahidin, Ahmad. *Peradilan Satu Atap di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama, 2007.

- Muktiarto, A. *Peradilan Agama dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012.
- Munawir, Sjadzali. *Islam Realitas Baru dan Orientasi Masa Depan Bangsa*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1993.
- Nasution, Abdul Hakim G.. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: Yayasan LBHI, 1988.
- Noeh, H.Z.A. dan H. A. Basith Adnan. *Sejarah Singkat Peradilan Agama Islam di Indonesia*. Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1983.
- Noer, Deliar, “*Islam dan Politik Mayoritas atau Minoritas*”, Prisma, (5), 1988.
- Pound, Roescoe. *Tugas Hukum*, diterjemahkan Oleh Muhammad Radjab. Jakarta: Bhratara, 1965.
- Raharjo, Satjipto. *Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antar Disiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Sinar Baru, 1985.
- Rahman, Budhi Munawar, “*Dari Tahapan Moral ke Periode Sejarah Pemikiran Neo-Modernisme Islam di Indonesia*”, *Majalah Ulumul Qur’an*, (3), (6), 1995.
- Ramulyo, M. Idris. *Beberapa Masalah Tentang Hukum Peradilan Agama Dan Hukum Perkawinan*, Jakarta : Penerbit IND-HILL Co. 2004
- Rosadi, Aden, Dalam Prakata: *Peradilan Agama di Indonesia, Dinamika Pembentukan Hukum*, Bandung: Simbiosis Rekatama Media, 2015.
- Saifuddin Achmad Fedyani, ed., *Agama dalam Politik Keseragaman : Suatu Refleksi Kebijakan Keagamaan Orde Baru*, Jakarta : Departemen Agama RI Badan Penelitian dan Pengembangan Agama, 2000.
- Sitompul Anwar. *Kewenangan dan Tata Cara Beracara di Pengadilan Agama*. Bandung : Armico, 1984.
- Soemadinggrat, Otje Salman. *Rekonsep Aktualisasi Hukum Islam Kontemporer*. Bandung: Alumni, 2002.
- Subekti. *Law in Indonesia*. Jakarta: Yayasan Proklamasi Center for Strategic and International Studies, 1982.
- Sunny, Ismail. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta : Penerbit Aksara Baru, 1995
- Sunny, Ismail. *Sekitar RUUP*, Jakarta : Suara Muhammadiyah, Juni II, Juli I, 1989.
- Sutantio, Retnowulan. *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktek*, Cetakan keempat, Bandung : Mandar Maju, 1989.
- Thaha, Abdul Aziz. *Islam dan Negara Dalam Politik Orde Baru*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Thaib, Dahlan dkk. *Teori dan Hukum Konstitusi*, cet. ke-1. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003.
- Thalib, Sayuthi. *Receptie A Contrari*. Jakarta: Penerbit Bina Aksara, 1985.
- Wahyono, Padmo. “*Peranan Biro-Biro Hukum Dalam Membentuk Kerangka Landasan Hukum Untuk Tinggal Landas Pembangunan*”, *Hukum Nasional*, 1985.

Widiana, Wahyu. *Penyatuan Peradilan Agama pada Mahkamah Agung, dalam Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat*, Jakarta: Depag RI Badan Litbang Agama dan Keagamaan Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2005.

Yanlua, Mohdar. *“Prospektif Kompetensi Absolut Peradilan Agama dalam Hukum Nasional”* Disertasi Universitas Hasanuddin, Makassar 2013.

Zahari, H.Muhtar. *Kerangka Historis Pembentukan Undang-Undang No.7 Tahun 1989*. dalam *Mimbar Hukum* No.1 Tahun 1990.



BIODATA PENULIS



Ribeham, lahir di Ogoamas 11 Oktober 1973, anak kelima dari 5 bersaudara dari pasangan H. Jalaluddin dan Hj. Sitti Munirah. Penulis memulai pendidikannya tahun 1980 di Madrasah Ibtidaiyah DDI ogoamas dan selesai pada tahun 1986. Penulis melanjutkan pendidikannya pada tahun yang sama di Madrasah Ibtidaiyah DDI Mangkoso sebagai sekolah persiapan selama 1 tahun kemudian masuk di Madrasah Tsanawiyah DDI Mangkoso pada tahun 1987 dan selesai pada tahun 1990. Kemudian di tahun yang sama penulis melanjutkan pendidikannya di Madrasah Aliyah DDI Mangkoso dan lulus pada tahun 1993.

Selanjutnya penulis menempuh pendidikan di Sekolah Tinggi Agama Islam DDI Mangkoso pada program sarjana strata satu (S1) jurusan Ahwal Al Syakhshiyah dan menyelesaikan studi di tahun 1998. Kemudian sekitar 22 tahun kemudian, penulis baru dapat melanjutkan studinya pada program pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Parepare pada tahun 2020, pada Program Studi Hukum Keluarga Islam, dengan mengangkat judul tesis: “Pengaruh Politik Hukum terhadap Kompetensi Peradilan Agama di Indonesia Pasca Reformasi”.