

**MENAKAR KOMPETENSI ABSOLUT PERADILAN AGAMA DALAM
PERGUMULAN POLITIK HUKUM DI INDONESIA**
(Telaah Prospektif Implementasi Hukum Islam)



TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Memperoleh
Gelar Magister dalam Bidang Hukum Islam pada
Program Pascasarjana UIN Alauddin
Makassar

Oleh:

NUR QALBI

NIM.: 80100207135

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI ALAUDDIN
MAKASSAR
2012
PERSETUJUAN TESIS**

Tesis dengan judul ***Menakar Kompetensi Absolut Peradilan Agama Dalam Pergumulan Politik Hukum Di Indonesia (Telaah Prospektif Implementasi Hukum Islam)***, yang disusun oleh Saudara Nur Qalbi, Nim: 80100207135, telah diujikan dan dipertahankan dalam ujian Munaqasyah yang diselenggarakan pada hari Kamis, Tanggal 29 Maret 2012 M, dinyatakan telah dapat diterima sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum Islam (M.HI.) pada program Pasca Sarjana UIN Alauddin Makassar, dengan beberapa perbaikan.

PROMOTOR

Prof. Dr. Sabri Samin, M.Ag. (.....)

KOPROMOTOR

Prof. Dr. Irfan Idris, M.Ag.
(.....)

PENGUJI

1. Prof. Dr. H. Ali Parman, M.A. (.....)
2. Prof. Dr. Darussalam Syamsuddin, M.Ag. (.....)
3. Prof. Dr. Sabri Samin, M.Ag. (.....)
4. Prof. Dr. Irfan Idris, M.Ag.
(.....)

Makassar, 09 April 2012 M.
17 Jumadil Awal 1433 H

Ketua Program Studi
Dirasah Islamiyah,

Disetujui oleh:

Direktur Program Pascasarjana
UIN Alauddin Makassar,

Dr. Muljono Damopolii, M.Ag.

NIP. 196411101992031005

Prof. Dr. H. Moh. Natsir

Mahmud, MA.

NIP. 195408161983031004

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Dengan penuh kesadaran, penulis yang bertanda tangan di bawah ini, menyatakan bahwa tesis ini yang berjudul ***Menakar Kompetensi Absolut***

Peradilan Agama Dalam Pergumulan Politik Hukum Di Indonesia (Telaah Prospektif Implementasi Hukum Islam) benar-benar adalah hasil karya penulis sendiri, jika dikemudian hari terbukti tulisan ini merupakan duplikat, tiruan, plagiat atau dibuatkan orang lain secara keseluruhan atau sebagian, maka tesis dan gelar yang diperoleh batal demi hukum.

Makassar, 09 April 2012 M.
17 Jumadil Awal 1433 H

Penulis,

NUR QALBI

Nim : 80100207135



KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي خَلَقَنَا مِنَ الْعَدَمِ وَعَلَّمَنَا مَا نَمْ نَعْلَمُ وَالصَّلَاةُ وَالسَّلَامُ عَلَى سَيِّدِ الْخَلْقِ مُحَمَّدِ ابْنِ عَبْدِ اللَّهِ وَعَلَى آلِهِ وَأَصْحَابِهِ الَّذِينَ جَاهَدُوا فِي اللَّهِ حَقَّ جِهَادِهِ فَكَانُوا أَحِقَّاءَ بِالتَّعْنِيمِ الْمُقِيمِ .
أما بعد .

Syukur alhamdulillah kita panjatkan kehadiran Allah swt., salawat dan salam semoga tercurah keharibaan baginda Muhammad saw, kepada keluarga, sahabat serta yang masih taat pada ajarannya sampai akhir zaman.

Penulisan tesis ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Magister Hukum Islam, konsentrasi Hukum Islam pada Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri (UIN) Alauddin Makassar.

Dalam penulisan tesis ini, tidak terlepas bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, disampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Rektor UIN Alauddin Makassar, Prof. Dr. H. Abd. Qadir Gassing, HT, M.S. Direktur Pascasarjana UIN Alauddin Makassar, Prof. Dr. H. Muh. Natsir Machmud, M.A. Ketua Program Studi Dirasah Islamiyah S2, Dr. Muljono Damopolii, M.Ag, yang telah memberi bimbingan dan motivasi dalam penyelesaian studi.
2. Prof. Dr. Sabri Samin, M.Ag. dan Prof. Dr. Irfan Idris, M.Ag. Keduanya selaku Promotor I dan Promotor II yang secara langsung memberikan bimbingan, arahan dan saran-saran berharga kepada penulis sehingga tulisan ini dapat terwujud.
3. Para guru besar dan segenap dosen program Pascasarjana UIN Alauddin Makassar yang telah memberikan ilmu dan bimbingan ilmiahnya kepada penulis selama masa studi.
4. Pimpinan Perpustakaan UIN Alauddin Makassar yang telah memberikan kesempatan dan kemudahan dalam memanfaatkan fasilitas dan pelayanan yang memadai.
5. Saudara-saudaraku sekeluarga yang telah banyak memberikan bantuan materil selama masa pendidikan. Begitu pula suamiku Abd. Rajab, S.Ag,

M.Th.I, yang tersayang serta ananda Ruqayyah az-Zahra dan 'Afif Zahrowy yang senantiasa memotivasi dalam menyelesaikan studi.

6. Kedua orang tuaku, ayahanda Paserei dan ibunda St. Aisyah Rahimahallah yang telah berjasa melahirkan, membesarkan, memelihara, mendidik hingga dewasa, dan kepada kedua mertua penulis, ayahanda M. Daud Tanete (Alm) dan ibunda Rabiah yang telah banyak membantu dan memotivasi penulis dalam penyelesaian studi.

Oleh karena itu, diucapkan terima kasih kepada mereka yang telah banyak membantu penulis, baik dalam proses perkuliahan maupun penyelesaian studi.

Akhirnya, semoga semua pihak yang telah membantu penulis mendapat imbalan yang setimpal dari Allah swt. Amin.

Makassar, 09 April 2012 M.
17 Jumadil Awal 1433 H

Penulis,

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
ALAUDDIN
NUR QALBI
Nim : 80100207135
M A K A S S A R

PERSEMBAHAN

Sebagai tanda terima kasih,

Karyaku ini kupersembahkan kepada kedua orangtuaku, Ayahanda Paserei
dan Ibunda Aisyah
dan kedua mertuaku, Ayahanda M. Daud T. (alm). dan Ibunda Rabiah

Dengan iringan doa:

اللَّهُمَّ اغْفِرْ لِي وَلِوَالِدَيْنَا وَارْحَمْهُمْ كَمَا رَبَّيْنَا صِغَارًا

*“Ya Allah ampunilah segala dosaku dan dosa Ibu Bapak kami,
kasihanilah mereka seperti halnya mereka
mengasihaniku semenjak kecilku ”*

Begitu pula untuk Suami tersayang dan terkasih Abd. Rajab
dan buah hati kami ananda Ruqayyah az-Zahra dan ‘Afif Zahrowy
Kupersembahkan agar ingatlah selalu firman-Nya QS. al-Sy-ra (42): 23:

لَا أَسْأَلُكُمْ عَلَيْهِ أَجْرًا إِلَّا الْمَوَدَّةَ فِي الْقُرْبَى

*“Aku tidak meminta kepadamu sesuatu upahpun atas seruanku,
kecuali kasih sayang dalam kekeluargaan”*

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
ALAUDDIN
M A K A S S A R

TRANSLITERASI DAN SINGKATAN

A. Transliterasi

1. Konsonan

Huruf-huruf bahasa Arab ditransliterasi ke dalam huruf sebagai berikut:

b	: ب	Z	: ز	f	: ف
t	: ت	S	: س	q	: ق
£	: ث	Sy	: ش	k	: ك
j	: ج	i	: ص	l	: ل
Y	: ح	«	: ض	m	: م
kh	: خ	—	: ط	n	: ن
d	: د	..	: ظ	h	: ه
©	: ذ	‘	: ع	w	: و
r	: ر	g	: غ	y	: ي

Hamzah (ء) yang terletak di awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda apapun. Jika 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
Fathah	A	±
Kasrah	i	3
Dammah	u	-

b. Diftong yang sering dijumpai dalam transliterasi ialah (ay) dan (au), misalnya *ba³n* (بين) dan *qa-l* (قول).

3. Syaddah

Syaddah atau *tasydid* yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda *tasydid* (ّ), dalam transliterasi ini dilambangkan dengan perulangan huruf (konsonan ganda) yang diberi tanda *syaddah*. Contoh:

رَبَّنَا : *rabbann±*

Jika huruf ي ber-tasydid di akhir sebuah kata dan didahului oleh huruf *kasrah* (يِ) maka ia ditransliterasi seperti huruf *maddah* (³). Contoh:

عَلِي : 'Al³ (bukan 'Aliyy atau 'Aly)

4. Kata sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf ال (*alif lam ma'arifah*) di transliterasi seperti biasa, *al-*, baik ketika ia diikuti oleh huruf *syamsiyah* maupun huruf *qamariyah*. Kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikutinya dan dihubungkan dengan garis mendatar (-). Contohnya:

الشَّمْسُ : *al-syamsu* (bukan *asy-syamsu*)

5. $T±$ *marb-ah*

Transliterasi untuk $t±$ ' *marb-ah* ada dua, yaitu: $t±$ ' *marb-ah* yang hidup atau mendapat harkat *fatYah*, *kasrah*, dan «*ammah*, transliterasinya adalah (t). Sedangkan $t±$ ' *marb-ah* yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah (h).

Kalau pada kata yang berakhir dengan $t±$ ' *marb-ah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al-* serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka $t±$ ' *marb-ah* itu ditransliterasikan dengan ha (h). Contoh:

رَوْضَةُ الْأَطْفَالِ : *rau«ah al-a f±l*

6. Hamzah

Aturan transliterasi huruf hamzah menjadi apostrof (‘) hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan akhir kata. Namun, bila hamzah terletak di awal kata, ia tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab ia berupa alif. Contoh:

النَّوْءُ : *al-nau’*

7. *Lafṣ al-jal±lah* (الله)

Kata “Allah” yang didahului partikel seperti huruf *jar* dan huruf lainnya atau berkedudukan sebagai *mu«±f ilaih* (frasa nominal), ditransliterasi tanpa huruf hamzah. Contoh:

بِاللَّهِ *bill±h* دِينُ اللَّهِ *d³nullah*

Adapun *t±’ marb-ah* di akhir kata yang disandarkan kepada *lafṣ al-jal±lah*, ditransliterasi dengan huruf (*t*). Contoh:

هُم فِي رَحْمَةِ اللَّهِ *hum f³ rahmatill±h*

B. Singkatan

Beberapa singkatan yang dibakukan adalah:

1. swt. : *subh±nah- wata’±l±*
2. saw. : *iall± All±hu ‘ala³hi wa sall±m*
3. a.s. : *‘ala³hi al-sal±m*
4. H : Hijriah
5. M : Masehi
6. SM : Sebelum Masehi
7. w. : wafat
8. alm. : almarhum
9. h. : halaman

10. terj.	: terjemahan
11. Cet.	: cetakan
12. t.th.	: tanpa tahun
13. t.d	: tanpa data
14. t.t.	: tanpa tempat penerbit
15. t.p.	: tanpa penerbit
16. Q.S..../....: 4	: Qur'an Surah...: ayat 4
17. RUU	: Rancangan Undang-Undang
18. UU	: Undang-Undang
19. UUD	: Undang-Undang Dasar
20. UUP	: Undang-Undang Perkawinan
21. DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
22. RI	: Republik Indonesia
23. PA	: Pengadilan Agama
24. PTA	: Pengadilan Tinggi Agama
25. KHI	: Kompilasi Hukum Islam
26. RUU PA	: Rancangan Undang-Undang Peradilan Agama
27. KHES	: Kompilasi Hukum Ekonomi Syari'ah
28. BW	UI: <i>Burgerlijke Wetboek</i> GERI
29. NTCR	: Nikah, talak, cerai dan raju'
30. MIT	: Mahkamah Islam Tinggi
31. MUI	: Majelis Ulama Indonesia
32. W.v.S	: <i>Wetboek van Strafrecht</i>

ABSTRAK

Nama : Nur Qalbi
Nim : 80100207135
Judul Tesis : Menakar Kompetensi Absolut Peradilan Agama dalam Pergumulan Politik Hukum di Indonesia (Telaah Prospektif Implementasi Hukum Islam)

Permasalahan yang diangkat dalam tesis ini meliputi kompetensi absolut peradilan agama di Indonesia, persetujuan politik antara kelompok yang pro dan kelompok yang kontra terhadap eksistensi peradilan agama di Indonesia, serta prospek kompetensi absolut peradilan agama dalam implementasi hukum Islam di masa-masa mendatang.

Untuk mengkaji dan menjawab permasalahan dalam tesis ini, digunakan pendekatan multidisipliner, yaitu pendekatan sejarah, yuridis, dan sosiologis. Penelitian ini tergolong *library research*, data dikumpulkan dengan cara mengutip, menyadur, mengulas, kemudian menganalisis dengan menggunakan analisis isi (*content analysis*) terhadap literatur yang representatif dan memiliki relevansi dengan masalah yang dibahas. Di samping itu digunakan juga analisis *SWOT* (*strength and weakness, opportunities and threats*).

Setelah mengadakan kajian terhadap persoalan tersebut, penulis menemukan bahwa kompetensi absolut peradilan agama di Indonesia tertuang dalam pasal 49 UU RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU RI No. 3 tahun 2006 dan terakhir dengan UU RI No. 50 Tahun 2009. Ruang lingkup kewenangannya mencakup bidang perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infak, sedekah, dan ekonomi syariah. Pro kontra terhadap keberadaan peradilan agama di Indonesia, lebih disebabkan oleh adanya kekhawatiran pihak nasionalis sekuler dan non muslim akan kembalinya piagam Jakarta. Piagam Jakarta, menurut anggapan mereka, ada usaha untuk mengubah ideologi negara Pancasila menjadi ideologi negara Islam. Di sisi lain, kalangan Islam

sebagian besar sulit menerima pemisahan agama dari urusan negara karena menyangkut doktrin agama yang menyatakan bahwa Islam *d³n* dan *daulah*. Prospek kompetensi absolut peradilan agama dalam implementasi hukum Islam di masa-masa mendatang merupakan suatu kemestian. Terlebih setelah kata perdata tertentu sebagaimana dalam UU RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama telah dihapus 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 oleh masyarakat. Berdasarkan kenyataan tersebut maka, apapun yang terjadi menyangkut hukum Islam yang dipraktikkan oleh umat Islam, ketika timbul sebuah persoalan atau permasalahan hukum, maka seharusnya peradilan agama sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman, harus mampu menyelesaikannya. Dengan demikian seharusnya pula, kewenangan peradilan agama juga menyangkut seluruh aspek kehidupan umat Islam.

Dalam rangka menyelesaikan persoalan tersebut, perlu diadakan pengkajian tentang Islam dan politik secara berkesinambungan. Sebab berbicara tentang politik berarti juga berbicara tentang Islam. Pemerintah sebagai penentu kebijakan politik hendaknya memerhatikan dan mengedepankan aspirasi umat Islam. Tanpa harus mengabaikan kelompok minoritas non Islam.



DAFTAR ISI

	Halaman
JUDUL	i

PERSETUJUAN TESIS	ii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iii
KATA PENGANTAR	iv
PERSEMBAHAN	vi
TRANSLITERASI DAN SINGKATAN	vii
ABSTRAK	xiii
DAFTAR ISI	xv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	14
C. Definisi Operasional dan Ruang Lingkup Penelitian.....	15
D. Kajian Pustaka.....	20
E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Pikir.....	22
F. Metode Penelitian	30
G. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	34
H. Garis Besar Isi Tesis	36
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG KOMPETENSI ABSOLUT.....	38
A. Memaknai Kompetensi Absolut.....	38
B. Perbedaan Kompetensi absolut dan Kompetensi Relatif.....	41
C. Pancasila dan Dualisme Peradilan di Indonesia	45
D. Perdebatan tentang Kompetensi Absolut Peradilan Agama.....	52
BAB III KOMPETENSI ABSOLUT PERADILAN AGAMA DARI MASA KE MASA.....	59
A. Kompetensi Absolut Peradilan Agama Masa Awal Islam	59
B. Kompetensi Absolut Peradilan Agama Masa KeSultanan Islam....	68
C. Kompetensi Absolut Peradilan agama Sebelum kemerdekaan.....	75
D. Kompetensi Absolut Peradilan Agama Setelah Kemerdekaan.....	85

BAB IV	PERGUMULAN POLITIK HUKUM DALAM IMPLEMENTASI HUKUM ISLAM DI INDONESIA.....	120
A.	Politik Hukum Raja dalam Implementasi Hukum Islam Bidang Peradilan.....	120
B.	Politik Hukum Kolonial dalam Implementasi Hukum Islam Bidang Peradilan.....	124
C.	Politik Hukum Negara dalam Implementasi Hukum Islam Bidang Peradilan agama.....	139
D.	Peluang dan Tantangan Kompetensi Absolut Peradilan Agama di Indonesia.....	161
BAB V	PENUTUP	174
A.	Kesimpulan	174
B.	Implikasi Penelitian	176
DAFTAR PUSTAKA	178
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	186



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Secara filosofis, peradilan agama dibentuk dan dikembangkan untuk menegakkan hukum dan keadilan dalam pergaulan hidup manusia, khususnya di kalangan orang-orang yang beragama Islam dalam bidang perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, wakaf, infak, zakat, sedekah serta ekonomi syariah.¹ Hukum yang dilaksanakan adalah hukum Allah yang telah disistematisasi oleh manusia melalui kekuasaan Negara.² Hal itu merupakan suatu konsekwensi bagi hamba Allah yang beriman, yang taat kepada Allah dan RasulNya serta berkewajiban membuat keputusan secara adil (Q.S. *al-Nisā'*/4: 58-59). Keputusan itu, didasarkan kepada hukum yang diturunkan oleh Allah (Q.S. *al-Mā'idah*/5: 49). Pandangan preskriptif itu dijadikan rujukan utama dalam menyelenggarakan peradilan, yang bertitik tolak bahwa mendirikan peradilan merupakan kewajiban yang ditetapkan dan sunah yang dipatuhi (*far³at mu^Ykamāt wa sunnat muttaba'at*). Sedangkan keadilan yang ditegakkan adalah keadilan berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa.³

Secara historis, peradilan agama merupakan salah satu mata rantai peradilan Islam yang berkesinambungan sejak masa Rasulullah saw. Peradilan Islam mengalami perkembangan pasang surut, sejalan dengan perkembangan masyarakat Islam di berbagai kawasan dan negara. Sedangkan masyarakat Islam merupakan basis utama dalam melakukan artikulasi dan

¹Perluasan kewenangan peradilan agama ini, berdasarkan ketentuan pasal 49 Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan agama. Sebelum Undang-Undang ini berlaku, kewenangan peradilan agama hanya mencakup perkara-perkara perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, wakaf, serta sedekah.

²Busthanul Arifin, *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia; Akar Sejarah, Hambatan, dan Prospeknya* (Cet. I; Jakarta: Gema Insani Press, 1996), h. 78.

³Cik Hasan Bisri, *Peradilan Islam dalam Tatanan Masyarakat Indonesia* (Cet. I; Bandung: Remaja Rosda karya, 1997), h. 41.

perumusan politik hukum di berbagai kawasan dan negara tersebut. Karena masyarakat Islam tersebar di berbagai kawasan negara yang beraneka ragam struktur, pola budaya, dan perkembangannya, pengorganisasian peradilan Islam pun beraneka ragam. Meski demikian, peradilan Islam mengacu kepada prinsip yang sama. Peradilan Islam pada masa Rasulullah saw. bersifat sederhana, baik dalam pengorganisasiannya maupun prosedurnya. Ketika masyarakat Islam telah tersebar di berbagai kawasan, yaitu pada masa Khalifah 'Umar bin Khaṣṣb, pengorganisasiannya dikembangkan. Peradilan mulai dipisahkan dari kekuasaan pemerintahan (*wilayah al-'ammah*) dan para hakim (*al-qāḍi*) diberi pedoman tentang pelaksanaan tugas mereka, yang tercermin dalam *Risalat al-Qaḍi*.⁴ Perkembangan itu terus berlanjut pada masa Dinasti Umayyah, Dinasti Abbasiyah, Dinasti Turki Utsmani, hingga akhir abad ke-20.

Secara sosiologis, pasang surut perkembangan peradilan agama secara legal formal merupakan pencerminan politik hukum yang dilatarbelakangi oleh beberapa fakta, antara lain; kesadaran hukum masyarakat, pandangan para pakar hukum, dan kehendak politik (*political will*) pada zamannya masing-masing. Keberadaan *Compendium Freijer* dan diterbitkannya Stbl 1882 No. 54, dilatarbelakangi oleh kehendak politik VOC dan pemerintah Belanda yang mengutamakan perhitungan untung rugi dari segi ekonomi, untuk membiarkan pribumi hidup dengan hukumnya sendiri. Hal ini diperkuat dengan teori "*Receptio in Complexu*" oleh LWC Van Den Berg, yang mengatakan bahwa telah terjadi penerimaan seluruh hukum Islam oleh umat Islam.⁵

⁴Lihat T.M. Hasbi Ashshidhiqy, *Sejarah Peradilan Islam* (Jakarta: Bulan Bintang, 1970), h. 26-28.

⁵Lihat Achmad Roestandi, "Prospek Peradilan Agama (Suatu Tinjauan Sosiologis)", dalam Amrullah Ahmad SF (*et al*), *Dimensi Hukum Islam dalam sistem hukum nasional* (Cet. I; Jakarta: Gema Insani Press, 1996) h. 211.

Suatu institusi keagamaan atau kemasyarakatan sulit dipahami tanpa mengaitkan dengan perkembangan situasi sosial politik yang berkembang di tengah-tengah masyarakat. Karena *setting* sosial politik ikut memberikan bentuk dan warna bagi kelangsungan hidup suatu institusi. Menurut N.J. Coulson sebagaimana dikutip Abdul Halim bahwa hukum senantiasa hidup dan berkembang sejalan dengan laju perkembangan suatu masyarakat. Pendapat ini dengan sangat mudah dapat dibuktikan secara sosiologis, ketika implementasi cita hukum dan kesadaran hukum turut dibentuk konfigurasi sosio-politik yang berkembang dalam tataran kehidupan kemasyarakatan, tak terkecuali dikembangkan oleh rezim suatu pemerintahan. Karena tidak bisa melepaskan diri dari pengaruh lingkungan sosial-politik yang mengitari, baik hukum maupun lembaga-lembaga keagamaan lainnya.⁶ Termasuk lembaga peradilan agama sebagai simbol kekuasaan hukum Islam di Indonesia.

Keterkaitan antara politik, hukum dan peradilan dikemukakan juga oleh Daniel S. Lev yang menyatakan, bahwa hukum dan peradilan tergantung pada apa yang dapat terjadi oleh kondisi-kondisi sosial dari kekuatan politik dan penguasa, sedang kondisi itu sebaliknya ditentukan oleh berbagai kekuatan sosial, budaya, dan ekonomi.⁷

Sejarah perkembangan lembaga peradilan agama di Indonesia begitu panjang, penuh liku, dan sarat akan muatan politis. Termasuk polemik dalam sejarah hukum nasional, ada yang pro dan banyak pula yang kontra. Eksistensi dan kewenangannya pun, dari waktu ke waktu berubah tergantung kepada siapa yang berkuasa dalam waktu tersebut. Jika penguasa menghendaki peradilan agama menjadi kerdil atau bahkan hilang keberadaannya, walaupun

⁶Abdul Halim, *Peradilan agama Dalam Politik Hukum di Indonesia Dari Otoriter Konservatif Menuju Konfigurasi Demokratis Responsif* (Cet, I; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000), h. 2.

⁷Lihat Daniel S. Lev, *Islamic Courts in Indonesia A Study in the political Bases of Legal Institutions*, terj. Zaini Ahmad Noeh, *Peradilan agama Islam di Indonesia suatu Studi tentang Landasan Politik Lembaga-Lembaga Hukum* (Cet.II; Jakarta: Intermasa, 1986), h. 16.

umat Islam menghendaki sebaliknya, tetap saja kehendak penguasa yang dominan, sebab ia pemegang dominasi politik.⁸

Tarik menarik antara kepentingan politik penguasa dan kepentingan umat Islam tercipta disebabkan oleh dua kepentingan yang berbeda. Di satu pihak motivasi politik pemerintahan yang ada menciptakan *legal policy* yang mengedepankan nilai-nilai sekularisme, dengan dalih hukum Islam tidak relevan dengan kondisi sosial serta pertimbangan pluralisme yang terdapat ditengah-tengah masyarakat. Sehingga segala kebijakan politik hukum dibentuk dan diarahkan kepada pengurangan peran hukum agama. Di lain pihak, umat Islam mempersepsikan bahwa hukum Islam dan lembaga peradilan adalah bagian dari kewajiban agama yang mesti dan wajib dipatuhi untuk dilaksanakan dan dipertahankan.

Untuk memperkuat pandangan bahwa kondisi politik ikut berpengaruh, maka secara historis setidaknya dapat dikemukakan, jauh sebelum Indonesia merdeka yakni pada masa kerajaan, telah ada peradilan agama, semua kerajaan-kerajaan Islam di Nusantara, mulai dari kerajaan Aceh di Barat sampai kerajaan Ternate di Timur telah menjalankan fungsi peradilan agama meskipun dengan nama dan istilah yang berbeda. Pada saat itu, yurisdiksi atau kompetensi peradilan agama tidak hanya terbatas pada perkara keperdataan, tetapi juga perkara pidana.⁹ Pada masa ini terjadi suatu simbiosis mutualis antara umara dan ulama, yang mencerminkan hubungan saling menunjang antar elit politik dengan elit agama. Hal ini dapat dilihat dari sosok seorang tokoh sentral, Sunan Gunung Jati di Cirebon. Beliau menjadi raja dan mendapat restu dari dewan sembilan, diberi gelar Raja Pandita atau Pandita Ratu. Sunan Gunung Jati merupakan personifikasi elit politik dan elit agama

⁸Lihat Wahyu Widiana, "*Beberapa catatan: Pasang Surut Peradilan agama dalam Politik Hukum Indonesia*", *Makalah Kuliah Umum Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum* (Jakarta: Fakultas Syariah dan Hukum, 2004), h. 1.

⁹Jaenal Aripin, *Peradilan agama Dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia* (Cet.I; Jakarta: Kencana, 2008), h. 397. Lihat juga M. Djamil Latif, *Kedudukan dan kekuasaan Peradilan agama di Indonesia* (Jakarta: Bulan Bintang, 1983), h. 9.

sekaligus, yang kemudian menguasai tatar Sunda. Hal itu menunjukkan bahwa simbol kepemimpinan politik raja (*umara*) dan agama (ulama) terakumulasi dalam diri Sunan Gunung Jati dan menjadi elit penguasa.¹⁰

Pada masa pemerintahan Sultan Agung di Mataram, terjadi koeksistensi antara hukum Islam dengan hukum yang berlaku secara lokal. Namun, ketika terjadi peralihan kekuasaan kepada Amangkurat I, terjadi konflik yang cukup tajam antara elit Islam dengan elit penguasa. Perwujudan konflik antar elit Islam dan elit penguasa adalah dikembalikannya Pengadilan Surambi menjadi Pengadilan Pradata, sebagaimana yang berlaku pada masa-masa sebelumnya.¹¹

Situasi ini jauh berbeda ketika kolonialisme menggoncang tatanan hidup bangsa Indonesia. Terjadi konflik antara elit penguasa Belanda berkenaan dengan politik hukum.¹² Belanda datang dengan sistem hukum dan berusaha menerapkan hukum Barat untuk daerah jajahannya dengan cara mempreteli kekuasaan Pengadilan Agama. Kebebasan dalam menjalankan sistem peradilan, sedikit demi sedikit dikurangi. Apa yang kemudian dikenal dengan *adatrechts politiek* atau *receptie in complexu theorie*¹³ dan *receptie*

¹⁰Lihat Cik Hasan Bisri, *op.cit.*, h. 108.

¹¹*Ibid.*, h. 109.

¹²Kebijakan-kebijakan politik (hukum) pemerintah adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar dari rencana hukum yang akan diberlakukan oleh pemerintah. Politik hukum Negara ditentukan oleh bentuk masyarakat yang dicita-citakan dan dipengaruhi oleh realitas dan politik hukum internasional. Lihat Artidjo Alkotsar dan Sholeh Amin, *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional* (Jakarta: Rajawali Press, 1986), h. 1.

¹³*Receptie In Complexu* memgemukakan bahwa yang berlaku di Indonesia itu adalah hukum Islam untuk orang-orang Islam. Belanda, sejak masa berdirinya VOC, tetap mengakui apa yang telah berlaku sejak berdirinya kerajaan-kerajaan Islam di nusantara, seperti hukum tentang orang (hukum perkawinan, dan hukum waris). Bahkan, oleh VOC, hukum tentang orang tersebut diakui dan diterapkan dengan bentuk peraturan *resolutie der indiesche regeering*. Atas perkembangan ini maka dikenal beberapa *compendium* misalnya, *compendium freijer* dan *compendium van Clookwijck*. Hukum Islam yang telah berlaku sejak zaman VOC itulah oleh pemerintah Hindia Belanda diberikan dasar hukumnya dalam *regeering sreglemen* (R.R) tahun 1855 M. Teori ini dipopulerkan oleh L.W.C. Van Den Berg (1845-1927 M). Sebelum L.W.C Van Den Berg mengemukakan teorinya, hukum Islam sebenarnya sudah lama diakui dan berlaku di Indonesia hal ini pernah dikemukakan oleh Carel Frederik Winter (1799-1859 M) dan Salomon Keyzer (1823-1868 M). Lihat Sajuti Thalib, *Receptio A contrario Hubungan Hukum Adat dengan Hukum Islam*, (Cet. IV; Jakarta: Bina

theorie,¹⁴ merupakan suatu deskripsi tentang politik hukum yang diterapkan oleh penguasa pada masa itu. Kebijakan dualisme yang digunakan untuk mempertahankan hukum-hukum adat dengan jalan mengalahkan hukum Islam ditempuh Belanda melalui metode pendekatan konflik. Pendekatan konflik terhadap hubungan antara hukum Islam dan adat tersebut menunjukkan karakterisasi Belanda dalam melihat hubungan antara kedua sistem hukum sebagai dua sistem yang secara natural senantiasa berposisi satu dengan yang lainnya, suatu interaksi yang tidak mungkin terjadi adanya asimilasi antara yang satu dan yang lain.¹⁵ Pada sisi yang lain misalnya dengan penerapan politik belah bambu, mengangkat belahan yang satu (hukum adat) dan memijak belahan yang lain (hukum Islam) guna memandulkan hukum Islam.¹⁶ Dengan teori *receptie* yang dikemukakan Snouck tersebut ternyata sangat ampuh dalam menciptakan dan menyuburkan politik *divide et ampera* di Indonesia. Dari sudut pandang ini tampak dengan jelas arah politik hukum yang dibangun, yakni untuk menghambat meluas dan diamalkannya hukum Islam di tengah-tengah masyarakat muslim.

Berbagai upaya dilakukan pemerintah Hindia Belanda, sampai akhirnya berhasil mengganti *theorie receptie in complexu* menjadi *theorie receptie*. Hal ini terlihat dalam Pasal 134 ayat (2) *indische staatsregeling* (IS) Stbl 1929 No.221, yang menyebutkan bahwa “Dalam hal terjadi perkara perdata antara sesama orang Islam akan diselesaikan oleh hakim agama Islam apabila

Aksara, 1985), h. 4. Lihat juga Ismail Suny, “Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, dalam Amrullah Ahmad SF (*et al*), *op.cit.*, h. 131.

¹⁴*Receptie theorie* mengatakan bahwa hukum yang berlaku bagi orang Islam adalah hukum adat mereka masing-masing. Hukum Islam baru berlaku apabila telah diresepsi oleh hukum adat. Jadi dalam hal ini hukum adatlah yang menentukan ada tidaknya hukum Islam. Teori ini dikemukakan oleh Christian Snouck Hurgronje (1857-1936 M), kemudian dipopulerkan oleh Cornelis van Vollenhoven (1874-1933 M). Teori ini diberi dasar hukum yang disebut *wet op de staatsinrichting van nederlands indie* atau disingkat *indische Staatsregeling* (IS) tahun 1929. *Ibid.*, h. 132. Lihat juga Sajuti Thalib, *op.cit.*, h. 9.

¹⁵Ratno Lukito, *Pergumulan Antara Hukum Islam dan Hukum Adat di Indonesia* (t.c., Jakarta: INIS, 1998), h. 28.

¹⁶Lihat Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia* (Cet.I; Jakarta: Ciputat Press, 2005), h. 61.

keadaan tersebut telah diterima oleh hukum adat mereka dan sejauh tidak ditentukan lain oleh ordonansi”.¹⁷

Sebagai tindak lanjut dari klausul pasal 134 ayat (2) IS tersebut, tahun 1937 dikeluarkan Stbl 1937 No. 116 yang isinya bahwa peradilan agama di Jawa dan Madura hanya berwenang memeriksa perkara perkawinan saja, yaitu berkisar pada nikah, talak, cerai, dan ruju' (NTPCR). Sedangkan perkara waris yang selama berabad-abad menjadi kewenangan peradilan agama diserahkan kepada peradilan umum dengan alasan hukum waris Islam belum sepenuhnya diterima oleh hukum adat.¹⁸ Pemerintah Belanda juga mengeluarkan Stbl 1937 No.610, yang intinya mendirikan Mahkamah Islam Tinggi (MIT) sebagai lembaga banding dalam peradilan agama. Sedangkan wewenang Pengadilan Agama tetap berlandaskan pada Stbl 1937 No.116 di atas, yaitu hanya menangani perkara perkawinan saja, yaitu berkisar pada nikah, talak, cerai dan ruju' (NTPCR). Di luar Jawa dan Madura yakni di Kalimantan Selatan dan Timur, tepatnya di daerah Banjarmasin, Martapura, Kandangan, Barabai, Amuntai, dan Tanjung, peradilan agama diatur dalam Stbl 1937 No. 638 dan 639. Dalam ordonansi itu ditetapkan tentang *Kerapatan Qadhi* untuk pengadilan tingkat pertama dan *Kerapatan Qadhi Besar* sebagai badan peradilan tingkat banding. Adapun kewenangannya sama dengan kewenangan pengadilan yang ada di Jawa dan Madura sebagaimana Stbl 1937 Nomor 116 dan 610, yaitu intinya hanya berkisar perkara nikah, talak, cerai, dan ruju' (NTPCR).¹⁹ Teori *receptie* dan hilangnya wewenang Pengadilan Agama untuk menyelesaikan kewarisan dan lainnya terus berlaku sampai dengan masa setelah Indonesia merdeka.

¹⁷Lihat Sajuti Thalib, *op.cit.*, h. 18 -19.

¹⁸Lihat Ahmad Rofiq, *Hukum Islam di Indonesia* (t.c., Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1998), h. 18.

¹⁹Lihat A. Qadri Azizy, *Eklektisisme Hukum Nasional; Kompetensi antara Hukum Islam dan Hukum Umum* (Cet. I; Yogyakarta: Gama Media, 2002), h. 140.

Setelah Indonesia merdeka 17 Agustus 1945, bangsa Indonesia mulai menata hukumnya kembali, meskipun tidak dapat sepenuhnya melepaskan pengaruh-pengaruh politik hukum Belanda. Peradilan agama yang merupakan bagian dari pelaksana hukum Islam kembali mengalami pasang surut. Pemerintah RI mengeluarkan UU No. 19/1948 yang mengatur penggabungan Pengadilan Agama ke Pengadilan Umum. Dengan UU ini, kasus-kasus yang berhubungan dengan perkara umat Islam akan diputus oleh hakim-hakim pengadilan umum yang beragama Islam sesuai dengan hukum Islam. Meskipun Undang-Undang ini dalam kenyataannya tidak pernah dilaksanakan, kebijakan ini memperlihatkan bahwa pengaruh pemikiran kolonialis Belanda masih membekas di kalangan sebagian politisi Indonesia. Mereka berusaha memposisikan hukum Islam lebih rendah dalam hukum nasional.

Sejalan dengan usaha-usaha kaum nasionalis-sekuler untuk mengesampingkan hukum Islam, pemerintah melakukan upaya menguatkan kedudukan hukum Islam. Pada tahun 1957 pemerintah mengeluarkan peraturan pemerintah (PP) No. 45/1957 yang mengatur peradilan agama di luar wilayah Jawa, Madura dan Kalimantan Selatan dan Timur. Dalam Peraturan Pemerintah ini kewenangan Pengadilan Agama bahkan lebih besar dari Jawa, Madura dan Kalimantan Selatan dan Timur yang telah diatur melalui perundang-undangan warisan Belanda.

Sementara itu pada tataran wacana ilmiah, teori *receptie* mendapat perlawanan keras dari pakar hukum Indonesia. Di antaranya datang dari Hazairin dan muridnya Sajuti Thalib, mereka mencounter teori *receptie* tersebut. Hazairin menegaskan bahwa setelah proklamasi kemerdekaan dan setelah UUD 1945 disahkan, seluruh peraturan Belanda yang bersandar pada teori *receptie* tidak berlaku lagi, karena jiwanya tidak sesuai dengan semangat UUD 1945. Teori *receptie* ini harus keluar dari tata hukum Indonesia, karena bertentangan dengan Alquran dan Sunnah Rasul. Beliau menegaskan teori

receptie ini sebagai teori Iblis. Teori ini kemudian dikenal dengan teori *receptie exit*. Sedangkan menurut Sajuti Thalib berdasarkan pengamatannya di beberapa daerah, yakni di Aceh, Minangkabau, Riau, Jambi, Palembang, Bengkulu, dan Lampung. Beliau menyimpulkan bahwa dalam masyarakat tumbuh suatu keyakinan bahwa hukum Islamlah yang mereka inginkan berlaku untuk mereka. Selanjutnya Sajuti Thalib menamakan teorinya dengan *receptie a contrario*, yaitu teori bahwa hukum adat baru berlaku sejauh tidak bertentangan dengan hukum Islam.²⁰

Eksistensi peradilan agama mendapat momentum kuat secara konstitusional pada tahun 1970, yakni ketika disahkannya UU RI No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman²¹. Dalam UU ini, peradilan agama secara eksplisit diakui sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia. Undang-Undang tersebut telah memberi dasar-dasar yang kokoh bagi eksistensi dan perkembangan peradilan agama,²² namun tidak ada perubahan yurisdiksi atau kompetensi bagi peradilan agama.

²⁰Lihat Sajuti Thalib, *op.cit.*, h. 62.

²¹Undang-Undang ini telah mengalami beberapa kali perubahan, dan terakhir di ubah dan diganti dengan Undang-Undang RI No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

²² Dalam Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa di Indonesia terdapat 4 (empat) lingkungan peradilan, yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Hal ini sebagaimana disebutkan pada pasal 10 ayat (1) UU RI No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan kehakiman. Banyak fraksi di DPR dan kalangan masyarakat ketika UU tersebut hendak disahkan, melakukan protes keras atas dicantumkannya peradilan agama dalam UU ini, seperti fraksi partai Murba dan Fraksi Partai Katolik. Lihat Wahyu Widiana, *op.cit.*, h. 3. Hal yang sama juga terjadi pada saat pembahasan rancangan Undang-Undang peradilan agama yang ditandai perdebatan panjang. Perdebatan ini membawa dampak terhadap keterlambatan lahirnya Undang-Undang RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan agama. Semestinya bila dilihat dari urutan berdasarkan tata urutan yang terdapat dalam UU RI No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, peradilan agama pada urutan kedua. Konsekwensi logis pula seyogyanya UU peradilan agama lebih dahulu dibanding dengan dua lingkungan kekuasaan peradilan lainnya. Namun, situasi politik pada saat itu tidak mendukung ke arah tersebut, sehingga dalam melahirkan UU, malah peradilan militer dan peradilan tata usaha negara lebih dahulu diselesaikan. Dorongan politik dan situasi politik ternyata lebih berpihak pada lingkungan peradilan lain. Padahal jika dilihat dalam rentetan sejarah dan keterkaitan antara peradilan Islam dengan umat Islam, sewajarnya Peradilan agama menjadi prioritas utama, karena mayoritas penduduk membutuhkan peradilan agama Islam, yang nota benanya umat Islam mayoritas. Lihat Abdul Halim, Peradilan agama....., *op.cit.*, h. 9.

Karena itu, peradilan agama adalah peradilan nikah, talak, dan rujuk. Perubahan yurisdiksi atau kompetensi mulai tampak dalam UU RI No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang meliputi perceraian, penentuan keabsahan anak, perwalian, penetapan asal usul anak, dan izin menikah.²³

Undang-Undang RI No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan ini, walaupun berlaku untuk seluruh warga negara, namun memberikan porsi yang sangat besar terhadap hukum agama. Bahkan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU RI No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dinilai sangat Islami. UU dan PP ini sekaligus memberikan peran yang sangat besar terhadap peradilan agama. Oleh karena itu, pantaslah pihak-pihak yang tidak senang terhadap pemberlakuan hukum Islam di Indonesia akan merasa terganggu dengan UU ini bahkan mereka melakukan protes keras sebagaimana disaksikan ketika proses pembahasan UU ini berlangsung dan ketika hendak disahkan. Sebaliknya, ketika UU tersebut masih berupa Rancangan Undang-Undang (RUU) justru banyak melagukan peradilan agama dan umat Islam secara keseluruhan. Pasal-pasal dalam RUU ini terlihat jelas akan mengurangi kewenangan bahkan dapat menghilangkan eksistensi peradilan agama. Itulah sebabnya generasi muda dan umat Islam pada saat proses pembahasan RUU ini melakukan protes bahkan demonstrasi di DPR.²⁴

²³Jaenal Aripin, *op.cit.*, h. 428.

²⁴Ada beberapa pasal dalam RUU Perkawinan yang dianggap bertentangan dengan ajaran Islam, di antaranya; a) pasal 2 ayat (1) "perkawinan adalah sah apabila dilakukan dihadapan pegawai pencatat perkawinan, dicatatkan dalam daftar pencatat perkawinan oleh pegawai tersebut, dan dilangsungkan menurut ketentuan UU ini dan/atau ketentuan hukum perkawinan pihak-pihak yang melakukan perkawinan, sepanjang tidak bertentangan dengan UU ini"; b) pasal 3 ayat (2) "pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, selanjutnya dalam UU ini disebut pengadilan, dapat memberikan izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan"; c) pasal 7 ayat (1) " perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 21 tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 18 tahun" ayat (2) "dalam hal yang menyimpang dari ayat (1) pasal ini dapat diminta dispensasi kepada pengadilan oleh kedua orang tua yang berkepentingan"; d) pasal 10 ayat (2) "apabila suami dan isteri yang telah cerai kawin lagi satu dengan yang lain dan bercerai lagi untuk kedua kalinya, maka di antara mereka tidak boleh dilangsungkan perkawinan lagi"; e) pasal 11 ayat (2) "perbedaan karena kebangsaan, suku bangsa, negeri asal, tempat asal, agama/kepercayaan dan keturunan, tidak merupakan

Kajian tentang Islam dan politik di Indonesia suatu hal yang menarik. Sebab berbicara tentang politik berarti juga berbicara tentang Islam. Islam adalah agama yang di anut mayoritas penduduk Indonesia. Secara sosiologis, potensi umat Islam sebagai sumber legitimasi politik tentu memberikan pengaruh yang cukup besar. Kedekatan secara politis, semestinya pula memberi angin segar bagi lembaga peradilan agama sebagai simbol kekuasaan hukum Islam. Hal inilah yang mendorong penulis untuk mengkaji lebih jauh hubungan peradilan agama dengan perkembangan politik di Indonesia. Mengamati faktor penyebab kenapa setiap lahir produk hukum yang berkenaan dengan lembaga peradilan tersebut senantiasa terjadi *clash-clash* politik dan polemik yang cukup tajam, antara kelompok yang berupaya memperkokoh kedudukan lembaga hukum Islam ini dan kelompok yang menolak kelembagaannya, serta menganalisis prospek kompetensi absolut peradilan agama di Indonesia dimasa-masa mendatang.

B. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang masalah tersebut, maka yang menjadi pokok permasalahan dalam kajian ini adalah: “Bagaimana mengukur kompetensi absolut peradilan agama dalam pergumulan politik hukum di Indonesia telaah prospektif implementasi hukum Islam”. Dari masalah pokok tersebut, penulis merumuskannya dalam tiga sub masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kompetensi absolut peradilan agama di Indonesia ?
2. Mengapa terjadi pro dan kontra terhadap eksistensi peradilan agama di Indonesia?
3. Bagaimana prospek kompetensi absolut peradilan agama dalam implementasi hukum Islam di masa-masa mendatang?

penghalang perkawinan”. Yayan Sopyan mencatat ada sekitar 14 pasal yang ketika masih menjadi RUU dianggap bertentangan dengan hukum Islam. Lihat Yayan Sopyan, “Transformasi Hukum Islam ke dalam Sistem Hukum Nasional (Studi tentang Masuknya Hukum Perkawinan Islam ke dalam UU RI No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan”, Ringkasan Disertasi (Jakarta: Sekolah Pascasarjana Strata 3 Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah, 2007), h. 39-40.

C. Defenisi Operasional dan Ruang lingkup Penelitian

Untuk memperoleh gambaran yang jelas tentang maksud yang terkandung dalam judul tesis ini, maka diartikan defenisi judul kata perkata dan defenisi operasional agar tidak muncul interpretasi yang keliru terhadap kandungan judul yang dimaksud.

a. Menakar Kompetensi Absolut Peradilan Agama

Menakar berasal dari kata takar yang berarti satuan ukuran isi, kemudian dalam bentuk kata kerja, menakar berarti mengukur banyaknya sesuatu, membatasi jumlah.²⁵ Menakar yang dimaksud dalam penelitian ini adalah mengukur cakupan kewenangan peradilan agama. Kata kekuasaan sering disebut kompetensi yang berasal dari bahasa Belanda *competentie*, yang kadang-kadang ditejemahkan dengan kewenangan dan terkadang dengan kekuasaan.²⁶ Kekuasaan atau kewenangan pada masing-masing lingkungan peradilan kaitanya adalah dengan hukum acara, menyangkut dua hal, yaitu kekuasaan relatif (*relative Competentie*) dan kekuasaan absolut (*absolut competentie*). Kekuasaan absolut adalah kekuasaan pengadilan yang berhubungan dengan jenis perkara atau jenis pengadilan atau tingkatan pengadilan, dalam perbedaannya dengan jenis perkara atau jenis pengadilan atau tingkatan pengadilan lainnya.²⁷ Kekuasaan absolut yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kekuasaan atau kewenangan mengadili mengenai perkara-perkara tertentu.

Peradilan agama adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara tertentu

²⁵Departemen Pendidikan Nasional RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Cet.II; Jakarta: Balai pustaka, 2002), h.1123.

²⁶A. Basiq Djalil, *Peradilan agama Di Indonesia, Gemuruhnya Politik Hukum (Hukum Islam, Hukum Barat, dan Hukum Adat) dalam Rentang Sejarah Bersama Pasang Surut Lembaga Peradilan agama Hingga Lahirnya Peradilan Syariat Islam Aceh* (Cet., II; Jakarta: Kencana, 2010), h. 145.

²⁷Roihan A. Rasyid, *Hukum Acara Peradilan agama* (Cet. IX; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), h. 27.

sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.²⁸ Peradilan agama yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu lembaga resmi negara yang diberi kuasa oleh Undang-Undang untuk menyelesaikan perkara-perkara tertentu antara orang-orang yang beragama Islam.

Menakar kompetensi absolut peradilan agama dalam operasional tulisan ini adalah mengukur cakupan batasan kekuasaan atau kewenangan peradilan agama. Batasan kewenangan yang dimaksud di sini adalah berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam pasal 49 Undang-Undang RI No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Meliputi perkara-perkara tertentu di bidang: perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, sedekah dan ekonomi syariah.

b. Pergumulan politik hukum di Indonesia

Pergumulan berasal dari kata kerja gumul, bergumul, yang berarti : 1. Bergelut, bergulat; 2. Berkutat, berperang, bertekun; kemudian dalam bentuk kata benda, Pergumulan berarti; pergelutan, perkelahian, pergulatan.²⁹ Pergumulan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pergulatan pemikiran dalam melahirkan kebijakan-kebijakan hukum. Istilah politik hukum adalah kebijakan pemerintah yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan perbuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Batasan itu menggambarkan bahwa politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke

²⁸RI, *Amandemen Undang-Undang Peradilan agama (UU RI No. 3 Tahun 2006)*, (Cet. IV; Jakarta: Sinar Grafika, 2009), h. 3.

²⁹Eko Endarmoko, *Tesaurus Bahasa Indonesia* (Cet. I; Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006), h. 220.

arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.³⁰ Sedangkan menurut Artidjo Alkotsar dan Sholeh Amin, kebijakan-kebijakan politik (hukum) pemerintah adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar dari rencana hukum yang akan diberlakukan oleh pemerintah. Politik hukum Negara ditentukan oleh bentuk masyarakat yang dicita-citakan dan dipengaruhi oleh realitas dan politik hukum internasional.³¹ Politik hukum yang dimaksud dalam kajian tesis ini adalah kebijakan-kebijakan atau peraturan-peraturan hukum yang akan atau telah diberlakukan oleh suatu rezim pemerintahan.

Pergumulan Politik hukum di Indonesia dalam operasional tulisan ini adalah pergulatan pemikiran dalam melahirkan kebijakan-kebijakan atau peraturan-peraturan hukum yang akan atau telah di berlakukan oleh suatu rezim pemerintahan di Negara Republik Indonesia. Segala bentuk kebijakan dan peraturan hukum yang penulis maksud di sini adalah kaitannya dengan institusi peradilan agama di Indonesia khususnya menyangkut kompetensi absolut peradilan agama.

c. Telaah prospektif Implementasi Hukum Islam

Telaah diartikan sebagai upaya penelitian, penyelidikan, kajian, pemeriksaan secara mendalam.³² Telaah yang dimaksud dalam kajian tesis ini adalah upaya pengkajian terhadap suatu objek yang akan diteliti. Sementara dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* prospektif berarti sesuatu yang mungkin terjadi, dapat terjadi, ada harapan (baik).³³ Prospektif yang dimaksud dalam kajian tesis ini, adalah sesuatu yang mungkin terjadi mengenai hukum Islam di masa-masa yang akan datang. Istilah implementasi diartikan sebagai;

³⁰Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (t.c., Jakarta: LP3ES, 1998), h. 9.

³¹Artidjo Alkotsar dan Sholeh Amin, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional* (Jakarta: Raja Wali Press, 1986), h. 1.

³²Departemen Pendidikan Nasional RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*; Pusat bahasa, Edisi IV (Cet.I; Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), h.1160.

³³*Ibid.*, h. 791.

1) pemasangan, 2) pengenaan, atau perihal mempraktekkan.³⁴ Implementasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah praktek penyelesaian perkara-perkara hukum Islam melalui institusi peradilan agama. Sedangkan istilah Hukum Islam adalah peraturan-peraturan yang diambil dari wahyu dan diformulasikan ke dalam empat produk pemikiran hukum (fiqhi, fatwa, keputusan pengadilan, dan Undang-Undang) yang dipedomani dan diberlakukan bagi umat Islam di Indonesia.³⁵ Hukum Islam yang dimaksud dalam penelitian ini adalah peraturan-peraturan yang diambil dari wahyu dan diformulasikan ke dalam produk pemikiran hukum dalam bentuk keputusan pengadilan dan Undang-Undang.

Telaah prospektif implementasi hukum Islam dalam operasional tulisan ini adalah upaya pengkajian mengenai hukum Islam dimasa-masa mendatang, yang dimungkinkan masuk dalam kewenangan atau kekuasaan absolut peradilan agama. Bukan hanya memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara antara orang-orang yang beragama Islam di bidang perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, sedekah dan ekonomi syariah saja, sebagaimana tercover dalam pasal 49 UU RI No. No. 7 Tahun 1989 Jo. UU RI No. 3 Tahun 2006 tentang peradilan agama, tetapi dimungkinkan juga untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara-perkara hukum Islam yang lain.

Berdasarkan defenisi operasional yang telah dipaparkan di atas, maka ruang lingkup penelitian dalam tesis ini adalah upaya mengkaji, mengetahui kompetensi absolut peradilan agama di Indonesia, pergumulan politik hukum yang senantiasa mengitari perjalanan institusi peradilan agama dari masa ke

³⁴Ibid., h. 91.

³⁵Ahmad Rofiq, *Hukum Islam di Indonesia* (Cet. I; Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1995), h. 9.

masa, serta menganalisis prospek kompetensi absolut peradilan agama di Indonesia dalam implementasi hukum Islam di masa-masa mendatang.

D. *Kajian Pustaka*

Kajian tentang kompetensi absolut peradilan agama dalam pergumulan politik hukum di Indonesia dirasa masih menempati lapangan yang masih perlu dikaji. Sepanjang pengamatan penulis, belum ada kajian yang membahas secara spesifik dan mendalam terkait pembahasan yang di angkat dalam judul ini.

Beberapa literatur sebagai bahan kajian yang memiliki relevansi dengan tesis ini adalah:

Disertasi yang berjudul *Pergumulan antara Hukum Islam dan Adat di Indonesia*, karya Ratno Lukito. Disertasi ini sudah diterbitkan dalam bentuk buku. Dalam bukunya, Ratno menguraikan secara panjang mengenai sistem hukum adat dan hubungannya dengan hukum Islam di Indonesia sebelum dan sesudah kemerdekaan. Beliau juga menawarkan, suatu hipotesis, bahwa hubungan antara hukum Islam dan hukum adat harus dilihat sebagai sebuah dialog dan bukannya konfrontasi. Dalam tulisannya ini, Beliau hanya menitik beratkan pada pergumulan antara hukum Islam dan hukum adat dalam dinamika politik pada masa itu, tidak menyinggung bidang kompetensi absolut peradilan agama di Indonesia secara lebih rinci, seperti yang penulis bahas dalam kajian tesis ini.

Peradilan agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia, karya Jaenal Aripin. Dalam bukunya, beliau menguraikan perkembangan peradilan agama di Indonesia khususnya pada era reformasi dan dinamika sejarah kekuasaan kehakiman di Indonesia dengan menggunakan pendekatan/perspektif yang berbeda dengan umumnya kajian mengenai peradilan agama, yakni ilmu hukum tata negara. Buku ini tidak secara spesifik membahas sisi politik hukum yang senantiasa mengitari perjalanan institusi

peradilan agama di Indonesia, pembahasannya lebih kepada kewenangan atau kekuasaan absolut peradilan agama di era reformasi.

Peradilan agama di Indonesia; Gemuruhnya Politik Hukum (Hukum Islam, Hukum Barat, dan Hukum Adat) dalam Rentang Sejarah Bersama Pasang Surut Lembaga peradilan agama hingga Lahirnya Peradilan Syariah Islam Aceh, karya A. Basiq Djalil. Buku ini menghadirkan perjalanan peradilan agama di Indonesia mulai dari masa kejayaan kerajaan Islam, masa penjajahan, dan masa kemerdekaan. Konfigurasi perubahan yang terjadi dipaparkan secara kronologis dalam 14 bab, mencerminkan dinamika penerapan hukum Islam di bumi Nusantara ini sekaligus posisi dan pengaruh peradilan agama dan orang-orang yang terlibat di dalamnya terhadap kehidupan politik serta kehidupan beragama pada masa tersebut. Dalam tulisannya, Beliau tidak membahas secara spesifik prospek kompetensi absolut peradilan agama dimasa-masa yang akan datang.

Peradilan agama dalam Politik Hukum di Indonesia, dari Otoriter Konservatif menuju Konfigurasi Demokratis - Responsif, karya Abdul Halim. Dalam buku tersebut menggambarkan potret konfigurasi politik dan karakter produk hukum dimasa rezim Soeharto, serta menggambarkan potret pergumulan antara politik dengan institusi hukum Islam dengan perspektif teoretis hubungan yang komplementer antara hukum Islam dan politik. Dalam buku yang berbeda, *Politik Hukum Islam di Indonesia*. Beliau menjelaskan dan menganalisis posisi hukum Islam dalam dinamika politik di Indonesia. Memahami landasan-landasan politik dan landasan sosial terhadap kelangsungan atau perubahan-perubahan hukum Islam di Indonesia dalam kerangka politik masa Orde Baru serta respon masyarakat. Kedua buku tersebut penekanannya lebih kepada hubungan antara institusi keagamaan dengan dinamika politik di Indonesia. Menyoroti pengaruh politik terhadap perkembangan peradilan agama dari sisi kelembagaannya saja, tidak secara spesifik membahas sisi prospektif kewenangan atau kekuasaan absolut

peradilan agama di masa-masa yang akan datang sebagaimana penulis kaji dalam tesis ini.

E. *Kerangka Teoritis dan Kerangka Pikir*

Dalam ilmu hukum diperlukan adanya sebuah tatanan yang kokoh agar ia bisa berdiri kuat. Tatanan itulah kemudian disebut dengan sistem. Secara gramatikal, sistem berasal dari bahasa Yunani yakni “*systema*” yang berarti suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian.³⁶ Menurut Gabriel A. Almond, sebagaimana dikutip oleh Muchsin, mengartikan sistem sebagai suatu konsep ekologis yang menunjukkan adanya suatu organisasi yang berinteraksi dengan suatu lingkungan yang mempengaruhi maupun yang dipengaruhi.³⁷ Sedangkan menurut Emery dan Trist, bahwa sistem merupakan suatu kelompok elemen-elemen yang saling terkait.³⁸

Beberapa pengertian sistem di atas, bila dikaitkan dengan hukum, maka yang disebut dengan sistem hukum adalah suatu kesatuan yang utuh dari tatanan-tatanan yang terdiri atas bagian-bagian, yang satu sama lain berhubungan dan kait mengait secara erat.³⁹ Suatu sistem dianggap merupakan suatu himpunan bagian yang saling berkaitan dan membentuk suatu keseluruhan yang rumit dan kompleks tetapi merupakan satu kesatuan yang mengacu pada adanya satu syarat, yakni struktur.⁴⁰

Teori tentang elemen sistem hukum dikemukakan oleh Lawrence Meier Friedman yang terkenal dengan tiga elemen sistem hukum (*three elements law system*). Menurutnya, dalam sebuah negara yang menerapkan sistem hukum, paling tidak harus ada tiga unsur yang akan dijadikan sebagai dasar atau

³⁶Lihat William A. Shrode and Dan Voich, *Organization and Management; Basic System Concepts* (Malaysia: Irwin Book Co., 1974), h. 115.

³⁷Muchsin, *Ikhtisar Ilmu Hukum* (Jakarta: Badan Penerbit Iblam, 2006), h. 49.

³⁸Lihat F.E. Emery, *Systems Thinking* (T.Tt: Penguin Harmondsorth,1981), h.322.

³⁹Muchsin, *loc.cit.*

⁴⁰Untuk uraian lebih lengkapnya bisa dilihat pada E. Laszlo, *Introduction to System phylosophy* (London: Gordon dan Breach, 1972), h.101.

pondasinya, agar sistem hukum negara tersebut kuat. Ketiga unsur tersebut adalah: *Legal structure*, *legal substance*, dan *legal culture*.

Menurut Friedman, yang dimaksud dengan *legal structure* adalah:

*The structure of a system is its skeletal framework; its is the permanent shape, the institutional body of the system, the though, rigid bones that keep the process flowing within bounds.*⁴¹

Jadi, struktur adalah kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Terdapat dua gagasan dalam struktur. Pertama, adanya hubungan dengan elemen lain dan harus membentuk jaringan dimana setiap elemen terhubung satu sama lain baik secara langsung maupun tidak langsung.⁴² Kedua, jaringan tersebut harus membentuk suatu pola,⁴³ untuk menghasilkan struktur dalam suatu sistem.

Berdasarkan uraian di atas, jelas struktur hukum itu harus mencerminkan adanya jaringan antar elemen-elemen yang terdapat dalam struktur hukum, sehingga terbentuklah sebuah pola hubungan yang erat dan hierarkis antar elemen tersebut. Dalam operasionalnya, struktur hukum ini tercermin dalam kelembagaan hukum. Seperti halnya di Indonesia, apabila membahas tentang struktur sistem hukum, di dalamnya adalah termasuk struktur institusi lembaga peradilan di samping kepolisian dan kejaksaan.

Mengenai hierarki di struktur lembaga peradilan Indonesia mulai yang terendah adalah lembaga peradilan tingkat pertama, peradilan tingkat banding dan peradilan kasasi yakni Mahkamah Agung. Yang termasuk unsur struktur menurut Achmad Ali adalah jumlah dan jenis lembaga peradilan, yurisdiksinya

⁴¹Lihat Lawrence Meier Friedman, *American Law: an Introduction*, second edition, (New York: W.W. Norton dan Company, 1998), h. 21.

⁴²Ackoff dan Emery, "*Structure, Function and Purpose*", dalam F.E. Emery, *op.cit.*, h. 30.

⁴³E. Laszlo, *loc.cit.*

(jenis kasus yang menjadi kewenangan mereka untuk diperiksa, serta bagaimana dan mengapa), dan jumlah hakim agung dan hakim lainnya.⁴⁴

Friedman juga menyatakan, sebagaimana dikutip Dudu Duswara Machmudin bahwa, komponen struktural adalah bagian dari sitem hukum yang bergerak di dalam suatu mekanisme. Contohnya lembaga pembuat Undang-Undang, pengadilan, dan berbagai badan yang diberi wewenang untuk menerapkan dan menggerakkan hukum.⁴⁵ Meskipun struktur hukum tersebut mencakup pembuat Undang-Undang, akan tetapi yang lebih ditonjolkan oleh Friedman sebagai *legal structure* adalah lembaga peradilan, atau dalam istilah lain adalah kekuasaan kehakiman.

Menurut Friedman *legal substance* adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem, mencakup keputusan yang mereka keluarkan dan aturan baru yang mereka keluarkan. Sistem mempunyai aturan-aturan hukum atau norma-norma untuk mengatur elemen-elemen sistem hukum, kesemuanya berhubungan pada bersumber dan keabsahan aturan-aturan yang lebih tinggi.⁴⁶

Lebih jauh Friedman berpendapat, sebagaimana dikutip Dudu Duswara Machmudin bahwa *legal substansi* juga mencakup *living law* (hukum yang hidup), dan bukan hanya aturan yang ada dalam kitab Undang-Undang atau *law in books*. Pada intinya *legal substance* adalah mencakup aturan-aturan hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan. Tepatnya, hukum yang berbentuk *in-concreto* atau kaidah hukum individual, maupun hukum *in-abstracto* atau kaidah hukum umum.⁴⁷

⁴⁴Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia Penyebab dan Solusinya* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), h. 8.

⁴⁵Dudu Duswara Machmudin, *Pengantar Ilmu Hukum* (Cet; II., Bandung: Refika Aditama, 2003), h. 74-75.

⁴⁶Lawrence Meier Friedman, *op.cit.*, h. 14.

⁴⁷Dudu Duswara Machmudin, *loc.cit.*

Pemahaman tentang *legal culture* menurut Lawrence Meier Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya. Dengan kata lain, kultur hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Tanpa kultur hukum, maka sistem hukum itu sendiri tidak berdaya, seperti ikan mati yang terkapar di keranjang, dan mencakup opini-opini, kebiasaan-kebiasaan, cara berfikir dan cara bertindak, baik dari penegak hukum maupun dari warga masyarakat.⁴⁸

Khusus berkaitan dengan *legal substance*, menjadi efektif atau tidak menurut Friedman bergantung pula dengan dua unsur sistem hukum lainnya, yaitu unsur *legal structure* dan *legal culture*. Unsur struktur mencakup institusi-institusi dan aparat penegak hukum, sedangkan unsur kultur hukum mencakup opini-opini, kebiasaan-kebiasaan, cara berfikir dan bertindak, baik dari aparat penegak hukum maupun dari masyarakat.

Berdasarkan uraian teori tersebut, maka adanya perluasan beberapa kewenangan peradilan agama merupakan sebuah keniscayaan, mengingat semua yang menjadi wewenang peradilan agama, baik menyangkut tentang perkawinan, waris, wakaf, zakat sampai pada masalah ekonomi syariah, kesemuanya merupakan sesuatu yang telah melekat pada masyarakat muslim. Dengan kata lain, hukum Islam yang menjadi kewenangan peradilan agama selama ini, telah menjadi *living law*, hukum yang hidup dan diamalkan oleh masyarakat. Seperti ungkapan Cicero, sebagaimana dikutip Lili Rasjidi bahwa: “tiada masyarakat tanpa hukum dan tiada hukum tanpa masyarakat, hukum diadakan oleh masyarakat untuk mengatur kehidupan mereka”.⁴⁹

Bahkan semestinya, bila mengikuti teori tersebut, kewenangan peradilan agama tidak hanya terbatas pada persoalan-persoalan tersebut, tetapi juga menyangkut persoalan hukum Islam lainnya yang selama ini telah

⁴⁸Lawrence Meier Friedman, *op.cit.*, h. 20.

⁴⁹Lihat Lili Rasjidi, *Hukum sebagai Suatu Sistem* (Bandung: Mandar Maju, 2003) h. 146.

diperaktekkan oleh masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Sepanjang hukum Islam itu hidup dan diperaktekkan oleh masyarakat, sepanjang itu pula seharusnya kewenangan yang dimiliki oleh peradilan agama. Mengingat, keberadaan peradilan agama sebagai sebuah *legal structure*, berbanding lurus dengan kewenangannya sebagai *legal substance*. Sehingga, jika *legal structure*nya kuat tetapi *legal substancenya* tidak kuat, maka ibarat sebuah bangunan hampa yang tidak ada isinya.⁵⁰

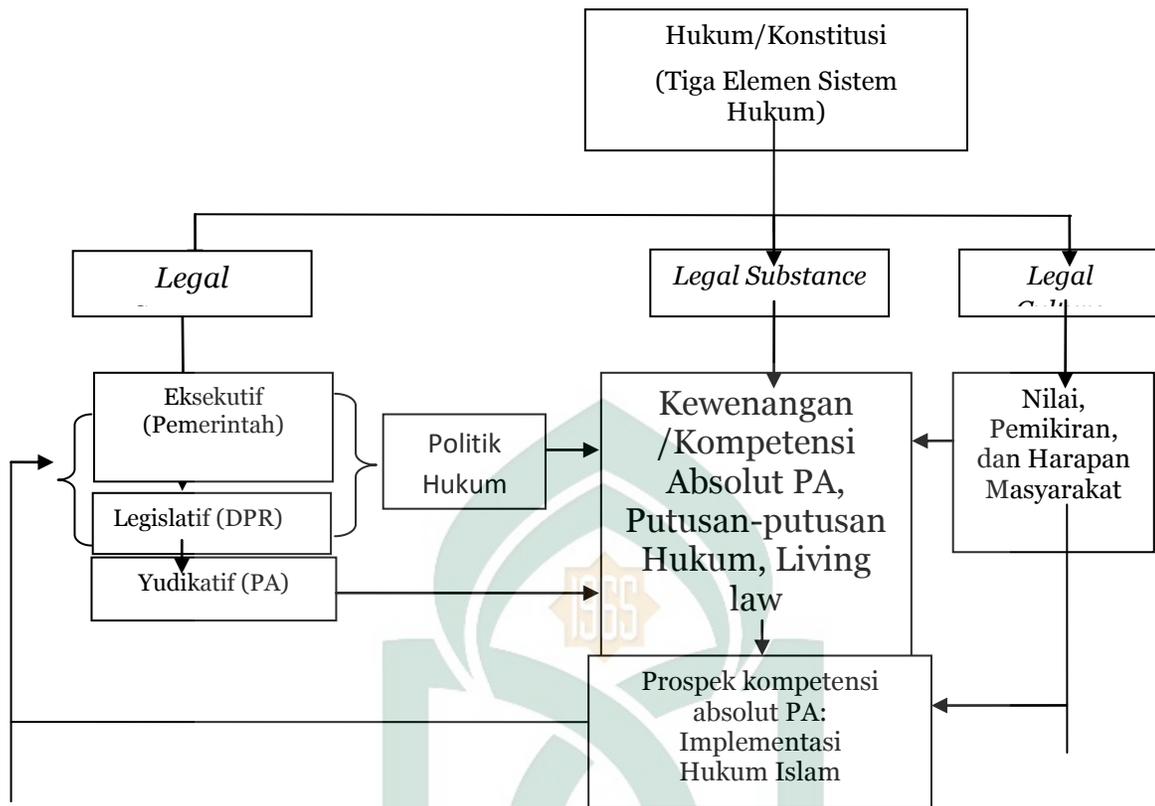
Perluasan kewenangan peradilan agama di era reformasi, juga tidak bisa dilepaskan dari adanya perubahan paradigma hukum dalam kaitannya dengan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia. Bila dilihat dari status dan kedudukannya sudah bersifat mandiri dan independen, yang berarti sudah sesuai dengan teori *separation of power Montesquieu*⁵¹, maka kenyataan ini juga harus diimbangi dengan perluasan kewenangannya sebagai penopang bagi eksistensi dan kemandirian lembaga peradilan tersebut.

Konsep yang dirancang Lawrence Meier Friedman yang telah diuraikan di atas paling tidak merupakan tawaran ide yang tidak ada salahnya tuk dicoba, dan menurut hemat penulis sangat tepat untuk mengkaji judul yang ada dalam tesis ini, terlebih lagi dalam melihat prospek kompetensi absolut peradilan agama di masa-masa mendatang.

Kerangka Pikir Menakar Kompetensi Absolut Peradilan Agama dalam Pergumulan Politik Hukum di Indonesia (Telaah Prospektif Implementasi Hukum Islam)

⁵⁰Lihat William A. Shrode and Dan Voich, *loc.cit.* Lihat juga Elias M. Awad, *System Analysis and Design* (Illionis: Richard D. Irwin, Homewood, 1979), h.4.

⁵¹Menurutnya, kekuasaan Negara haruslah dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executive or administratif function*) dan yudisial (*the judicial function*). Fungsi legislatif biasanya dikaitkan dengan peran lembaga parlemen atau *legislature*, fungsi eksekutif dikaitkan dengan peran pemerintah dan fungsi yudisial dengan lembaga peradilan yang berfungsi untuk mengadili atas pelanggaran terhadap Undang-Undang. Ketiga fungsi tersebut harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Lihat Montesquieu, *The Spirit of Laws*, terj. M. Khoiril Anam, *Dasar-dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik* (Cet. I; Bandung: Nusa Media, 2007), h. 163.



F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif-analitis⁵² dan termasuk penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu menelaah peraturan perundang-undangan, kebijakan-kebijakan pemerintah, buku-buku, karya ilmiah, majalah, surat kabar, dan yang lainnya.

2. Pendekatan Penelitian

⁵²Menurut Jujun S. Suriasumantri, deskriptif analisis adalah metode yang digunakan untuk meneliti gagasan atau produk pemikiran manusia yang telah tertuang dalam bentuk media cetak, baik berbentuk naskah primer maupun sekunder dengan melakukan studi kritis terhadapnya. Lihat Jujun S. Suriasumantri, *Penelitian Ilmiah, Kefilsafatan, dan Keagamaan; Mencari Paradigma Kebersamaan*, dalam M. Deden Ridwan, ed, *Tradisi Baru Penelitian Agama Islam; Tinjauan Antar Ilmu* (Bandung: Nuansa, 2001), h.68.

Dalam Penelitian tesis ini penulis menggunakan jenis pendekatan multidisipliner, yaitu : pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan yuridis atau perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan sosiologis.⁵³ Maksud dari masing-masing pendekatan tersebut secara operasional adalah;

- a. Pendekatan sejarah (*historical approach*), dilakukan untuk mengeksplorasi perjalanan sejarah peradilan agama sejak masa sebelum kemerdekaan sampai pada masa/era reformasi, khususnya menyangkut tentang kewenangan atau kompetensi peradilan agama sampai pada munculnya Undang-Undang RI No. 7 Tahun 1989 tentang peradilan agama, sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU RI No. 3 Tahun 2006 dan terakhir dengan Undang-Undang RI No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU RI No.7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.
- b. Pendekatan Yuridis/Perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan ini digunakan untuk mengetahui peraturan perundang-undangan atau produk hukum lainnya yang terkait langsung dengan peradilan agama. Dalam hal ini yang penulis maksud adalah ketentuan UU RI No.7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU RI No. 3 Tahun 2006 dan terakhir dengan UU RI No. 50 Tahun 2009.
- c. Pendekatan Sosiologis, pendekatan ini digunakan untuk melihat situasi dan kondisi serta respon masyarakat dalam setiap lahirnya produk hukum atau peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peradilan agama.

3. Pengumpulan Data

Penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (*library research*), maka data penelitian ini diperoleh melalui data kepustakaan khususnya yang

⁵³Uraian lebih lengkap Lihat Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), h. 93.

berkaitan dengan judul yang diangkat dalam tesis ini “ Menakar Kompetensi Absolut peradilan agama dalam Pergumulan Politik di Indonesia (Telaah Prospektif Implementasi Hukum Islam). Pengumpulan data dilakukan dengan cara mengutip, menyadur, dan mengulas literatur yang memiliki relevansi dengan masalah yang dibahas, baik yang bersumber dari Undang-Undang, peraturan pemerintah, buku, maupun artikel-artikel yang dianggap representatif.

4. Pengolahan dan Analisis Data

a. Teknik Pengolahan Data

Teknik pengolahan data diawali dengan mengumpulkan semua data-data yang ada. Langkah berikutnya mengidentifikasi data. Data yang ada dipilah, berdasarkan tingkatan kebutuhan. Setelah indentifikasi data, data tersebut kemudian di klasifikasi berdasarkan kategori. Hal ini bertujuan untuk memudahkan peneliti dalam mengambil suatu data yang dibutuhkan selama proses penulisan berlangsung. Tahap terakhir adalah proses editing data. Editing data dilakukan dengan mengubah, memotong atau menambah data., Ini dilakukan selama proses pembacaan berlangsung sampai pada proses penulisan. Hal ini dilakukan untuk memudahkan pembaca dalam memahami maksud dari pembahasan yang ada dalam tesis ini.

b. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dari suatu sumber, dianalisis dengan menggunakan dua cara, yakni analisis isi (*content analysis*) dan analisis *SWOT* (*strength and weakness, opportunities and threats*).

1) *Content analysis*.

Teknik analisis ini diawali dengan mengompilasi berbagai dokumen termasuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan—khususnya dengan peradilan agama. Dari hasil tersebut, selanjutnya dikaji isi (*content*); baik terkait kata-kata (*word*), makna (*meaning*), simbol, ide, tema-tema dan

berbagai pesan lainnya yang disampaikan terutama oleh peraturan perundang-undangan dimaksud.

Khusus mengenai peraturan perundang-undangan, data yang diperoleh dari analisis ini sekurang-kurangnya adalah wawasan kultural (*cultural knowledge*) yang melingkupi diterbitkannya perundang-undangan, identitas subjek dan objek bahasan perundang-undangan, serta pergolakan isu, kebijakan atau ide yang diperjuangkan/dikembangkan dalam tiap-tiap butir perundang-undangan tersebut.⁵⁴

2) Analisis *SWOT*.

Analisis ini digunakan untuk melihat *strength and weakness, opportunities and threats*, atau dalam bahasa lain perumusan kekuatan dan kelemahan, peluang dan tantangan dari peradilan agama. Melalui analisis *SWOT* ini dapat dirancang perspektif pemecahan masalah guna mendapatkan rumusan pengembangan peradilan agama di masa akan datang.

Secara detail, langkah-langkah yang dilakukan dalam melakukan analisis tersebut adalah; *Pertama*, semua bahan hukum baik yang diperoleh melalui normatif atau penelusuran bahan pustaka disistematisasi dan diklasifikasi menurut masing-masing objek bahasannya; *Kedua*, setelah disistematisir dan diklasifikasikan kemudian dilakukan eksplikasi, yakni diuraikan dan dijelaskan sesuai objek yang diteliti berdasarkan teori, terutama teori tiga elemen sistem hukum (*three elemen law system*). *Ketiga*, bahan yang telah dieksplikasi dilakukan evaluasi, yakni dinilai dengan menggunakan ukuran ketentuan hukum yang berlaku, terutama ketentuan hukum mengenai kekuasaan kehakiman serta kewenangan atau kompetensi absolut peradilan agama.

⁵⁴Untuk lebih lengkapnya uraian tentang *content analysis*, Lihat Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi III, (Cet. VII; Yogyakarta: Rake Sarasin, 1996), h. 49.

Langkah analisis tersebut dilakukan secara integral dalam satu kesatuan. Ini dilakukan agar menghasilkan kesimpulan yang komprehensif dan kritis, yang mencakup; fakta, teori, dan nilai.

G. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Dari rumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan dan kegunaan penelitian dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mendiskripsikan dan menganalisis kompetensi absolut peradilan agama di Indonesia.
- b. Untuk mendiskripsikan dan menganalisis pergumulan politik hukum yang senantiasa mengitari perjalanan institusi atau lembaga peradilan agama di Indonesia terlebih lagi pada aspek kewenangan atau kompetensi peradilan agama.
- c. Untuk mengkaji dan menganalisis prospek kompetensi absolut peradilan agama dalam implementasi hukum Islam di masa-masa mendatang.

2. Kegunaan Penelitian

a. Kegunaan Teoritis

1. Hasil penelitian ini diharapkan berguna bagi pengembangan pengetahuan ilmiah di bidang hukum Islam, khususnya yang berkaitan dengan peradilan agama sebagai institusi hukum Islam di Indonesia.
2. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi bagi peneliti yang ingin meneliti lebih lanjut pokok permasalahan yang dibahas dalam tesis ini.

b. Kegunaan Praktis

1. Hasil penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan informasi kepada masyarakat mengenai kewenangan baru peradilan agama yakni kompeten dalam menyelesaikan perkara-perkara ekonomi

syariah, infak, dan zakat, disamping kewenangan yang sudah ada sebelumnya.

2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperbaiki dan menggugah kesadaran hukum masyarakat dalam hal ini umat Islam, agar dalam menyelesaikan perkaranya khususnya dalam perkara ekonomi syariah supaya ke Pengadilan Agama bukan lagi ke Pengadilan Negeri.
3. Tak terkecuali bagi penulis sendiri, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khazanah keilmuan penulis dibidang hukum Islam, khususnya mengenai kompetensi absolut peradilan agama, yang selanjutnya diaplikasikan dalam dunia kerja dimana penulis bekerja, sebagai salah satu karyawati pada instansi Pengadilan Agama Sengkang.
4. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran (teoritis) bagi penentu atau pembuat kebijakan (*legal policy*) dalam melahirkan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peradilan agama khususnya dalam hal perluasan kewenangan peradilan agama dimasa-masa mendatang.

G. Garis Besar Isi Tesis

Untuk mendapatkan gambaran tesis ini, penulis menjelaskan secara garis besar. Tesis ini terdiri dari lima bab dengan garis besar sebagai berikut:

Bab Pertama, pendahuluan. Dalam bab ini diuraikan tentang hal-hal yang melatarbelakangi penulis mengangkat judul ini. Setelah menjelaskan latar belakang, penulis merumuskan masalahnya. Kemudian untuk menghindari pengertian yang sifatnya ambivalens, penulis menjelaskan defenisi operasional dari judul tesis ini. Selanjutnya kajian pustaka, untuk mendemonstrasikan hasil bacaan penulis terhadap buku-buku atau hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan masalah yang diteliti. Selanjutnya

kerangka teori sebagai dasar atau pijakan dalam menganalisis. Masalah yang berkaitan dengan metodologi penelitian, seperti jenis, metode, dan pendekatan dalam penelitian, serta tujuan dan kegunaan penelitian, penulis paparkan dalam bab ini. Sebagai penutup bab, penulis uraikan garis besar isi tesis.

Bab Kedua, Gambaran Umum tentang Kompetensi Absolut. Dalam bab ini, diuraikan tentang konsep kompetensi absolut, perbedaan kompetensi absolut dan kompetensi relatif, kemudian memaparkan pancasila dan dualisme peradilan di Indonesia, serta mendeskripsikan perdebatan tentang kompetensi absolut peradilan agama di Indonesia.

Bab Ketiga, Deskripsi Kompetensi Absolut peradilan agama dari masa ke masa. Dalam bab ini, penulis mendeskripsikan kompetensi absolut peradilan pada masa awal Islam, kompetensi absolut peradilan agama pada masa kesultanan Islam, kompetensi absolut peradilan agama pada masa kolonial, serta kompetensi absolut peradilan agama pada masa kemerdekaan.

Bab Keempat, Pergumulan Politik Hukum dalam Implementasi Hukum Islam di Indonesia. Dalam bab ini, dideskripsikan politik hukum Raja dalam implementasi hukum Islam bidang peradilan, politik hukum kolonial dalam implementasi hukum Islam bidang peradilan, serta politik hukum Negara dalam implementasi hukum Islam bidang peradilan agama. Selanjutnya pembahasan terakhir bab ini adalah menganalisis peluang dan tantangan kompetensi absolut peradilan agama dalam implementasi hukum Islam di masa-masa mendatang.

Bab Kelima, Penutup. Pada bab ini, penulis mengemukakan kesimpulan dari hasil penelitian ini, yang disertai dengan rekomendasi sebagai implikasi penelitian.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KOMPETENSI ABSOLUT

A. Memaknai Kompetensi Absolut

Kata “kompetensi” sering disebut “kekuasaan” yang berasal dari bahasa Belanda “*competentie*”, yang kadang-kadang diterjemahkan dengan “kewenangan” dan kadang-kadang diterjemahkan dengan “kekuasaan”.¹ Kompetensi atau kekuasaan peradilan kaitannya adalah dengan hukum acara, menyangkut dua hal, yaitu “kekuasaan relatif” dan “kekuasaan absolut”. Kekuasaan absolut adalah kekuasaan pengadilan yang berhubungan dengan jenis perkara atau jenis pengadilan atau tingkatan pengadilan dalam perbedaannya dengan jenis perkara atau jenis pengadilan atau tingkatan pengadilan lainnya.²

Menurut Riduan Syahrani, bahwa masing-masing badan peradilan tersebut mempunyai tingkatan-tingkatan dan semua badan peradilan itu memiliki wewenang untuk menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan perkara-perkara jenis tertentu yang mutlak tidak dapat dilakukan badan peradilan lain. Apa yang menjadi wewenang peradilan umum mutlak tidak dapat dilakukan oleh badan peradilan agama, begitu pula sebaliknya.³

Lebih lanjut Riduan Syahrani mengemukakan bahwa menurut tingkatannya tiap-tiap tingkatan pengadilan pada masing-masing badan peradilan tersebut juga mempunyai wewenang sendiri-sendiri, yang secara mutlak pula tidak dapat dilakukan oleh pengadilan tingkat yang lainnya. Pada

¹A. Basiq Djalil, *Peradilan Agama di Indonesia* (Cet. II; Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), h. 145.

²Roihan A. Rasyid, *Hukum Acara Peradilan Agama* (Cet. IX; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), h. 27.

³Riduan Syahrani, *Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum* (Cet. I; Jakarta: Pustaka Kartini, 1988), h. 29.

badan Peradilan Umum misalnya, apa yang menjadi wewenang Pengadilan Negeri, mutlak tidak dapat dilakukan oleh Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung. Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung masing-masing mempunyai wewenang sendiri sesuai dengan ketentuan Undang-Undang.⁴

Menurut M. Nasir, bahwa yang dimaksud kompetensi absolut suatu badan peradilan adalah atribusi kekuasaan berbagai jenis badan peradilan untuk menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya.⁵

Menurut Soeroso, kompetensi absolut adalah kewenangan badan pengadilan di dalam memeriksa jenis perkara tertentu dan secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan lain, misalnya Pengadilan Negeri pada umumnya berwenang memeriksa jenis perkara tertentu yang diajukan dan bukan Pengadilan Tinggi atau Pengadilan Agama. Biasanya kompetensi absolut ini tergantung pada isi gugatan dan nilai dari pada gugatan.⁶

Cakupan dan batasan kekuasaan masing-masing badan peradilan, kekuasaan pengadilan dalam lingkungan peradilan umum di bidang pidana umum, perdata adat, dan perdata barat. Kekuasaan pengadilan dalam lingkungan peradilan agama di bidang perkara tertentu mencakup perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infak, sedekah dan ekonomi syariah⁷ antara orang-orang yang beragama Islam. Kekuasaan

⁴*Ibid.*

⁵M. Nasir, *Hukum Acara Perdata* (Jakarta: Djambatan, 2003), h. 30-31.

⁶R. Soeroso, *Praktik Hukum Acara Perdata, Tata Cara dan Proses Persidangan* (Cet. II; Jakarta: Sinar Grafika, 1996), h. 6.

⁷Kewenangan baru peradilan agama ini berdasarkan pasal 49 Undang-undang RI Nomor 7 Tahun 1989 jo. Undang-undang RI Nomor 3 Tahun 2006, dan Undang-undang RI No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang No.7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Undang-undang tentang Peradilan Agama telah mengalami dua kali perubahan. Perubahan pertama, adalah Undang-undang RI Nomor 3 tahun 2006 tentang Perubahan atas UU RI No.7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Perubahan yang sangat signifikan dari undang-undang ini adalah menyangkut kewenangan peradilan agama.

pengadilan dalam lingkungan peradilan militer di bidang pidana militer dan pidana umum yang dilakukan oleh anggota tentara dan polisi. Kekuasaan pengadilan dalam lingkungan peradilan tata usaha negara di bidang sengketa tata usaha negara.⁸

Dari beberapa defenisi di atas menurut penulis dapat disimpulkan bahwa kompetensi atau kekuasaan absolut adalah suatu badan pengadilan menyangkut materi hukum antara badan peradilan yang satu dengan badan peradilan yang lainnya.

B. Perbedaan Kompetensi Absolut dan Kompetensi Relatif

Undang-Undang RI Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman pasal 18 menyebutkan:

- (1) Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (2) Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Kewenangan peradilan agama diperluas, sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat, khususnya masyarakat muslim. Perluasan tersebut mencakup bidang zakat infak dan ekonomi syariah. Sebelum lahir undang-undang ini Pengadilan Agama hanya menangani perkara perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, wakaf dan sedekah. Perubahan kedua, adalah Undang-undang RI Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. UU ini secara umum pada dasarnya untuk mewujudkan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan peradilan yang bersih serta berwibawa, yang dilakukan melalui penataan sistem peradilan yang terpadu (integrated justice system), terlebih peradilan agama secara konstitusional merupakan badan peradilan di bawah Mahkamah Agung. Perubahan penting lainnya dari Undang-undang ini dapat dilihat dalam penjelasan Undang-undang RI Nomor 50 Tahun 2009. Lihat RI *Undang-undang RI No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dilengkapi Undang-undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama* (t.c; Jakarta: Harvarindo, 2010), h. 24. Undang-undang RI No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama ini tidak mengubah kewenangan Peradilan Agama yang sudah ada sebelumnya yakni yang terdapat dalam pasal 49 Undang-undang RI No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-undang No.7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

⁸Cik Hasan Bisri, *Peradilan Agama di Indonesia*, Edisi Revisi (Cet. III; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000), h. 217-218.

Keempat lingkungan peradilan itu memiliki cakupan dan batasan kekuasaan masing-masing. Cakupan dan batasan pemberian kekuasaan untuk mengadili itu, ditentukan oleh bidang yurisdiksi yang dilimpahkan Undang-Undang kepadanya. Kekuasaan pengadilan pada masing-masing lingkungan terdiri atas kekuasaan relatif (*relative competentie*) dan kekuasaan absolut (*absolute competentie*). Kompetensi absolut, menyangkut materi atau jenis perkara yang menjadi kewenangan suatu lembaga peradilan. Sedangkan kekuasaan relatif, menyangkut jenis dan satu tingkatan, dalam perbedaannya dengan kekuasaan pengadilan yang sama jenis dan sama tingkatan. Misalnya, antara Pengadilan Negeri Bogor dengan Pengadilan Negeri Subang, Pengadilan Agama Muara Enim dan Pengadilan Agama Baturaja. Pengadilan Negeri Bogor dan Subang sama-sama lingkungan Peradilan Umum dan sama-sama pengadilan tingkat pertama, sedangkan pengadilan negara Muara Enim dan Pengadilan Agama Batu Raja satu jenis yaitu sama-sama lingkungan Peradilan Agama dan satu tingkatan, sama-sama tingkat pertama.⁹

Dalam hukum acara perdata yang berlaku di Indonesia menentukan bahwa kompetensi relatif adalah distribusi kekuasaan badan peradilan sejenis untuk memiliki kewenangan menerima, memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya. Pasal 118 HIR ayat (1) dan pasal 142 RBg ayat (1) menetapkan bahwa:

Setiap perkara perdata dimulai dengan mengajukan surat gugatan dan menetapkan Pengadilan Negeri yang berwenang adalah yang terletak dalam daerah hukum sitergugat bertempat tinggal. Biasanya daerah hukum Pengadilan Negeri adalah seluruh wilayah suatu kabupaten atau kota tertentu.¹⁰

⁹A. Basiq Djalil, *op. cit.*, h. 146.

¹⁰M. Nasir, *loc. cit.*

Hal senada dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo bahwa kompetensi relatif ini berkaitan dengan wilayah hukum suatu pengadilan.¹¹ Menurut Taufik Makarao, kekuasaan relatif menyangkut batas wilayah dari satu macam pengadilan, misalnya apakah perkara tersebut termasuk wewenang Pengadilan Negeri Bekasi atau Pengadilan Negeri Jakarta Timur. Wewenang Pengadilan Agama Bogor atau Pengadilan Agama Jakarta Selatan.¹²

Guna mengetahui yurisdiksi relatif agar para pihak tidak salah mengajukan gugatan atau permohonan yakni ke Pengadilan Agama mana orang akan mengajukan perkaranya dan juga berhubungan dengan hak eksepsi tergugat. Menurut teori umum hukum acara perdata peradilan umum (tentang tempat mengajukan gugatan), apabila penggugat mengajukan gugatannya ke Pengadilan Negeri mana saja, diperbolehkan dan pengadilan tersebut masing-masing boleh memeriksa dan mengadili perkaranya sepanjang tidak ada eksepsi (keberatan) dari pihak lawannya. Juga boleh saja orang (penggugat dan tergugat) memilih untuk berperkara di muka Pengadilan Negeri mana saja yang mereka sepakati. Hal ini berlaku sepanjang tidak tegas-tegas dinyatakan lain. Pengadilan Negeri dalam hal ini boleh menerima pendaftaran perkara tersebut di samping boleh pula menolaknya. Namun dalam praktik, Pengadilan Negeri sejak semula sudah tidak berkenan menerima gugatan atau permohonan semacam itu, sekaligus memberikan saran ke Pengadilan Negeri mana seharusnya gugatan atau permohonan itu diajukan.¹³

Ketentuan umum peradilan umum tersebut berlaku juga untuk peradilan agama sebagaimana ditunjuk oleh Undang-Undang RI Nomor 7

¹¹Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia* (Yogyakarta: Liberti, 1998), h. 65.

¹²Taufik Makarao, *Pokok-Pokok Hukum Acara Perdata* (Cet. II; Jakarta: Rineka Cipta, 2009), h. 19.

¹³A. Basiq Djalil, *loc.cit.*

Tahun 1989 jo. Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006, dan Undang-Undang RI No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang RI No.7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Pada masa lalu sebelum peradilan agama mempunyai kekuasaan absolut yang seragam di seluruh Indonesia (sebelum Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989) peradilan agama tidak dapat menerima ketentuan umum peradilan umum tersebut, sebab suatu jenis perkara misalnya menjadi kekuasaan absolut peradilan agama di pulau Sumatera belum tentu menjadi kekuasaan absolut peradilan agama di pulau Jawa, seperti mengenai kewarisan.¹⁴

Dari beberapa argumentasi tersebut, secara sederhana dapat diketahui bahwa perbedaan kompetensi absolut dengan kompetensi relatif, kompetensi absolut menyangkut materi atau jenis perkara sedangkan kompetensi relatif menyangkut daerah atau wilayah hukum masing-masing lembaga peradilan yang telah ditentukan Undang-Undang.

C. Pancasila dan Dualisme Peradilan di Indonesia

Negara hukum adalah negara yang berdiri dan berjalan di atas hukum yang dapat memberikan jaminan keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup. Rasa kesusilaan sebagai dasar dari keadilan perlu dikembangkan kepada masyarakat agar mereka menjadi warga negara yang baik. Sementara itu peraturan perundang-undangan yang sebenarnya adalah yang mencerminkan keadilan dalam pergaulan hidup warga negara.¹⁵

¹⁴*Ibid.*, h. 147.

¹⁵Moh. Kurnardi dan Harmaili Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 1978), h. 74.

Pakar hukum Indonesia terkemuka, yaitu Oemar Senoadji dan Padmo Wahyono yang dikutip Tahir Azhari memberikan pendapat mengenai konsep negara hukum Indonesia. Menurut Oemar Soenadji negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila, harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka negara hukum Indonesia dapat pula dinamakan negara hukum Pancasila. Salah satu ciri pokok dalam negara hukum Pancasila adalah adanya jaminan terhadap kebebasan beragama.¹⁶ Menurut Padmo Wahyono konsep negara hukum Pancasila harus dilihat dari sudut asas kekeluargaan. Dalam asas kekeluargaan yang diutamakan adalah rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai. Pasal 33 UUD 1945 mencerminkan secara khas asas kekeluargaan masyarakat dan bukan kemakmuran orang seorang.¹⁷

Sebagai negara hukum, Indonesia mempunyai sistem hukum dan sistem peradilan sendiri atau khas Indonesia, yakni sebagaimana yang diberi landasannya oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaannya. Adanya kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka merupakan pra syarat yang sangat penting dan menentukan untuk berjalannya negara hukum. Dalam hubungan ini orang sering mengaitkan berfungsinya dengan baik kekuasaan kehakiman itu dengan adanya pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif (*trias politica*). Ketiga jenis kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai perlengkapan (organ) yang melakukannya. Dalam suatu negara hukum yang penting bukanlah ada atau tidak adanya *trias politica*. Persoalannya adalah dapat atau tidak dapatnya alat-alat kekuasaan negara dihindarkan dari praktik birokrasi dan tirani. Hal

¹⁶Muh. Tahir Azhari, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam Implementasinya Pada Priode Negara Madinah dan Masa Kini* (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), h. 69.

¹⁷*Ibid.*, h. 70.

ini tidaklah tergantung kepada pemisahan kekuasaan itu sendiri, tetapi kepada adanya sendi negara demokrasi, yaitu kedulatan rakyat.¹⁸

Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen, menyatakan bahwa “kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”.¹⁹

Dalam pada itu pasal 1 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa : “kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka, untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, dan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”.

Untuk melaksanakan kekuasaan kehakiman sebagaimana yang dimaksud oleh ketentuan Undang-Undang Dasar RI 1945 pasal 24 ayat (1) hasil amandemen, dan Undang-Undang RI No. 48 Tahun 2009 pasal 1 ayat (1) tentang Kekuasaan Kehakiman itu, maka telah diundangkan dan diberlakukan beberapa peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan itu adalah:

1. Undang-Undang RI Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung jo. Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan Undang-Undang RI No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang RI No.14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
2. Undang-Undang RI No. 2 Tahun 1986 jo. Undang-Undang RI No.8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum.
3. Undang-Undang RI No. 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang RI No.9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

¹⁸*Ibid.*, h. 17.

¹⁹Lihat Muh. Amin Suma, Himpunan Undang-undang Perdata Islam dan Peraturan Pelaksanaan Lainnya di Negara Hukum Indonesia (t.c; Jakarta: Rajawali Pers, 2008), h. 64.

4. Undang-Undang RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama jo. Undang-Undang RI No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas UU No.7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, dan Undang-Undang RI No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.
5. Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen, menyebutkan bahwa:

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.²⁰

Sedangkan dalam pasal 25 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyebutkan: “Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara”.

Dari beberapa pasal tersebut tergambar dengan jelas bahwa di Indonesia terdapat berbagai macam pengadilan. Jauh sebelum Undang-Undang ini disetujui oleh DPR, muncul reaksi dari berbagai fraksi kala itu di antaranya:

Fraksi Partai MURBA melalui juru bicaranya Sahat M. Nainggolan menyampaikan pendapat bahwa: “...hukum adat dan hukum agama pada kenyataannya sama kuat dalam masyarakat maka peradilan agama supaya diserahkan kepada lembaga-lembaga agama yang bersangkutan. Jadi bukan diatur oleh negara. Negara hanya sekedar memberikan bimbingan dan pengawasan. Dari segi teknis organisatoris, jika terlalu banyak macam peradilan, maka akan makin kacaulah peradilan”.

²⁰*Ibid.*, h. 65.

Fraksi Partai Katholik menyarankan agar peradilan hanya terdiri dari dua macam peradilan, yakni Peradilan Umum dan Peradilan Militer dengan kemampuan masing-masing mengadakan diferensiasi secara limitatif dan berdasarkan asas efisiensi. Beberapa fraksi lainnya berpendapat bahwa adanya empat lingkungan yang berbeda-beda dalam Rancangan Undang-Undang tersebut dianggap sebagai kurang sejalan dengan prinsip *equality before the law*. Terhadap pandangan fraksi-fraksi, Menteri Kehakiman Prof. Omar Senoadji, SH., selaku wakil pemerintah, yang dikutip A. Basiq Djalil dalam jawabannya menyatakan: “Prinsip “*Equality Before the Law*” adalah merupakan salah satu hak asasi manusia di mana setiap orang berpihak atasnya. Meskipun demikian, tidak akan mungkin serta tidak akan adil apabila prinsip ini diterapkan pada semua warga negara tanpa membedakan dan dalam semua perundang-undangan yang ada, sebab tanpa memperkecil arti dari prinsip “*Equality Before the Law*” ini, perbedaan-perbedaan asasi yang ada diantara warga negara kita yang bertalian dengan: usia, ras, jenis kelamin, jabatan, agama dan kondisi lainnya, dapat dan seharusnya mendapatkan peraturan-peraturan yang berlainan dengan hukum bukankah setiap “*Legal Distinction*” itu harus dipandang sebagai “*Inequality Before the Law*”. Sebaliknya tidak dapat pula dikatakan bahwa asas “*Inequality Before the Law*” itu hanya dapat dianggap sah apabila “*Factual Conditions*” sama secara keseluruhan, oleh karena itu selalu dapat dipikirkan suatu pengaturan hukum yang mengenai suatu golongan.”

Pada hakikatnya, prinsip “*Equality Before the Law*” ini mengandung suatu nilai yang esensial yang meletakkan kewajiban pada pembuat Undang-Undang untuk menjauhkan diri dari tindakan yang diskriminatif, sehingga menguntungkan atau merugikan suatu golongan, atau secara umum meremehkan nilai-nilai moral. Perundang-undangan khusus mengenai golongan-golongan agama itu bukanlah dimaksudkan sebagai suatu pengaturan menteri secara sewenang-wenang, ataupun bermaksud untuk

mengurangi martabat manusia dengan adanya ciri-ciri yang karakteristik yang ada pada golongan agama yang bersangkutan. Perundang-undangan khusus mengenai golongan-golongan agama menimbulkan “*legal Disction*” bukan suatu diskriminasi sewenang-wenang, sehingga tidak dapat dipandang sebagai suatu “*equality before the law*”.²¹

Sebenarnya peradilan agama dapat menentukan mengenai wewenangnya dilihat dari segi yuridisnya adalah ketentuan pasal 25 dan 26 Undang-Undang RI No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyebutkan bahwa Undang-Undang ini membedakan antara 4 (empat) lingkungan wewenangnya mengadili perkara tertentu dan meliputi badan-badan peradilan tingkat pertama dan banding, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara merupakan peradilan khusus, karena pengadilan perkara-perkara tertentu, sedangkan Peradilan Umum adalah Peradilan bagi rakyat pada umumnya mengenai baik perkara perdata maupun pidana.

Perbedaan dalam 4 (empat) lingkungan peradilan ini, tidak menutup adanya pengkhususan (diferensi/spesialisasi) dalam masing-masing lingkungan, misalnya dalam peradilan umum dapat diadakan pengkhususan dengan Pengadilan Lalu Lintas, Pengadilan Anak-anak, Pengadilan Ekonomi, dan sebagainya dengan Undang-Undang.

Artinya bahwa 4 lingkungan peradilan, masing-masing mempunyai lingkungan wewenang mengadili perkara-perkara tertentu atau mengenai golongan tertentu, sedangkan Pengadilan Negeri adalah peradilan untuk semua warga negara baik perdata maupun pidana. Dengan adanya Undang-Undang peradilan khusus, yakni Pengadilan agama, Pengadilan Militer dan Pengadilan Tata Usaha Negara, maka harus diambil kewenangan-kewenangan itu dari peradilan umum. Oleh sebab itu, dalam menentukan

²¹A. Basiq Djalil, *op.cit.*, h. 79.

kewenangan peradilan agama harus ditentukan secara jelas sehingga tidak ada lagi kemungkinan *yuridische Gechil* antara peradilan umum dan peradilan khusus dengan cara seperti Undang-Undang Pengadilan Ekonomi.²²

Dualisme peradilan di Indonesia merupakan suatu hal yang wajar dan lumrah. Mengingat Indonesia adalah Negara hukum yang berfalsafahkan Pancasila. Pancasila sebagai dasar Negara mempunyai ciri pokok yakni adanya jaminan terhadap kebebasan beragama. Lain halnya ketika Indonesia adalah Negara yang berideologi Islam maka boleh jadi dualisme peradilan di Indonesia bisa dihindari. Sikap kita sebagai warga negara yang taat hukum adalah mengapresiasi dualisme peradilan tersebut, bukan malah sibuk mempertentangkannya.

D. Perdebatan Tentang Kompetensi Absolut Peradilan Agama

Sepanjang sejarahnya kewenangan (yurisdiksi) peradilan agama di Indonesia telah mengalami pasang surut seiring dengan pasang surut perjuangan kemerdekaan nasional pada zaman penjajahan dahulu.

Sebelum tahun 1882, peradilan agama benar-benar merupakan peradilan dalam arti yang sebenarnya. Namun, mulai tahun 1882 peradilan agama secara berangsur-angsur dikurangi kewenangan dan peranannya. Tepatnya pada bulan April 1937 ketika kewenangan peradilan agama dikurangi lagi, sehingga peradilan agama hanya berwenang menangani perkara-perkara sengketa nikah, talak dan rujuk saja. Hal itu berlaku buat pulau Jawa, Madura dan sebagian Kalimantan Selatan. peradilan Agama di luar daerah-daerah tersebut, masih tetap berjalan sebagaimana biasa sampai pada peraturan pemerintah RI No. 45 tahun 1957 yang mengatur kewenangan peradilan agama meliputi hukum perkawinan, kewarisan, hadanah, wakaf, hibah, dan sedekah *Bait al-m±l*. Dengan demikian kewenangan peradilan agama itu berbeda antara yang berlaku di Pulau Jawa, Madura, dan

²²*Ibid.*

sebahagian Kalimantan Selatan dengan di daerah-daerah lain di Indonesia. Adanya pengaturan-pengaturan kewenangan seperti itu merupakan politik *divide et impera* rezim kolonial dahulu.²³

Untuk mengubah hal yang demikian, sejak tahun 1971 pemerintah mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang peradilan agama (kekuasaan dan hukum acaranya). Peristiwa itu merupakan peristiwa penting, bukan hanya bagi pembangunan perangkat hukum nasional tetapi juga bagi umat Islam Indonesia. Dengan disahkannya Undang-Undang peradilan agama tersebut, semakin mantaplah kedudukan peradilan agama sebagai salah satu badan pelaksana kekuasaan kehakiman yang mandiri dalam menegakkan hukum berdasarkan hukum Islam bagi pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara tertentu di bidang perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, wakaf, dan sedekah. Dan sekarang kewenangan tersebut diperluas dengan dimasukkannya perkara infak, zakat dan ekonomi syariah dalam yurisdiksi kewenangan peradilan agama berdasarkan pasal 49 UU RI No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.²⁴

Memperjuangkan Undang-Undang peradilan agama ketika itu amatlah beratnya, karena ternyata musuh umat Islam bukan saja luar agama tetapi juga kelompok Islam sendiri yang tidak ingin memperjuangkan syariat. Terdapat tiga pola reaksi penentangan terhadap RUU peradilan agama. Pola pertama, menganggap RUU peradilan agama tidak diperlukan mengingat perlunya mewujudkan kesatuan pengadilan dalam rangka unifikasi hukum. Pengadilan Agama yang berdiri sendiri dianggap mengesankan dualisme. Meski demikian, kalangan ini tetap menganggap perlu adanya peradilan

²³Bustanul Arifin, *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia Akar Sejarah, Hambatan dan Prospeknya* (Cet. I; Jakarta: Gema Insani Press, 1996), h. 51-52.

²⁴RI, *Amandemen Undang-undang Peradilan agama (UU RI No. 3 Tahun 2006)*, (Cet. IV; Jakarta: Sinar Grafika, 2009), h. 18.

agama yang pelaksanaannya diintegrasikan ke dalam peradilan umum. Di sini dibedakan peradilan sebagai proses dengan pengadilan sebagai lembaga. Pemikiran ini mengandung kelemahan konstitusional karena tidak mengacu kepada Undang-Undang, dalam hal ini UU RI Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menegaskan keempat lingkungan peradilan menginduk kepada Mahkamah Agung. Karena itu mustahil terdapat dualisme. Selain itu, pemikiran ini pun tidak berpijak pada realitas bahwa peradilan agama telah hidup sejak lebih dari 100 tahun yang lalu.

Pola kedua, menganggap RUU peradilan agama tidak perlu, juga menghendaki pembubaran Pengadilan Agama. Mereka mendesak umat Islam mengurus sendiri hukum Islam yang dianutnya. Pikiran ke dua ini, selain mengandung kelemahan konstitusional juga sangat berbahaya. Jika umat Islam dibiarkan melaksanakan sendiri syariat Islam tanpa bantuan dan campur tangan pemerintah. Apakah umat Islam juga akan dibiarkan memotong tangannya sendiri?. Pola ketiga, bukan saja menolak RUU peradilan agama, tetapi juga menolak eksistensi peradilan agama dan Pengadilan Agama.²⁵ Tokoh utama pola ketiga ini antara lain Franz Magnis Suseno. Dalam tulisannya mengatakan: "Apabila kita mau melihat-lihat ke arah negara-negara yang menjadikan salah satu agama menjadi agama negara, salah satu agama sangat berpengaruh, orang menyaksikan satu hal yang jelas, yaitu bahwa gejolak-gejolak yang ditimbulkan oleh golongan ekstrimis atau fundamentalis dalam agama itu tidak berkurang, melainkan justru bertambah. Diberi telunjuk jari mau memegang seluruh tangan". Dimaksud dengan "ekstrimis" dan "fundamentalis" yang diberi telunjuk jari yang mau memegang seluruh tangan, menurut Franz Magnis Suseno adalah pemerintah yang mengajukan RUU peradilan agama dan umat Islam yang mendukungnya.

²⁵Amrulla Ahmad (et.al.), *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional* (cet. 1; Jakarta : Gema Insani Press, 1996), h. 9.

Kelemahan pola ketiga ini sangat fatal karena arus utama pemikirannya berpangkal dari pemikiran sekuler, padahal selain menolak sekularisme, Pancasila justru menjamin umat beragama dalam menjalankan ibadahnya. Sifat emosional dalam tulisan Magnis Suseno membuatnya kehilangan objektivitas, sekaligus menunjukkan betapa kelompok ketiga ini tidak berusaha melihat RUU Peradilan Agama dalam realitas pelaksanaan hukum di Indonesia secara jernih.²⁶ Perdebatan tentang eksistensi peradilan agama di Indonesia tidak terlepas dari misi politik tertentu, diantaranya menghapuskan hukum Islam dari bumi Indonesia. Segala upaya dilakukan untuk mencounter pelaksanaan hukum Islam. Misi politik tersebut sebenarnya sudah ada jauh sebelum Indonesia merdeka. Kewenangan peradilan agama sedikit demi sedikit dikurangi kewenangan dan peranannya hanya menangani perkara NTCR. Boleh dikata kelompok atau golongan tertentu yang tidak menginginkan eksistensi hukum Islam dan menolak kelembagaan peradilan agama di Indonesia adalah antek-antek baru kolonial Belanda.

Kehadiran Undang-Undang peradilan agama ini patutlah disyukuri. Selain disyukuri, lahirnya Undang-Undang dimaksud dapat pula dipandang sebagai amal *jāriyah* bersama penyelenggara negara dan warga negara yang telah berupaya memenuhi kebutuhan dasar umat Islam dengan menyediakan sarana atau fasilitas yang diperlukan umat Islam Indonesia untuk beribadah mematuhi ajaran agamanya dengan melaksanakan ketentuan-ketentuan hukum Islam yang disebutkan dalam Undang-Undang peradilan agama.

Perlu pula dicatat sebagai dokumen historis bahwa semula pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) Perbankan Syariah di DPR RI, pemerintah mengusulkan kepada DPR agar sengketa perbankan syariah ditangani oleh peradilan umum, bukan oleh peradilan agama. Alasannya,

²⁶*Ibid.*, h.10.

karena perbankan syariah menyangkut aspek bisnis, dan untuk sengketa bisnis ini peradilan umum telah berpengalaman. Alasan lain, sebagaimana dikemukakan Andi Rahmat Anggota Panja RUU Perbankan Syariah DPR RI, penanganan sengketa bisnis syariah oleh peradilan agama tidak familier.²⁷ Namun *alYamdulillah*, usulan pemerintah yang semula ditampung dalam pasal 55 RUU Perbankan Syariah yang telah ditetapkan oleh DPR menjadi Undang-Undang Perbankan Syariah rumusannya menjadi:

- (1) Penyelesaian sengketa perbankan syariah dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan agama.
- (2) Dalam hal para pihak telah memperjanjikan penyelesaian sengketa selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelesaian sengketa dilakukan sesuai dengan isi akad.
- (3) Penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak boleh bertentangan dengan prinsip syariah.²⁸

Rancangan Undang-Undang Perbankan Syariah ini sudah disahkan oleh Presiden RI. dengan Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Bila diprediksi, ada dua alasan kenapa pembuat Undang-Undang memberikan kewenangan menangani sengketa ekonomi syariah kepada peradilan agama:

1. Aspirasi umat Islam. Pada saat pembahasan RUU Perbankan Syariah di DPR RI, tidak kurang dari 325 pucuk surat yang masuk ke pengurus Majelis Ulama Indonesia (MUI) pusat yang dikirim oleh MUI daerah dan cabang serta ormas Islam dan pondok pesantren, yang isinya meminta kepada pembuat Undang-Undang (pemerintah dan DPR) agar sengketa ekonomi syariah tetap menjadi kewenangan peradilan agama sebagaimana diatur pasal 49 huruf i Undang-Undang RI Nomor 3

²⁷Republika, *Rubrik Ekonomi Bisnis Syari'ah*, edisi Kamis, 21 Februari 2008, h. 17.

²⁸Lihat Amin Suma, *op.cit.*, h. 1478.

Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang peradilan agama.

2. Pemahaman hukum Islam, termasuk di dalamnya ekonomi syariah, aparat peradilan agama (hakim, panitera, dan juru sita) lebih memadai dibandingkan dengan aparat peradilan lainnya. Hal ini disebabkan karena aparat peradilan agama mayoritas berlatar belakang sarjana syariah.²⁹



²⁹*Ibid.*, h. 175.

BAB III
KOMPETENSI ABSOLUT PERADILAN AGAMA
DARI MASA KE MASA

A. *Kompetensi Absolut Peradilan Masa Awal Islam*

a. Masa Rasulullah saw.

Para ahli hukum ahli Islam berbeda pendapat tentang kapan dimulainya peradilan dalam Islam, apakah sejak Nabi Muhammad menerima wahyu di Mekkah ataukah sejak diangkat sebagai Rasul di Madinah. Dalam beberapa literatur disebutkan bahwa dimulainya peradilan dalam Islam adalah sejak Nabi Muhammad diangkat menjadi Rasul, tepatnya ketika terbentuk sistem pemerintahan di kota Madinah. Sejak itu banyak kegiatan peradilan dilaksanakan Nabi Muhammad saw., terutama hal-hal yang menyangkut penegakan hukum kepada seluruh warga masyarakat.

Pada awal pemerintahan kota Madinah, Rasulullah saw. sendiri yang bertindak sebagai hakim. Ketika Islam sudah menyebar ke luar kota Madinah barulah Rasulullah menugaskan sahabat untuk bertindak sebagai hakim guna menyelesaikan masalah tertentu yang terjadi dalam pergaulan masyarakat. Rasulullah kadang-kadang menugaskan seorang sahabat dengan didampingi oleh sahabat yang lain untuk menyelesaikan suatu kasus tertentu dalam suatu daerah.¹

Dalam melaksanakan tugas-tugas kehakiman, Rasulullah saw. belum mempunyai gedung pengadilan yang khusus dibangun untuk keperluan persidangan. Tugas-tugas untuk menyelesaikan sengketa dilaksanakan di mesjid seperti sewaktu menyelesaikan kasus muamalah dan kasus-kasus keluarga lainnya, atau dilapangan seperti ketika menghadapi perang Hunain.

¹Abdul Manan, *Etika Hakim dalam Penyelenggaraan Peradilan, suatu Kajian dalam Sistem Peradilan Islam* (Cet. I; Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2007), h.77-78.

Rasulullah saw. juga pernah bersidang yang dilakukan dalam perjalanan, sebagaimana yang dilakukan oleh Yahya bin Ya'mar atas restu dari Rasulullah saw. dan juga pernah melakukan sidang di teras rumah sebagaimana yang dilakukan oleh Sya'biy atas perintah Rasulullah saw.² Kebanyakan kasus-kasus yang diselesaikan oleh Rasulullah saw. bersifat *ad hoc* dan diselesaikan secara informal di dalam suatu acara yang bersifat *ad hoc* pula. Meskipun pelaksanaan peradilan yang dilaksanakan oleh Rasulullah terkesan tidak formal, tetapi putusan-putusan yang ditetapkan oleh Rasulullah saw. mengandung nilai-nilai keadilan sehingga putusan-putusan itu sangat dihormati oleh semua pihak yang berperkara. Adapun kewenangan peradilan pada masa ini mencakup seluruh bidang hukum, baik menyangkut kasus-kasus keluarga (*al-akhw±l al-Syakhiiyah*) maupun yang berkaitan dengan perkara-perkara pidana seperti pencurian dengan potong tangan, rajam bagi pelaku zina. Rasulullah saw. yang memberikan putusan terhadap perselisihan dan menjatuhkan sanksi terhadap pelanggaran yang terjadi dalam masyarakat. Segala urusan persengketaan berada di tangan Rasul.³

Pada masa Rasulullah memegang tampuk pemerintahan, sangat sedikit perkara yang diadukan kepadanya. Kebanyakan umat Islam pada saat itu hanya meminta fatwa kepada Rasulullah saw. Setelah mereka memperoleh fatwa, mereka menyelesaikan sendiri perkaranya sesuai dengan fatwa nabi tersebut. Demikian pula perkara yang diputuskan nabi, dengan cepat mereka jalankan.

Setelah wilayah Islam bertambah luas dan telah banyak kota-kota yang membutuhkan peradilan, Rasulullah saw. mengutus beberapa wali negeri (gubernur) ke daerah-daerah itu yang juga bertugas sebagai *q±«i* (hakim). Seperti Rasul mengangkat 'Ttab bin Usaid sebagai gubernur Mekah, dan

²*Ibid.*,

³Lomba Sultan (et.al), *Buku Daras Peradilan Islam* (Makassar, Alauddin Press, 2007), h. 110.

mengangkat Muadz bin Jabal di Yaman. Rasul juga memberi izin sebagian sahabatnya untuk memutuskan hukum, atas perkara yang mereka hadapi, baik mereka yang jauh dari nabi maupun di tempat nabi berada sebagai bimbingan dan pengajaran bagi mereka. Seperti nabi menugasi Umar bin Khattab, Ali bin Abi Thalib dan sebagainya untuk memutus suatu perkara.⁴

Adapun mengenai tingkatan-tingkatan pengadilan seperti yang kita kenal sekarang ini, sebenarnya sudah ada dizaman Rasul saw. Seperti yang pernah dilakukan oleh Rasulullah saw. terhadap putusan Ali bin Abi Thalib. Rasulullah saw. memperkuat putusan yang dijatuhkan oleh Ali.⁵ Putusan hukum yang dikeluarkan oleh hakim harus dilaksanakan oleh kedua belah pihak yang berperkara. Oleh karena adanya kemungkinan khilaf, maka qadhil qudhah atau orang yang ditunjuk olehnya boleh meninjau kembali putusan hukum yang dijatuhkan oleh hakim bawahannya, dia bisa menolak atau mengubahnya jika tidak sesuai dengan hakikat hukum, dan memperkuatnya jika putusan hakim bawahannya benar.⁶ Bisa jadi tingkatan-tingkatan pengadilan yang ada sekarang ini cikal bakalnya berasal dari sistem peradilan Islam dimasa Rasul.

Ciri khas peradilan pada masa Rasulullah saw. setidaknya ada lima, yaitu:

1. Tidak ada pemisahan kekuasaan di bidang peradilan dengan kekuasaan di bidang lain.
2. Kekuasaan di bidang peradilan menyatu dengan kekuasaan di bidang fatwa.
3. Hakim memiliki kemerdekaan dalam menetapkan hukum atas perkara-perkara yang dihadapkan kepadanya.

⁴*Ibid.*, h. 33.

⁵T.M. Hasbi Ash Shiddieqy, *Peradilan dan Hukum Acara Islam* (Cet. I; Semarang: Pustaka Rizki Putra, 1997), h. 56.

⁶*Ibid.*

4. Rasulullah saw. mendelegasikan kekuasaan di bidang peradilan kepada sahabat yang memiliki kemampuan secara cepat, tepat, dan memiliki kejujuran untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapkan kepadanya.
5. Belum terdapat lembaga pemasyarakatan (penjara) sebagaimana yang dikenal di masa sekarang.⁷

b. Masa Khulafaur Rasyidin

Masa Khulafaur Rasyidin diawali dengan pemerintahan Abu Bakar Ash-Shiddieq *r.a.* Pada saat itu *al-Sulṭah al-Qaḥḥā'iyah* (kekuasaan yudikatif) masih berada ditangan khalifah.⁸ Khalifah Abu Bakar meneruskan sistem yang telah ditempuh oleh Nabi, tanpa mengadakan perubahan apa pun, dikarenakan Abu Bakar disibukkan oleh peperangan untuk membasmi kaum murtad, memerangi orang-orang yang tidak mau membayar zakat dan berbagai urusan politik dan pemerintahan.⁹

Lembaga *al-Qaḥḥā'* pada masa Khalifah Abu Bakar ash-Shiddieq belum dipisah dengan lembaga pemerintahan. Pada tingkat pusat langsung dipegang oleh Khalifah sendiri, sedangkan pada tingkat daerah dipegang oleh pemangku *wilāyah 'ammah*, belum diadakan pejabat yang khusus untuk mengurus urusan peradilan secara tersendiri. Urusan-urusan peradilan masih bersatu dengan kepala wilayah (gubernur), sehingga dalam pelaksanaannya masih tumpang tindih. Jadi, kepala negara pada masa Abu Bakar bertindak sebagai orang yang memutus perkara (*qāḍī'*) dan sebagai orang yang melaksanakan putusan (*munfiṣ*) atau melaksanakan Eksekusi.¹⁰

Diriwayatkan bahwa Abu Bakar menyerahkan urusan peradilan ini kepada Umar bin Khattab. Kurang lebih dua tahun lamanya Umar bertindak

⁷Asadulloh al-Faruq, *Hukum Acara Peradilan Islam* (Cet. I; Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2009), h. 5.

⁸Athiyah Mustafa Musyrifah, *al-Qaḥḥā' fī al-Islām* (Cet. II; t.p, t.th), h. 92.

⁹Asadulloh al-Faruq, *loc.cit.*, lihat juga T. M. Hasbi ash-Shiddieq, *op.cit.*, h. 14.

¹⁰Abdul Manan, *op.cit.*, h. 81

sebagai kepala pengadilan. Tetapi tidak ada seorangpun yang datang untuk menyelesaikan suatu perkara, karena para sahabat yang sedang dalam perkara itu mengetahui, bahwa Umar adalah seorang yang sangat tegas, dan mereka pada waktu itu masih sangat besar toleransinya yang menyebabkan tidak terjadinya persengketaan yang tidak wajar.¹¹

Setelah wilayah kekuasaan Islam semakin luas pada masa khalifah Umar bin Khattab serta semakin banyaknya tugas-tugas bidang peradilan, maka khalifah Umar mulai memisahkan antara kekuasaan peradilan dengan kekuasaan pemerintahan.¹² Umar mengangkat beberapa pejabat tertentu di samping pemangku wilayah umum (gubernur) untuk menyelesaikan perkara-perkara yang diajukan kepada penguasa. Menetapkan kewenangan *q±«i* mengenai sengketa harta benda saja (urusan perdata) sedang perkara *jin±yat* (pidana) tetap menjadi wewenang khalifah dan penguasa-penguasa daerah.¹³ Diangkatlah Ab- Dard± sebagai *q±«i* kota Mekah, Syuraih bin Qais bin Abil ‘Ai di Mesir, dan Abu Musa al-Asy’ari di Kufah.¹⁴

Pada masa khalifah berikutnya, Usman bin Affan, sistem peradilan Islam yang telah dibangun oleh Umar bin Khattab terus disempurnakan. Menurut Abdul Karim Zaidan yang dikutip oleh Abdul Manan usaha-usaha yang dilaksanakan oleh Usman bin Affan dalam bidang peradilan antara lain, *Pertama*, membangun gedung peradilan, baik di kota Madinah maupun di daerah gubernuran, yang sebelumnya pelaksanaan persidangan dilaksanakan di mesjid; *Kedua*, menyempurnakan administrasi peradilan dan mengangkat pejabat-pejabat yang mengurus administrasi peradilan; *Ketiga*, memberi gaji kepada *q±«i* dan stafnya dengan dana yang di ambil dari *baitul m±l*;

¹¹T. M. Hasbi ash-Shiddieqy, *loc.cit.*

¹²Asadulloh al-faruq, *op.cit.*, h. 6.

¹³Lomba Sultan (et.al.), *op.cit.*, h. 37.

¹⁴Abdul Manan, *loc.cit.*

Keempat, mengangkat naib *q±«i'*, semacam panitra yang membantu tugas-tugas *q±«i'*.¹⁵

Pada periode khalifah Ali bin Abi Thalib tidak banyak perubahan yang dilakukan di dalam bidang peradilan, ini disebabkan karena situasi negara pada waktu itu tidak stabil, ada pihak-pihak yang tidak mengakui ke khalifahan Ali. Kebijakan yang dilaksanakan oleh Ali hanya melanjutkan kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh khalifah sebelumnya dengan sedikit perubahan, misalnya; dalam bidang pengangkatan *q±«i'*, sebelumnya menjadi wewenang penuh pemerintah pusat (khalifah), sekarang diserahkan kepada gubernur (pemerintah daerah) untuk mengangkatnya.¹⁶

Pada periode ini khususnya pada masa pemerintahan khalifah Umar, pembinaan penyelenggaraan peradilan mendapat perhatian besar. Salah satu bentuk pembinaan tersebut adalah sebuah surat yang memuat beberapa petunjuk Umar kepada salah seorang qadhinya Abu Musa al-Asy'ari dalam menyelenggarakan tugas peradilan. Petunjuk tersebut dikenal dengan *Ris±lat al qa«a* Umar bin Khattab yang hingga sekarang ini masih dipandang sebagai prinsip-prinsip penyelenggaraan peradilan.¹⁷

Selain lembaga peradilan yang dikenal pada masa Rasulullah dan Khulafaur Rasyidin terdapat pula lembaga lain yaitu *wil±yat al-ma§±lim* dan *wil±yat al-¥isbah*.

Wilayah al-mazalim adalah suatu kekuasaan dalam bidang pengadilan, yang lebih tinggi dari pada kekuasaan hakim dan kekuasaan muhtasib. Lembaga ini memeriksa perkara-perkara yang tidak masuk ke dalam wewenang hakim biasa. Lembaga ini memeriksa perkara-perkara penganiayaan yang dilakukan oleh penguasa-penguasa dan hakim-hakim

¹⁵*Ibid.*, h. 83.

¹⁶*Ibid.*, h. 84.

¹⁷Lomba Sultan (et.al), *op.cit.*, h. 39.

ataupun anak-anak dari orang-orang yang berkuasa.¹⁸ Pada masa Rasulullah saw. masih hidup, Rasul sendiri yang menyelesaikan segala permasalahan pengaduan terhadap kezaliman para pejabat. Khulafaur Rasyidin tidak mengadakan lembaga ini, karena anggota-anggota masyarakat pada masa itu masih dapat dipengaruhi oleh ajaran-ajaran agama. Pertengkaran-pertengkaran yang terjadi diantara mereka dapat diselesaikan oleh pengadilan biasa. Khalifah yang pertama kali melaksanakan wilayah al-mazalim ini ialah Abdul Malik bin Marwan. Lembaga ini dilengkapi dengan pegawai-pegawai yang merupakan pengawal dan penjaga yang akan bertindak terhadap seseorang yang membangkang didalam masa pemeriksaan. Dilengkapi pula dengan hakim-hakim, ahli-ahli fiqhi, panitera, serta para saksi.¹⁹

Wilayah al-Hisbah adalah suatu tugas keagamaan, yang bergerak dibidang *amar ma'r-f nahi mungkar*, memberi bantuan kepada orang-orang yang tidak dapat mengembalikan haknya tanpa bantuan dari petugas-petugas hisbah, mengawasi berlaku tidaknya Undang-Undang umum dan adab-adab kesusilaan yang tidak boleh dilanggar oleh siapapun.²⁰ Khalifah pertama yang menyusun aturan ini ialah Umar bin Khattab. Tetapi badan ini baru terkenal dimasa al-Mahdi. Dasar hukum dari hisbah ini, ialah perbuatan Nabi sendiri. Pada suatu hari nabi melihat setumpuk makanan dijual di pasar Madinah. Makanan itu sangat menarik hati Nabi, tetapi sesudah Nabi masukkan tangannya kedalam makanan itu, maka nyata bahwa penjual makanan itu berlaku curang, menampakkan yang baik dan menyembunyikan yang buruk. Kemudian Nabi mengangkat beberapa orang petugas untuk memperhatikan keadaan pasar. Nabi mengangkat Sa'id bin Ash bin Umaiyah untuk menjadi pengawas pasar mekkah. Dan Umar sendiri pernah mengangkat seorang

¹⁸T. M. Hasbi ash-Shiddieqy, *op.cit.*, h. 92.

¹⁹*Ibid.*, h. 95.

²⁰*Ibid.*, h. 96.

wanita untuk mengawasi pasar Madinah.²¹ Dari peristiwa tersebut dapat dianalogikan pengawas pasar yang diangkat oleh Rasulullah saw. dewasa ini dikenal dengan Satpol PP. jelas bahwa pada masa Nabi dan Khulafaur Rasyidin polisi sudah dikenal. Adapun keberadaan jaksa pada masa ini menurut al Mawardi sebagaimana dikutip T.M. Hasbi ash-Shiddieqy bahwa, wilayah al-Hisbah yang ditetapkan oleh hukum Islam didalam garis besarnya menyerupai Jawatan Penuntut Hukum, sedang *muYtasib* dapat disamakan dengan Penuntut Umum, karena dia dan wakil-wakilnya adalah orang-orang yang bertugas memelihara hak-hak umum, tata tertib masyarakat.²² Walaupun antara lembaga hisbah dengan lembaga penuntut umum ada beberapa perbedaan, namun secara garis besarnya dapat dikatakan bahwa tugas hisbah di dalam hukum Islam merupakan dasar bagi penuntut umum sekarang ini.²³

B. *Kompetensi Absolut Peradilan Agama Masa Kesultanan Islam*

Pertumbuhan dan perkembangan peradilan agama pada masa kesultanan Islam bercorak majemuk. Kemajemukan itu sangat bergantung kepada proses islamisasi yang dilakukan oleh pejabat agama dan ulama bebas dari kalangan pesantren, dan bentuk integrasi antara hukum Islam dengan kaidah lokal yang hidup dan berkembang sebelumnya. Kemajemukan peradilan itu terletak pada otonomi dan perkembangannya, yang berada dalam lingkungan kesultanan masing-masing. Selain itu, terlihat dalam susunan pengadilan dan hierarkinya, kekuasaan pengadilan dalam kaitannya dengan kekuasaan pemerintahan secara umum, dan sumber pengambilan hukum dalam penerimaan dan penyelesaian perkara yang diajukan kepadanya.

²¹*Ibid.*, h. 97.

²²*Ibid.*, h. 101.

²³*Ibid.*

Dengan masuknya agama Islam ke Indonesia, maka tata hukum di Indonesia mengalami perubahan, hukum Islam tidak hanya menggantikan hukum Hindu, yang berwujud dalam hukum pradata, tetapi juga memasukkan pengaruhnya ke dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat pada umumnya. Meskipun hukum asli masih menunjukkan keberadaannya, tetapi hukum Islam telah merembes dikalangan para penganutnya terutama hukum keluarga. Hal itu mempengaruhi terhadap proses pembentukan dan pengembangan peradilan agama di Indonesia.²⁴

Pembentukan dan perkembangan peradilan agama Islam di Indonesia dalam kondisi masyarakat yang belum membentuk suatu komunitas muslim yang besar, pemberlakuan hukum Islam baru bersifat *mulzimun bi nafsih* (berlaku dengan sendirinya) periode ini dikenal dengan era *ta'ayun*.²⁵ Pola tahkim untuk selanjutnya berkembang menjadi pelimpahan wewenang oleh *ahlu Yalli wal aq'iqi* atau disebut *tauliyat* dari *ahlu Yalli wa al-aq'iqi*.²⁶ Selanjutnya sistem ini berkembang menjadi tauliyah dari imam²⁷. Atau *delegation of authority*. Pada era ini hakim agama diangkat sultan atau raja.

²⁴R. Tresna, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad* (Cet. I ; Jakarta : Praduya Paramita, 1977), h. 17.

²⁵*Ta'ayun* yaitu penyelenggaraan peradilan secara sederhana dengan penunjukan seseorang sebagai hakim. Dalam keadaan tertentu, terutama bila disuatu tempat tidak ada hakim, maka dua orang atau lebih yang saling bersengketa dapat bertahkim, yakni mempercayakan seseorang untuki bertindak sebagai hakim, dengan persyaratan antara lain kedua belah pihak terlebih dahulu sepakat akan menaati keputusan yang dikeluarkan oleh hakim tersebut. Lihat Lomba Sultan, *op.cit.*, h. 52.

²⁶*Tauliyat* dari *ahlu Yalli wa al-aq'iqi* yaitu penyelenggaraan peradilan dengan pengangkatan hakim yang dilakukan oleh *ahl Yalli wa al-aq'iqi*. Bila disuatu tempat tidak ada penguasa atau imam, maka pelaksanaan peradilan dilakukan atas dasar penyerahan wewenang, yakni *tauliyat* dari (*ahl Yalli wa al-aq'iqi*) yaitu para ketua dan sesepuh masyarakat secara kesepakatan kepada seseorang yang di pandangnya mampu melaksanakan tugas-tugas peradilan tersebut. Lihat Lomba Sultan, *Ibid.*, h. 51.

²⁷*Tauliyat* dari *imam*, peradilan dilakukan dengan cara pelimpahan wewenang atau *tauliyat* dari penguasa. Penguasa disebut *wali al-amr* berhak melimpahkan wewenang atau *delegation of authority* dari kepala negara atau orang-orang yang ditugaskan olehnya kepada seseorang yang memenuhi syarat tertentu. Lihat Lomba Sultan, *loc.cit.*

Bersamaan dengan perkembangan masyarakat Islam, ketika kedatangan orang-orang Belanda Tahun 1605, Indonesia terdiri dari sejumlah kerajaan Islam. Dengan penerimaan Islam dalam kerajaan, otomatis para hakim yang melaksanakan keadilan di angkat oleh sultan atau imam. Pada priode ini pihak kerajaan Islam mempunyai pembantu jabatan agama dalam sistem pemerintahannya, misalnya; di tingkat desa ada jabatan agama yang disebut *kaum, kayim, modin, dan ±mil*. Di tingkat kecamatan disebut penghulu naib. Di tingkat kabupaten ada penghulu seda dan di tingkat kerajaan disebut penghulu agung yang berfungsi sebagai hakim yang dibantu beberapa penasehat yang kemudian disebut Pengadilan Surambi.

Pada masa pemerintahan Sultan Agung di Mataram (1613-1645 M) pengadilan pradata menjadi Pengadilan Surambi, yang dilaksanakan di serambi mesjid. Pemimpin pengadilan, meskipun prinsipnya masih tetap ditangan Sultan, telah beralih ke tangan penghulu yang didampingi beberapa orang ulama dari lingkungan pesantren sebagai anggota majelis. Keputusan Pengadilan Surambi berfungsi sebagai nasehat bagi sultan dalam mengambil keputusan. Sultan tidak pernah mengambil keputusan yang bertentangan dengan nasehat Pengadilan Surambi.²⁸ Meski terjadi perubahan nama Pengadilan Pradata menjadi Pengadilan Surambi, namun wewenang kekuasaannya masih tetap seperti Pengadilan Pradata sebelumnya. Perkara-perkara yang berhubungan dengan Pradata adalah perkara yang berhubungan langsung dengan keamanan negara (stabilitas kerajaan), keamanan dan ketertiban umum, penganiayaan, perampokan, pencurian.²⁹ Perkara kejahatan yang dulunya disebut Pradata dirubah menjadi perkara Qisas. Ketua pengadilan secara *de jure* berada ditangan Raja, tetapi *de facto*

²⁸Cik Hasan Bisri, *Peradilan Agama di Indonesia* (Cet. III ; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000), h. 114.

²⁹Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia dari Otoriter Konservatif menuju Konfigurasi Demokratis-Responsif* (Cet. II; Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002), h. 38.

berada di tangan penghulu yang dibantu oleh beberapa orang ulama sebagai anggotanya.³⁰

Ketika Amangkurat 1 Menggantikan Sultan Agung Tahun 1645, Pengadilan Pradata dihadapkan kembali untuk mengurangi pengaruh ulama dalam pengadilan, dan Raja sendiri yang menjadi tampuk pimpinannya. Namun dalam perkembangan berikutnya Pengadilan Surambi masih menunjukkan keberadaannya sampai dengan masa penjajahan Belanda, meskipun dengan kekuasaannya dibatasi. Ini sebagai bukti bahwa kendali politik penguasa berupaya secara struktural menyingkirkan, tetapi dalam real masyarakat dan kepentingan hukum masyarakat tidak bisa dihilangkan begitu saja. Karena kepentingan terhadap pengadilan bagi masyarakat Islam sangat terkait dengan keyakinan dan pelaksanaan hukum agamanya.

Di Cirebon terdapat tiga bentuk peradilan, peradilan agama, peradilan *drigama* dan peradilan *cilaga*. Kompetensi peradilan agama adalah perkara-perkara yang dapat dijatuhi hukuman badan atau hukuman mati, yaitu yang menjadi kompetensi absolut peradilan pradata di Mataram. Kewenangan peradilan *drigama* adalah perkara-perkara perkawinan dan waris. Sedangkan peradilan *cilaga* khusus menangani sengketa perniagaan.³¹

Pengadilan di Banten disusun menurut pengertian Islam. Pada masa Sultan Hasanuddin memegang kekuasaan, pengaruh hukum Hindu sudah tidak lagi berbekas, karena di Banten hanya ada satu pengadilan yang dipimpin oleh qadhi sebagai hakim tunggal. Sedangkan di Cirebon pengadilan dilaksanakan oleh tujuh orang menteri yang mewakili tiga sultan, yaitu Sultan Sepuh, Sultan Anom, dan Panembahan Cirebon. Segala acara yang menjadi sidang menteri itu diputuskan menurut Undang-Undang Jawa. Kitab hukum yang digunakan yaitu papakem Cirebon, yang merupakan kumpulan macam-

³⁰*Ibid.*, h.41.

³¹*Ibid.*, h. 43.

macam hukum Jawa kuno dan memuat kitab hukum Raja niscaya, Undang-Undang Mataram, Jaya Lengkara, Kontra Menawa dan Adilulah. Namun demikian, satu hal yang tidak dapat dipungkiri, bahwa ke dalam Papakem Cirebon itu telah tampak adanya pengaruh hukum Islam.³²

Di Aceh, pelaksanaan hukum Islam menyatu dengan pengadilan dan diselenggarakan secara berjenjang. Tingkat pertama dilaksanakan oleh pengadilan tingkat kampung yang dipimpin oleh Keucik. Pengadilan itu hanya menangani perkara-perkara ringan sedangkan perkara-perkara berat diselenggarakan oleh Balai Hukum Mukim. Apabila pihak berperkara tidak merasa puas atas putusan pengadilan tingkat pertama dapat mengajukan banding kepada *Uleebalang* (pengadilan tingkat kedua). Selanjutnya dapat diajukan banding kepada Panglima Sagi. Selanjutnya dapat dilakukan kasasi kepada Sultan yang pelaksanaannya dilakukan oleh Mahkamah Agung yang keanggotaannya terdiri atas Malikul Adil, orang kaya sri paduka tuan, orang kaya Raja bandara, dan fakih (*ulama*).³³

Di Sulawesi integrasi ajaran Islam dan lembaga-lembaganya dalam pemerintahan kerajaan dan adat lebih lancar karena peranan raja. Di Sulawesi, kerajaan yang mula-mula menerima Islam dengan resmi adalah kerajaan Tallo di Sulawesi Selatan. Kemudian menyusul kerajaan Gowa yang muncul sebagai kerajaan terkuat dan mempunyai pengaruh di kalangan masyarakatnya. Melalui kekuasaan politik dalam struktur kerajaan ditempatkan *parewa syara'* (pejabat syariat) yang berkedudukan sama dengan *parewa adek* (pejabat *adek*) yang sebelum datangnya Islam telah ada. *Parewa Syara* dipimpin oleh *q±«i'*, yaitu pejabat tertinggi dalam syariat Islam yang berkedudukan di pusat kerajaan. Di masing-masing *paleli* diangkat

³²Cik Hasan Bisri, *op.cit.*, h. 115.

³³*Ibid.*

pejabat bahwa yang disebut imam serta dibantu oleh seorang khatib dan seorang *bilal*.

Sementara itu di beberapa wilayah lain, seperti Kalimantan Selatan dan Timur, dan tempat-tempat lain, para hakim agama diangkat penguasa setempat. Di daerah-daerah lain, seperti Sumatera Utara, tidak ada kedudukan tersendiri bagi penyelenggaraan peradilan Islam. Para pejabat agama langsung melaksanakan tugas-tugas peradilan, sebagai mana ditemukan di Palembang. Pengadilan Agama yang dipimpin pangeran penghulu merupakan bagian dari struktur pemerintahan, di samping Pengadilan Syahbandar dan Pengadilan Patih. Di Pengadilan Syahbandar perkara diputus dengan berpedoman kepada hukum Islam dan ajaran al-qur'an, sedangkan di pengadilan patih perkara diputus dengan berpedoman hukum adat.³⁴

Dengan berbagai ragam pengadilan itu, menunjukkan posisinya yang sama, yaitu sebagai salah satu pelaksana kekuasaan raja atau sultan. Adapun mengenai ruang lingkup kewenangan pada masa ini mencakup bidang hukum perdata maupun pidana.

C. Kompetensi Absolut Peradilan Agama Sebelum Kemerdekaan

1. Masa VOC

Pada akhir abad ke-16, organisasi perusahaan dagang Belanda (VOC) merapatkan kapalnya di pelabuhan banten, Jawa Barat. Maksudnya semula untuk berdagang, namun kemudian haluannya berubah untuk menguasai kepulauan Indonesia. Untuk mencapai maksud tersebut, pemerintah Belanda memberi kekuasaan kepada perusahaan dagang Belanda yang bernama VOC (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*) itu untuk mendirikan benteng-benteng dan mengadakan perjanjian dengan raja-raja Indonesia. Karena hak

³⁴Abdul Halim, *op.cit.*, h. 45.

yang diperolehnya itu, VOC mempunyai dua fungsi, pertama : sebagai pedagang dan kedua : sebagai badan pemerintahan.³⁵

Untuk memantapkan pelaksanaan kedua fungsi itu VOC mempergunakan hukum Belanda yang dibawanya. Untuk itu di daerah-daerah yang dikuasainya kemudian, VOC membentuk badan-badan peradilan untuk bangsa Indonesia. Namun, oleh karena susunan badan peradilan yang disandarkan pada hukum Belanda itu tidak dapat berjalan dalam praktik, maka VOC membiarkan lembaga-lembaga asli yang ada dalam masyarakat berjalan terus seperti keadaan sebelumnya. Di kota Jakarta dan sekitarnya hukum Belanda yang dinyatakan berlaku untuk semua bangsa itu tidak dapat dilaksanakan, pemerintah VOC terpaksa harus memperhatikan hukum yang hidup dan diikuti oleh rakyat dalam kehidupan mereka sehari-hari. Dalam Statuta Jakarta Tahun 1642 disebutkan bahwa mengenai kewarisan orang Indonesia yang beragama Islam harus di pergunakan hukum Islam yakni hukum yang dipakai oleh rakyat sehari-hari.³⁶

Berdasarkan pola pemikiran tersebut, pemerintah VOC meminta kepada D.W. Freijer untuk menyusun suatu *compendium* yang memuat hukum perkawinan dan hukum kewarisan Islam. Setelah diperbaiki dan disempurnakan oleh para penghulu dan ulama Islam, kitab hukum tersebut diterima oleh pemerintah VOC dan dipergunakan oleh pengadilan dalam menyelesaikan sengketa yang terjadi di kalangan umat Islam di daerah-daerah yang dikuasai VOC. Kitab hukum tersebut dalam kepustakaan disebut dengan *compendium Freijer*.³⁷

Di samping *compendium freijer* banyak lagi kitab hukum yang dibuat di zaman VOC, di antaranya ialah (1) kitab hukum *Mogharraer (moharrar)*

³⁵*Ibid.*, h. 46.

³⁶Daud Ali, *Hukum Islam dan Peradilan Agama* (Cet. II; Jakarata: RajaGrafindo Persada, 2002), h. 192-193.

³⁷Daud Ali, *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia* (Cet. X; Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002), h. 213.

untuk Pengadilan Negeri Semarang. Kitab hukum ini adalah kitab perihal hukum-hukum Jawa yang di dalamnya dikumpulkan hukum Tuhan, hukum alam dan hukum anak negeri untuk dipergunakan oleh *landraad* (Pengadilan Negeri) Semarang memutuskan perkara perdata dan pidana yang terjadi di kalangan rakyat penduduk daerah itu. Kitab hukum tersebut memuat sebagian besar hukum pidana Islam. Selain itu juga ada kitab hukum lain yaitu (2) *Papakem* Cirebon yang berisi kumpulan hukum Jawa yang tua-tua yang diterbitkan kembali oleh Dr. Hazeau Tahun 1905, dan (3) Peraturan yang dibuat untuk daerah Bone dan Gowa di Sulawesi Selatan atas prakarsa B.J.D. Clootwijk.³⁸

Posisi hukum Islam di zaman *VOC* ini berlangsung selama lebih kurang dua abad (1602-1800 M). Di masa ini *VOC* memperhatikan hukum yang hidup dan diikuti oleh rakyat dalam kehidupan sehari-hari. Belanda tetap mengakui apa yang telah berlaku sejak berdirinya kerajaan-kerajaan Islam di Nusantara.³⁹

2. Masa Penjajahan Belanda

Di Hindia Belanda pada masa penjajahan, terdapat lima macam peradilan, yaitu:

- a. Peradilan gubernemen yang tersebar di seluruh Hindia Belanda
- b. Peradilan pribumi yang tersebar di luar Jawa, Madura, yaitu wilayah Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, Lombok dan Bali.
- c. Peradilan swapraja, yang tersebar di daerah Swapraja, kecuali di Paku Alam dan Pontianak.
- d. Peradilan agama, yang tersebar didaerah-daerah tempat peradilan gubernemen, di daerah-daerah dan menjadi bagian dari peradilan

³⁸*Ibid.*, h. 213. Lihat juga Daud Ali, *Hukum Islam dan Peradilan Agama*, *op.cit.*, h. 194.

³⁹Abdul Halim, *op.cit.*, h. 47

pribumi atau di daerah-daerah dan menjadi bagian dari peradilan swapraja.

- e. Peradilan desa, tersebar di daerah-daerah tempat berkedudukan peradilan gubernemen. Peradilan Desa juga ada yang merupakan bagian dari peradilan pribumi dan peradilan swapraja.⁴⁰

Pemerintah Hindia Belanda meresmikan terbentuknya peradilan agama yang dituangkan dalam Staatblaad 1882 Nomor 152, namun sebelumnya merekapun telah mengakui keberadaan peradilan agama tersebut. Pada Tahun 1808 dikeluarkan instruksi pemerintah Hindia Belanda kepada para bupati, yang isinya bahwa; “Terhadap urusan agama orang Jawa tidak akan dilakukan gangguan, pemuka agama dibiarkan untuk memutuskan perkara tertentu dalam bidang perkawinan dan kewarisan, dengan syarat tidak akan ada penyalahgunaan”. Berdasarkan pasal 13 Stbl. 1820 Nomor 22 Jo. Stbl. 1835 Nomor 58, disebutkan “Bahwa bupati wajib memperhatikan soal-soal agama Islam. Apabila terjadi sengketa antara orang-orang Jawa satu sama lain mengenai soal-soal perkawinan, pembagian harta, dan sengketa yang sejenis maka pemuka agama memberi keputusan.⁴¹ Stbl. 1835 Nomor 58 antara lain tertulis :

... Jika diantara orang Jawa dengan orang Jawa terjadi perselisihan perkara pernikahan (perkawinan) atau pembagian harta benda dan sebagainya yang harus diputus menurut hukum syarak Islam, maka yang menjatuhkan putusan dalam hal ini, seharusnya ahli-ahli agama Islam; akan tetapi segala persengketaan dari pembagian harta atau pembayaran yang terjadi karena keputusan itu harus diajukan ke muka pengadilan biasa. Pengadilan inilah yang harus menyelesaikan perkara

⁴⁰Cik Hasan Bisri, *op.cit.*, h. 116.

⁴¹Suparman Usman, *Hukum Islam Asas-asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2001) , h. 136. Lihat juga A. Basiq Djalil, *Peradilan Agama di Indonesia : Gemuruhnya Politik Hukum (hukum Islam, hukum barat, dan hukum adat) dalam rentang sejarah bersama pasang surut lembaga Peradilan Agama hingga lahirnya peradilan syariat Islam aceh* (Cet. II; Jakarta : Kencana, 2010), h. 44-45.

itu dengan mengingat keputusan ahli agama itu dan supaya keputusan itu dijalankan.⁴²

Pada tahun 1823 dengan Resolusi Gubernur jendral 3 Juni 1823 Nomor 12 diresmikan Pengadilan Agama di kota Palembang yang diketuai oleh Pangeran Penghulu sedangkan banding dapat dimintakan kepada Sultan. Tanggal 23 Maret 1925 dikeluarkan peraturan untuk ibu kota Palembang mengenai wewenang Pengadilan Agama sebagai berikut: “Perkawinan, perceraian, pembagian harta, pada siapa anak diserahkan kalau orang tua bercerai, wasiat”⁴³.

Pasal 78 R.R (*Regeringsreglement*) 1854 yang dimuat dalam Stbl. 1855 Nomor 2 ditentukan batas-batas kewenangan Pengadilan Agama, yaitu:

1. Pengadilan Agama tidak berwenang dalam perkara pidana.
2. Apabila menurut hukum agama atau adat-adat lama perkara itu harus diputuskan oleh mereka (penghulu) peradilan agama.

Menurut Mahadi, R.R 1854 tidak merumuskan wewenang peradilan agama secara terperinci, melainkan merujuk pada keadaan pada waktu diterbitkan. Dengan kata lain wewenang yang ada sebelum tahun 1854 dipertahankan, jadi sesuai dengan Stbl. 1820 jo. Penjelasan Stbl. 1835.⁴⁴

Pasal 109 R.R disebutkan bahwa:

Pengadilan Agama juga berwenang memutuskan perkara orang Arab dengan orang Arab, orang Moor dengan orang Moor, orang Cina dengan orang Cina, orang Pakistan dengan orang Pakistan, orang Malaya dengan orang Malaya, dan sebagainya yang beragama Islam.⁴⁵

Dengan kata lain Stbl. 1855 Nomor 02 ini hanya menegaskan dan tetap mempertahankan kewenangan peradilan agama yang telah ada sebelumnya seperti yang ada dalam Stbl. 1820 jo. Stbl. 1835 dan diperluas terhadap

⁴²Qodri Azizy, *Eklektisisme Hukum Nasional kompetensi antara hukum Islam dan hukum umum* (Cet. I; Yogyakarta : Gama Media, 2002), h. 139.

⁴³A. Basiq Djalil, *op.cit.*, h. 46.

⁴⁴*Ibid.*, h. 38.

⁴⁵*Ibid.*,

orang-orang yang bukan Indonesia tetapi beragama Islam seperti tersebut dalam pasal 109 R.R.

Dalam pasal 75 RR (*regeringsreglement*), menginstruksikan kepada pengadilan untuk mempergunakan “Undang-Undang agama, lembaga-lembaga dan kebiasaan-kebiasaan mereka, kalau golongan bumi putra yang bersengketa, sejauh Undang-Undang agama, lembaga-lembaga dan kebiasaan-kebiasaan itu tidak bertentangan dengan asas-asas kepatutan dan keadilan yang diakui umum”. Asas- asas kepatutan dan keadilan yang diakui umum itu adalah asas-asas kepatutan dan keadilan hakim-hakim Belanda yang menguasai pengadilan pada masa itu.⁴⁶

Sebelum lahirnya Stbl. 1882 Nomor 152, berkembang suatu teori yang disebut teori *receptio in complexu*,⁴⁷ counter dari teori *in complexu* ini lahirlah teori *receptio*.⁴⁸ Teori ini mengkritik dan menyerang pasal 75 dan pasal 109 R.R Stbl. 1855 Nomor 2, dan berhasil mengubah dan menggantikan teori *in complexu* yang termuat dalam pasal 78 R.R Stbl. 1855 Nomor 2 yang kemudian menjadi pasal 134 (2) IS (*Indische Staatsregeling*) dengan teori resepsi. Hal ini terjadi bersamaan dengan adanya penggantian nama perundang-undangan Belanda dari nama *Regeringsreglement* (RR) menjadi *Indische Staatsregeling* (IS) pada Tahun 1919. Pasal 134 (2) IS (*Indische Staatsregeling*) disebutkan “Jika perselisihan-perselisihan perdata di antara

⁴⁶Daud Ali, *Hukum Islam dan Peradilan Agama*, *op.cit.*, h. 197.

⁴⁷Teori *in Complexu* adalah suatu teori yang mengatakan bahwa hukum mengikuti agama yang di anut seseorang . jika seseorang beragama Islam, hukum Islamlah yang berlaku baginya. Lebih jauh beliau mengatakan, orang Islam Indonesia telah melakukan resepsi hukum Islam dalam keseluruhan sebagai kesatuan. Teori ini dipelopori oleh Lodewijk Willem Chtristian Van Den Berg. *Ibid.*, h. 199.

⁴⁸Teori *receptio* mengatakan bahwa hukum yang sebenarnya berlaku di Indonesia bukan hukum Islam, melainkan hukum adat. Kedalam hukum adat bisa masuk elemen hukum Islam. Hukum Islam baru mempunyai kekuatan berlaku kalau sudah masuk kedalam dan diterima menjadi hukum adat (diresepsi) teori ini dipelopori oleh Van Vollenhoven dan diperjelas oleh Ter Haar yang kemudian dikembangkan oleh Snouck Hurgrounje. Lihat Daud Ali, *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*. *op.cit.*, h. 219.

orang-orang Islam jika dikehendaki oleh hukum adat, dapat diadili oleh hakim-hakim agama sepanjang tidak ditentukan Undang-Undang”.⁴⁹

Kompetensi Pengadilan Agama di Jawa dan di Madura sebagaimana telah diatur oleh Stbl. 1882 Nomor 152, mengalami perubahan sehubungan dengan munculnya pemikiran teori resepsi di atas. Kewenangan Pengadilan Agama di Jawa dan di Madura diubah dengan Stbl. 1937 Nomor 116 dan Nomor 610. Perubahan itu terutama masalah yang berhubungan dengan kewarisan. Masalah kewarisan yang sebelumnya menjadi kewenangan Pengadilan Agama, dihapus dan diserahkan kepada Pengadilan Negeri dengan pertimbangan bahwa hukum waris Islam belum menjadi hukum adat. Adapun isi Stbl. 1937 Nomor 116 dan Nomor 610 pasal 2a ayat (1) adalah sebagai berikut:

Raad agama semata-mata berwenang untuk memeriksa perselisihan antara suami istri yang beragama Islam dan perkara-perkara lain yang berkenaan dengan nikah, talak, rujuk dan perceraian antara orang Islam yang semestinya diperiksa oleh hakim agama, demikian juga memutuskan perkara perceraian dan mempersaksikan bahwa syarat ta'lik sudah berlaku. Dalam perselisihan dan perkara inipun segala tuntutan penyerahan benda-benda atau barang-barang yang sudah ditentukan harus diperiksa oleh hakim biasa, kecuali tentang tuntutan pembayaran mas kawin (mahar) dan tuntutan nafkah perempuan, yang harus diputuskan oleh Raad Agama.⁵⁰

Daerah-daerah lain di luar Jawa dan Madura, yaitu untuk daerah Kalimantan Selatan dan Timur kompetensi Pengadilan Agama pada dasarnya sama, seperti yang tertuang dalam Stbl. 1937 Nomor 116 dan Nomor 610 diatas. Hanya saja didirikan Pengadilan Agama dengan sebutan *Kerapatan Qadhi* dan *Kerapatan Qadhi* Besar berdasarkan Stbl. 1937 Nomor 638 dan Nomor 639 pasal 1 ayat (1).⁵¹

⁴⁹A. Basiq Djalil, *op.cit.*, h. 37.

⁵⁰Lihat Amin Suma, *Himpunan Undang-Undang Perdata Islam dan Peraturan Pelaksanaan Lainnya di Negara Hukum Indonesia* (t.c., Jakarta: RaJawali Pers, 2008), h. 384.

⁵¹*Ibid.*, h. 393.

Keberhasilan penjajah Belanda dalam memperhadapkan, mempertentangkan teori *receptio in complexu* dengan teori *receptio* di bumi nusantara ketika itu, patut mendapat apresiasi. Dengan usaha dan cara yang gigih serta sistematis, akhirnya Snouck dan Cs., berhasil mengubah dan menggantikan teori *receptio in complexu* dengan teori *receptio*. Hal yang dapat diambil pelajaran dari peristiwa tersebut yaitu, Snouck dan Cs., saja berhasil membuat suatu konsep hukum tandingan, dengan maksud untuk menghambat meluas dan diamalkannya hukum Islam di tengah-tengah masyarakat muslim, mengapa kita yang nota bene penduduknya mayoritas Islam terlebih lagi pembuat kebijakan di negara ini adalah seorang muslim tidak mampu mengimplementasikan pelaksanaan hukum Islam secara keseluruhan, baik menyangkut perkara perdata maupun pidana?., Porsi kewenangan peradilan agama yang ada sekarang hanya meliputi bidang perkawinan, kewarisan, hibah, wasiat, zakat, infak, sedekah, serta ekonomi syariah. Diluar bidang itu peradilan agama tidak berkompoten untuk menyelesaikannya. Komitmen, integritas, dan loyalitas, serta kerja keras Snouck dan Cs., dalam mewujudkan misi politiknya itu, layak untuk ditiru!.

Pada masa pendudukan militer Jepang di Indonesia tahun 1942-1945 M, dalam aspek perkembangan hukum tidak terjadi perubahan yang mendasar tentang posisi Pengadilan Agama. Karena berdasarkan peraturan yang dikeluarkan pemerintah bala tentara Jepang melalui dekritnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1942 menyatakan: Semua badan pemerintahan beserta wewenangnya, semua Undang-Undang, tata hukum dan semua peraturan dari pemerintah yang lama dianggap masih tetap berlaku dalam waktu yang tidak ditentukan selama tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah bala tentara Jepang. Kecuali itu, istilah-istilah yang berbahasa Belanda diganti dengan istilah yang berbahasa Jepang seperti *Sooryoo Hooiin* artinya Pengadilan Agama tingkat pertama, *Kaikyoo Kooto Hoin* artinya Pengadilan Agama tingkat banding. Pengadilan Distrik diganti dengan *Gun*

Hooiin, Pengadilan kabupaten diganti *Ken Hooiin*, *Rad van Justitie* (Pengadilan Negeri) diganti dengan *Tihoo Hooiin*. Hal ini berdasarkan dekrit No.14 Tahun 1942 tanggal 29 April yang menetapkan bahwa susunan peradilan sipil di Jawa dan Madura masih tetap berlaku sebagaimana sebelumnya, hanya saja nama-namanya disesuaikan dengan nama dan sebutan dalam bahasa Jepang, untuk nama kedudukan para pejabat dan nama kantor, sementara fungsi dan wewenangnya sama dengan masa kolonial Belanda.⁵² Pada saat yang sama Pengadilan *Residensi* dan *Raad van Justitie* bagi golongan Eropa, keduanya sebagai pengadilan tingkat pertama dihapus, sehingga seluruh perkara banding yang telah diajukan kepadanya sebelum dekrit No. 14 Tahun 1942 ini dianggap tidak pernah diajukan. Di samping itu, sejak waktu ini didirikan Pengadilan Militer yang harus mengadili orang-orang dalam golongan tertentu.

Undang-Undang No.34 Tahun 1942 tanggal 26 September 1942 mencabut dekrit No.14 Tahun 1942, dan menetapkan tetap berlakunya semua pengadilan yang sudah ada dengan tambahan berdirinya kembali *Kootoo Hooiin* dan *Saikoo Hooiin* dengan tugas wewenangnya pada waktu sebelumnya, yaitu masa pemerintah Belanda. *Kootoo Hooiin* adalah pengadilan biasa untuk perkara perdata dan pidana bagi golongan Eropa termasuk Tionghoa. *Saikoo Hooiin* adalah Pengadilan Tertinggi yang mengadili perkara pidana bagi pejabat tinggi yang juga merupakan pengadilan banding baik untuk perkara perdata maupun pidana.⁵³

D. Kompetensi Absolut Peradilan Agama Setelah Kemerdekaan

1. Era Orde Lama

⁵²Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia* (Cet.I; Jakarta: Ciputat Press, 2005), h.71.

⁵³*Ibid.*, h. 72

Segera setelah terjadi proklamasi kemerdekaan RI, terjadi perubahan dalam pemerintahan tetapi tidak dengan sendirinya terjadi perubahan yang sangat menonjol dalam tata peradilan, khususnya peradilan agama di Indonesia. Hal itu disebabkan karena bangsa Indonesia dihadapkan kepada revolusi fisik dalam menghadapi Belanda yang kembali akan menjajah. Di samping itu, konstitusi yang menjadi dasar penyelenggaraan badan-badan kekuasaan negara memungkinkan penundaan perubahan tersebut.

Satu tahun setelah Indonesia merdeka, pembinaan peradilan agama yang semula berada dalam kementerian kehakiman diserahkan kepada kementerian agama melalui peraturan pemerintah Nomor 5 Tahun 1946. Kemudian dengan Undang-Undang RI Nomor 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan Kehakiman dan Kejaksaan, peradilan agama dimasukkan ke peradilan umum. Namun, menurut Hadari Djewani Taher sebagaimana dikutip Suparman Usman karena Undang-Undang tersebut tidak sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat Indonesia sendiri maka tidak pernah dinyatakan berlaku.⁵⁴

Pada perkembangan selanjutnya, berdasarkan ketentuan pasal 98 UUD Sementara RI dan pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Darurat RI Nomor 1 Tahun 1951, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 45 Tahun 1957 tentang pembentukan Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah di luar Jawa Madura. Menurut ketentuan pasal 1 Peraturan Pemerintah RI No. 45 Tahun 1957 disebutkan: "Ditempat-tempat yang ada Pengadilan Negeri ada sebuah Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah yang daerah hukumnya sama dengan daerah hukum Pengadilan Negeri".⁵⁵ Sedangkan menurut ketentuan pasal 11 ayat (1):

⁵⁴Suparman Usman, *op.cit.*, h. 138.

⁵⁵Lihat Amin Suma, *op.cit.*, h. 426.

Apabila tidak ada ketentuan lain, di ibu kota provinsi diadakan Pengadilan Agama /Mahkamah Syar'iyah provinsi yang wilayahnya meliputi satu atau lebih daerah propinsi yang ditetapkan oleh Menteri Agama.⁵⁶

Dalam pasal 4 ayat (1) dan (2) PP RI Nomor 45 Tahun 1957, kompetensi Pengadilan Agama di luar Jawa Madura dalam ayat (1) disebutkan :

Pengadilan Agama /Mahkamah Syar'iyah memeriksa dan memutuskan perselisihan antara suami istri yang beragama Islam dan semua perkara yang menurut hukum yang hidup diputus menurut hukum agama Islam yang berkenaan dengan nikah, talak, rujuk, fasakh, nafaqah, maskawin (mahar), tempat kediaman, mut'ah, dan sebagainya; hadanah, perkara waris mal-waris, wakaf, hibah, shadakah, baitul mal, dan lain-lain yang berhubungan dengan itu, demikian pula memutuskan perkara perceraian dan pengesahan bahwa syarat ta'lik thalaq sudah berlaku". Sedangkan dalam ayat (2) disebutkan: "Pengadilan Agama /Mahkamah Syar'iyah tidak berhak memeriksa perkara-perkara tersebut dalam ayat (1) jika untuk perkara itu berlaku lain dari pada hukum agama Islam".⁵⁷

Apabila dibandingkan antara kompetensi absolut Pengadilan Agama/ Mahkamah Syar'iah di luar Jawa Madura dengan kompetensi Pengadilan Agama di Jawa dan Madura, menunjukkan bahwa ada perkara-perkara yang tidak masuk di dalam kekuasaan Pengadilan Agama di Jawa dan Madura, yaitu hadanah, waris mal waris, wakaf, hibah, sedekah, baitul mal, dan lain-lain yang berhubungan dengan itu. Kelihatannya kekuasaan Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah di luar Jawa Madura lebih luas dari pada kekuasaan Pengadilan Agama di Jawa dan Madura. Namun demikian, karena di dalam pasal 4 ayat (1) itu disebutkan :“.....perkara yang menurut hukum yang hidup diputus menurut hukum agama Islam.....”,⁵⁸ maka kekuasaan tersebut bisa jadi lebih sempit dari pada kekuasaan Pengadilan Agama di Jawa dan Madura. Dalam rumusan ini terlihat bahwa teori resepsi memiliki

⁵⁶*Ibid.*, h. 428.

⁵⁷*Ibid.*, h. 426.

⁵⁸*Ibid.*

akses dalam perumusan kebijakan, khususnya tentang alokasi kekuasaan Pengadilan Agama.

2. Era Orde Baru

25 Tahun sejak kemerdekaan terdapat keanekaragaman dasar penyelenggaraan, kedudukan, susunan, dan kekuasaan pengadilan dalam lingkungan peradilan agama di Indonesia. Tahun 1970 mengalami perubahan, terutama sejak diundangkan dan berlakunya Undang-Undang RI Nomor 14 Tahun 1970 Jo. Undang-Undang RI Nomor 35 1999, UU ini telah dicabut dengan UU RI No. 4 Tahun 2004 dan terakhir telah diganti dengan UU RI No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan serta peraturan pelaksanaannya. Dengan berlakunya Undang-Undang ini memberi tempat kepada Peradilan Agama di Indonesia sebagai salah satu peradilan dalam tata peradilan di Indonesia yang melaksanakan kekuasaan kehakiman dalam negara kesatuan RI. Dengan berlakunya Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1974, kekuasaan pengadilan dalam lingkungan peradilan agama bertambah. Oleh karena itu, maka tugas-tugas badan peradilan agama menjadi meningkat, dari rata-rata 35.000 perkara sebelum berlakunya Undang-Undang perkawinan menjadi hampir 300.000 perkara dalam satu tahun di seluruh Indonesia. Selanjutnya, dengan berlakunya Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama ini, posisi peradilan agama semakin kuat, dan dasar penyelenggaraannya mengacu pada peraturan perundang-undangan yang unikatif. Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, memuat beberapa perubahan tentang penyelenggaraan peradilan agama yaitu:

1. Perubahan tentang dasar hukum penyelenggaraan peradilan agama.
2. Perubahan tentang kedudukan peradilan agama dalam tata peradilan nasional.

3. Perubahan tentang kedudukan hakim peradilan agama.
4. Perubahan tentang kekuasaan pengadilan dalam lingkungan peradilan agama.
5. Perubahan tentang hukum acara peradilan agama.
6. Perubahan tentang administrasi peradilan agama.
7. Perubahan tentang perlindungan terhadap wanita.

Fokus pembahasan hanya pada poin keempat saja berhubung terkait dengan judul yang ada dalam tesis ini. Wewenang Pengadilan Agama dalam pasal 49 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 disebutkan:

Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang: a. Perkawinan; b. Kewarisan, wasiat, dan hibah yang dilakukan berdasarkan hukum Islam; c. Wakaf dan sedekah.⁵⁹

Hal itu menunjukkan bahwa wewenang pengadilan dalam lingkungan peradilan agama di Jawa dan Madura dikembalikan sebagaimana wewenang yang berlaku sebelum tahun 1937 M. Dengan kata lain, wewenang pengadilan tersebut lebih luas dibandingkan dengan pada masa sebelumnya. Sedangkan wewenang Pengadilan Agama yang lainnya tidak mengalami perubahan. Namun demikian, menurut PP RI Nomor 45 Tahun 1957 wewenang tersebut (selain perselisihan antara suami istri) berhubungan dengan hukum yang hidup diputus menurut hukum agama Islam. Kini pengganti hukum yang hidup itu adalah hukum Islam sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan umum Undang-Undang tersebut.

Pada saat mulai berlakunya Undang-Undang ini, maka semua peraturan tentang susunan dan kekuasaan peradilan agama yang sudah ada sebelumnya dinyatakan tidak berlaku lagi. Hal ini berdasarkan ketentuan pasal 107 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Pasal 107 ayat (1) disebutkan:

⁵⁹*Ibid.*, h. 449.

Pada saat mulai berlakunya Undang-Undang ini, maka:

- a. Peraturan tentang peradilan agama di Jawa dan Madura (Stbl. 1882 No. 152 dan Stbl. 1937 No.116 dan No. 610);
- b. Peraturan tentang Kerapatan Q±«i' dan Kerapatan Q±«i' Besar untuk sebagian Residensi Kalimantan Selatan dan Timur (Stbl. 1937 No. 638 dan No. 639);
- c. Peraturan Pemerintah RI No.45 Tahun 1957 tentang Pembentukan Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah di luar Jawa dan Madura (Lembaran Negara Tahun 1957 No.99); dan
- d. Ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 63 ayat (2) Undang-Undang RI No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Tahun 1974 No. 1, Tambahan Lembaran Negara No. 3019), dinyatakan tidak berlaku.⁶⁰

Pasal 63 ayat (2) UU RI No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menyebutkan bahwa: *“Setiap Keputusan Pengadilan Agama dikukuhkan oleh Pengadilan Negeri”*.⁶¹ Bunyi pasal 63 ayat (2) UU No. 1 Tahun 1974 tersebut, menyiratkan kesan bahwa Pengadilan Agama adalah pengadilan inferior, subordinat dari Pengadilan Negeri. Hal tersebut tidak berlaku lagi, mengingat eksistensi Pengadilan Agama saat ini sudah diakui dengan dikeluarkannya UU RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Kedudukannya pun sudah sejajar dengan pengadilan-pengadilan lain di Indonesia terlebih lagi setelah kompetensi Pengadilan Agama di perluas, dengan di masukkannya perkara ekonomi syariah kedalam yurisdiksi Pengadilan Agama.

3. Era Reformasi

Perkembangan peradilan agama pada era reformasi, semakin melejit setelah disahkan Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Perubahan yang sangat signifikan dengan kehadiran Undang-Undang ini adalah penambahan kompetensi absolut peradilan agama dalam perkara ekonomi syariah. Pengadilan Agama sebagaimana ditegaskan dalam pasal 2

⁶⁰*Ibid.*, h. 461.

⁶¹*Ibid.*, h. 536.

Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 adalah “salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara perdata tertentu sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini”.⁶² Ketentuan ini oleh Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 diubah menjadi peradilan agama adalah “salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara tertentu sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini”.⁶³ Adanya perubahan status dari kedudukan semula Pengadilan Agama sebagai pengadilan “perdata tertentu” atau yang lebih dikenal sebagai pengadilan keluarga (*family Court*) bagi mereka yang beragama Islam menjadi pengadilan yang tidak hanya terbatas sebagai Pengadilan Perdata tertentu saja akan tetapi menjadi pengadilan yang berwenang untuk memeriksa dan mengadili perkara-perkara di sektor “publik” bahkan juga mencakup perkara “pidana tertentu” yang akan diatur dengan Undang-Undang.

Penjelasan umum alinea pertama Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang peradilan agama memperjelas maksud kata “perkara tertentu” yang terdapat dalam pasal 3A dan sekaligus memberikan batasan yuridis kewenangan absolut peradilan agama, yaitu:

.....Pengadilan Agama merupakan salah satu badan peradilan pelaku kekuasaan kehakiman untuk menyelenggarakan penegakan hukum dan keadilan bagi rakyat pencari keadilan perkara tertentu antara orang-orang yang beragama Islam di bidang perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, sedekah dan ekonomi syariah. Dengan penegasan kewenangan peradilan agama tersebut dimaksudkan untuk memberikan dasar hukum kepada Peradilan agama dalam menyelesaikan perkara tertentu tersebut, termasuk pelanggaran atas Undang-Undang tentang perkawinan dan peraturan pelaksanaannya

⁶²Republik Indonesia, *Amandemen Undang-Undang Peradilan Agama (UU RI No. 3 Tahun 2006) op.cit.*, h. 37.

⁶³*Ibid.*, h. 3.

serta memperkuat landasan hukum Mahkamah Syariah dalam melaksanakan kewenangannya di bidang *jinayah* berdasarkan *qan-n*.⁶⁴

Hal yang perlu mendapat perhatian adalah penegasan kewenangan peradilan agama tersebut dimaksudkan untuk memberikan dasar hukum kepada peradilan agama dalam menyelesaikan perkara tertentu tersebut, termasuk pelanggaran atas Undang-Undang tentang perkawinan dan peraturan pelaksanaannya serta memperkuat landasan hukum Mahkamah Syariah dalam melaksanakan kewenangannya di bidang *jinayah* berdasarkan *qan-n*. Dengan adanya penjelasan ini, maka peradilan agama tidak lagi hanya berwenang menyelesaikan perkara perdata, tetapi juga perkara pidana yang berkaitan dengan pelanggaran yang terdapat dalam pasal 45 Peraturan Pemerintah RI Nomor 9 tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan sanksi *jinayah* terhadap pelanggaran *qan-n* di Nanggro Aceh Darussalam.

Sesuai dengan ketentuan tersebut Pengadilan Agama adalah pengadilan bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam. Ada dua penjelasan mengenai pengertian tersebut yang ditandaskan dalam Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006. Dalam penjelasan pasal 1 angka 1 tentang pasal 2 dikatakan bahwa yang dimaksud "rakyat pencari keadilan" adalah setiap orang baik warga Negara Indonesia maupun orang asing yang mencari keadilan pada pengadilan di Indonesia.⁶⁵ Kemudian dalam penjelasan angka 37 pasal 49 dikatakan bahwa yang dimaksud dengan. "antara orang-orang yang beragama Islam" adalah termasuk orang atau badan hukum yang dengan sendirinya menundukkan diri dengan sukarela kepada hukum Islam

⁶⁴*Ibid.*, h. 21.

⁶⁵*Ibid.*, h.23

mengenai hal-hal yang menjadi kewenangan Peradilan Agama sesuai dengan ketentuan pasal ini.⁶⁶

Berdasarkan ketentuan ini maka Pengadilan Agama di Indonesia mempunyai kewenangan yang luas yaitu menyelesaikan sengketa antara orang-orang yang beragama Islam baik di kalangan warga negara sendiri tetapi juga orang asing sehingga selain menyangkut hukum nasional juga menyangkut aspek hukum perdata internasional. Kemudian selain berdasar prinsip personalitas keIslaman juga menerapkan prinsip penundukan diri secara sukarela dari orang-orang non muslim pada hukum Islam tanpa harus masuk menjadi penganut agama Islam.

Kalau ditelusuri dalam batang tubuh, penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama di sana tidak ditemukan ketentuan lebih lanjut pengaturan mengenai penundukan diri secara sukarela yang disebut dalam penjelasan pasal 49 Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan tidak pula terdapat ketentuan yang menunjuk peraturan yang akan diberlakukan atau akan dibuat pengaturan lebih lanjut. Oleh karena itu, berdasarkan ketentuan pasal II aturan peralihan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan; “Segala peraturan dan badan-badan yang telah ada tetap berlaku sebelum ada yang baru”, maka karena belum ada peraturan tentang penundukan diri secara suka rela kepada seperangkat peraturan yang pada dasarnya tidak berlaku bagi seseorang, maka diberlakukanlah peraturan penundukan diri secara sukarela yang terdapat dalam Stbl. 1917 Nomor 12 sebagaimana telah diubah dengan Stbl. 1926 Nomor 360. Dalam ketentuan penundukan diri secara sukarela disebutkan dalam pasal 26, bahwa; “Orang-

⁶⁶*Ibid.*, h.29

orang Indonesia dapat menundukkan diri secara sukarela terhadap perbuatan hukum tertentu dari peraturan-peraturan yang tidak berlaku bagi mereka tentang hukum perdata dan hukum dagang orang-orang Eropa mengenai perbuatan hukum yang demikian itu”. Dengan demikian, maka penundukan diri yang dimaksud oleh penjelasan pasal 49 tersebut, adalah penundukan diri sebagaimana diatur dalam pasal 26 Stbl. 1926 Nomor 360. Selanjutnya dalam pasal 27 Stbl. 1926 Nomor 360 disebutkan “Penundukan diri harus dibuat dalam akta autentik bersama-sama dengan perbuatan hukum tersebut atau dibuat secara terpisah”. Namun demikian, dalam pasal 27 ayat (2) Stbl. tersebut diberi peluang untuk membuat akta penundukan diri secara sukarela dalam bentuk akad di bawah tangan yang dengan keterangan notaris, bahwa ia kenal dengan penandatanganan, bahwa isi dari akta dengan jelas diberitahukan kepada yang tersebut terakhir dan, bahwa kemudian penandatanganannya dilakukan di hadapan notaris atau pejabat lain.⁶⁷ Contoh, Seorang non muslim dapat membuat perjanjian perkawinan yang menyebutkan, bahwa apabila terjadi perceraian antara suami istri diselesaikan melalui peradilan agama.

Persoalan penting yang patut mendapat perhatian adalah berkenaan penambahan kewenangan Pengadilan Agama yang terdapat dalam pasal 49 Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 Jo. UU RI No. 3 Tahun 2006 Jo. UU RI No. 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama. Dalam pasal 49 disebutkan:

Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara ditingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang: a. Perkawinan; b. Waris; c. Wasiat; d. Hibah; e. Wakaf; f. Zakat; g. Infak; h. Sedekah; dan i. Ekonomi Syariah.⁶⁸

⁶⁷Chatib Rasyid dan Syaifuddin, *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktik Pada Peradilan Agama* (Cet. I; Yogyakarta: UII Press, 2009) h.14.

⁶⁸Lihat Amin Suma, *op.cit.*, h. 503.

Untuk memperjelas rincian kewenangan Peradilan Agama dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Bidang perkawinan

Bidang perkawinan yang menjadi kewenangan dan kekuasaan peradilan agama adalah hal-hal yang diatur dalam Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan.

- 1) Izin beristri lebih dari seorang (pasal 3 ayat 2).
- 2) Izin melangsungkan perkawinan bagi orang yang belum berusia 21 tahun, dalam hal orang tua atau wali keluarga dalam garis lurus ada perbedaan pendapat (pasal 6 ayat 5).
- 3) Dispensasi kawin (pasal 7 ayat 2).
- 4) Pencegahan perkawinan (pasal 17 ayat 1).
- 5) Penolakan perkawinan oleh PPN (pasal 21 ayat 3).
- 6) Gugatan kelalaian atas kewajiban suami atau istri (pasal 34 ayat 3).
- 7) Perceraian karena talak (pasal 39).
- 8) Gugatan perceraian (pasal 40 ayat 1).
- 9) Penyelesaian harta bersama (pasal 37).
- 10) Ibu dapat memikul biaya penghidupan anak bila bapak yang seharusnya bertanggung jawab tidak memenuhinya (Pasal 41 sub b)
- 11) Penentuan kewajiban memberi biaya penghidupan oleh suami kepada bekas isteri atau penentuan suatu kewajiban bagi bekas istri (pasal 41 sub c).
- 12) Putusan tentang sah atau tidaknya seorang anak (pasal 44 ayat 2).
- 13) Putusan tentang pencabutan kekuasaan orang tua (pasal 49 ayat 1).
- 14) Penunjukan kekuasaan Wali (pasal 53 ayat 2).
- 15) Penunjukan Orang lain sebagai wali oleh Pengadilan Agama dalam hal kekuasaan seorang wali dicabut (pasal 53 ayat 2).

- 16) Menunjukkan seorang wali dalam hal seorang anak yang belum cukup umur 18 Tahun yang ditinggal kedua orang tuanya padahal tidak ada penunjukan wali oleh orang tuanya.
- 17) Pembebanan kewajiban ganti kerugian terhadap wali yang telah menyebabkan kerugian atas anak yang ada di bawah kekuasaanya (pasal 54).
- 18) Penetapan asal usul anak (pasal 55 ayat 2).
- 19) Keputusan tentang hal penolakan pemberian keterangan untuk melakukan perkawinan campur (pasal 60 ayat 3).
- 20) Pernyataan tentang sahnya perkawinan yang terjadi sebelum Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan yang dijalankan menurut peraturan yang lain (pasal 64).⁶⁹

Sedangkan dalam Kompilasi Hukum Islam, muatan-muatan materinya pada dasarnya sudah tercover di dalam UU RI No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan sebagaimana tersebut di atas. Pengaturan yang ada dalam Kompilasi Hukum Islam bidang hukum perkawinan tidak hanya terbatas pada hukum substantif saja, tetapi banyak memberikan pengaturan tentang masalah prosedural atau yang berkenaan dengan tata cara pelaksanaan yang seharusnya termasuk dalam porsi perundang-undangan perkawinan dalam hal ini UU RI No. 1 Tahun 1974.

b. Bidang Kewarisan

Bidang kewarisan yang menjadi tugas dan wewenang peradilan agama disebutkan dalam pasal 49 ayat 3 Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 Jo. UU RI No. 3 Tahun 2006 Jo. UU RI No. 50 Tahun 2009 tentang peradilan agama sebagai berikut:

- 1) Penentuan siapa-siapa yang menjadi ahli waris.
- 2) Penentuan mengenai harta peninggalan.

⁶⁹A. Basiq Djalil, *op. cit.*, h. 150.

- 3) Penentuan masing-masing ahli waris.
- 4) Melaksanakan pembagian harta peninggalan tersebut.⁷⁰

Dalam penjelasan umum Undang-Undang ini dijelaskan bilamana pewarisan itu dilakukan berdasarkan hukum Islam, maka penyelesaiannya dilakukan oleh Pengadilan Agama. Kewarisan Islam tersebut dilaksanakan dalam rangka mewujudkan keseragaman kekuasaan Pengadilan Agama di seluruh wilayah nusantara, yang selama ini berbeda satu sama lain karena dasar hukumnya berbeda. Selain dari itu, berdasarkan pasal 107 ayat (2) Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Pengadilan Agama juga diberi tugas dan wewenang untuk menyelesaikan permohonan, pertolongan, dan pembagian harta peninggalan di luar sengketa antara orang-orang yang beragama Islam yang dilakukan berdasarkan hukum Islam.⁷¹ Dengan memedomani ketentuan yang terdapat dalam pasal 236 a *Reglemen* Indonesia yang diperbaharui (RIB), Stbl. 1941 Nomor 44.

Hal yang perlu mendapat perhatian dalam masalah waris ini adalah sebagai berikut :

- 1) Sengketa hak milik

Dalam pasal 50 Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dinyatakan, bahwa:

Dalam hal terjadinya sengketa mengenai hak milik atau keperdataan lain dalam perkara-perkara sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 49, maka khusus mengenai objek yang menjadi sengketa tersebut harus diputus lebih dahulu oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.⁷²

Sengketa hak milik yang dimaksud dalam pasal 50 di atas adalah berdasarkan kepemilikan yang didasarkan kepada selain ketentuan pasal 49 Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Apabila

⁷⁰Abdul Manan, *Penerapan Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Agama* (Cet. V; Jakarta : Kencana, 2008), h. 14.

⁷¹*Ibid.*

⁷²Lihat Amin Suma, *op.cit.*, h. 449.

terjadi sengketa milik yang didasarkan pada ketentuan pasal 49, maka Pengadilan Agama tetap berwenang menyelesaikannya.

Ketentuan mengenai hak milik yang diatur dalam pasal 50 Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama telah diubah dalam Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, sehingga teksnya sebagai berikut:

- a) Dalam hal terjadi sengketa hak milik atau sengketa lain dalam perkara sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 49, khusus mengenai objek sengketa tersebut harus diputus lebih dahulu oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.
- b) Apabila terjadi sengketa hak milik sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) yang subjek hukumnya antara orang-orang beragama Islam, objek sengketa tersebut diputus oleh Pengadilan Agama bersama-sama perkara sebagaimana dimaksud dalam pasal 49.⁷³

Dari ketentuan pasal 50 ayat (2) di atas dapat disimpulkan, bahwa dalam perkara-perkara yang di dalamnya terdapat sengketa hak milik, maka khusus mengenai objek sengketa hak milik yang subjeknya adalah orang yang beragama Islam diputus oleh Pengadilan Agama.

2) Hak Opsi

Hak opsi adalah hak untuk memilih hukum warisan apa yang akan diberlakukan dalam menyelesaikan pembagian warisan. Ketentuan ini dapat dijumpai dalam penjelasan umum angka 2 alinea keenam Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama yang menyatakan, bahwa “sehubungan dengan hal tersebut para pihak yang berperkara dapat mempertimbangkan untuk memilih hukum apa yang akan dipergunakan dalam pembagian warisan”.⁷⁴

⁷³*Ibid.*, h. 503.

⁷⁴*Ibid.*, h. 463.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama pada alinea kedua disebutkan, bahwa:

Kalimat yang terdapat dalam penjelasan umum Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang menyatakan “Para pihak sebelum berperkara dapat mempertimbangkan untuk memilih hukum apa yang dipergunakan dalam pembagian waris” dinyatakan dihapus.⁷⁵

Oleh karena itu, sejak diberlakukannya Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang mencabut kebolehan hak opsi ini, maka tidak ada lagi peluang menyelesaikan sengketa waris ke peradilan selain peradilan agama.

c. Bidang Wasiat

Dalam penjelasan pasal 49 huruf c Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama menyatakan, bahwa; “Wasiat adalah perbuatan seseorang memberikan sesuatu benda atau manfaat kepada orang lain atau lembaga/ badan hukum, yang berlaku setelah yang memberi tersebut meninggal dunia”.⁷⁶

Dalam pasal 49 ayat (1) huruf b Undang-Undang RI No. 7 Tahun 1989 disebutkan, “wasiat menjadi kewenangan peradilan agama apabila dilakukan berdasarkan hukum Islam”. Ketentuan wasiat “yang dilakukan berdasarkan hukum Islam telah dihapus dari ketentuan wasiat yang terdapat di dalam pasal 49 huruf c Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Oleh karena itu, sengketa yang terjadi atas dasar wasiat menjadi kewenangan absolut peradilan agama, sama ada wasiat tersebut dilakukan

⁷⁵*Ibid.*, h. 506.

⁷⁶*Ibid.*, h. 513.

berdasarkan hukum Islam maupun dilakukan berdasarkan hukum lain yang berlaku di Indonesia, sepanjang subjeknya orang Islam atau non muslim yang telah menundukkan diri secara suka rela kepada ketentuan hukum Islam. Namun demikian, kalau diperhatikan bentuk wasiat yang terdapat dalam hukum Islam yang dilakukan secara tertulis tidak bertentangan dengan ketentuan pembagian wasiat yang terdapat dalam hukum perdata, yaitu *Opanbaar testament*, *Olographis testament* dan testament rahasia atau tertutup. Dengan demikian, sepanjang wasiat tersebut dilakukan secara tertulis, maka praktik wasiat secara Islam tidak berbeda dengan testament yang diatur dalam pasal 875 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menjelaskan, bahwa; "Surat wasiat atau *testament* adalah suatu akta yang memuat pernyataan seseorang tentang apa yang dikehendakinya akan terjadi setelah pewasiat meninggal dunia".⁷⁷ Khusus mengenai wasiat dalam hukum Islam diatur dalam pasal 194 s.d 209 Kompilasi Hukum Islam.

d. Bidang Hibah

Dalam penjelasan pasal 49 huruf d Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama disebutkan, bahwa; "Hibah adalah pemberian sesuatu benda secara suka rela dan tanpa imbalan dari seseorang atau badan hukum kepada orang lain atau badan hukum untuk dimiliki".⁷⁸

Ketentuan yang terdapat dalam pasal 49 huruf d ini juga berbeda dengan ketentuan yang terdapat dalam pasal 49 ayat (1) huruf b Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang menyebutkan "Hibah yang dilakukan berdasarkan hukum Islam". Hal ini berarti bahwa, meski hibah dilakukan tidak berdasarkan hukum Islam, sepanjang subjeknya beragama Islam atau non muslim yang menundukkan

⁷⁷Chatib Rasyid dan Syaifuddin, *op.cit.*, h. 24.

⁷⁸Lihat Amin Suma, *loc.cit.*

diri secara suka rela kepada hukum Islam, maka sengketanya diselesaikan di Pengadilan Agama.

Terminologi lain mengenai hibah dapat dilihat dalam pasal 171 Kompilasi Hukum Islam, huruf g yang menyebutkan, bahwa “Hibah adalah pemberian suatu benda secara sukarela dan tanpa imbalan dari seseorang kepada orang lain yang masih hidup untuk dimiliki”. Ketentuan mengenai regulasi dan pengaturan hibah dapat dilihat pada pasal 210 s.d 214 Kompilasi Hukum Islam.

Terminologi hibah dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dapat dilihat dalam pasal 166 yang menyebutkan, bahwa; “Hibah adalah suatu persetujuan dengan mana sipenghibah semasa hidup dengan cuma-cuma dan tidak dapat ditarik kembali menyerahkan suatu benda guna kepentingan sipenerima hibah”.

Kalau diperhatikan ketentuan hibah yang terdapat dalam hukum Islam dan KUHPerdata, maka akan terlihat, bahwa sepanjang hibah dilakukan secara tertulis dapat dikatakan tidak ada perbedaan antara hibah menurut KUHPerdata dan hibah menurut hukum Islam. Namun demikian hibah dalam hukum Islam dapat dibenarkan secara lisan dan tulisan sama ada dalam bentuk akta otentik maupun akta di bawah tangan, sedangkan hibah berdasarkan KUHPerdata terdapat keharusan dilaksanakan dengan akta notaris.⁷⁹

e. Bidang Wakaf

Penjelasan pasal 49 huruf e Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama dirumuskan pengertian wakaf sebagai:

Perbuatan seseorang atau sekelompok orang (wakif) untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk

⁷⁹Chatib Rasyid dan Syaifuddin, *op.cit.*, h. 25.

dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan / atau kesejahteraan umum menurut syariah.⁸⁰

Selain pengertian wakaf dalam pasal 49 huruf e tersebut, juga dijumpai rumusan wakaf dalam pasal 215 ayat (1) Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang menyebutkannya sebagai “Perbuatan hukum seseorang atau kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta miliknya dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan ibadah atau kepentingan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam”. Terminologi wakaf yang lebih spesifik dirumuskan oleh Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah RI Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik sebagai:

Perbuatan hukum seseorang atau kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam.⁸¹

Kalau diperhatikan ketentuan perwakafan yang terdapat dalam KHI dan PP RI Nomor 28 Tahun 1977, maka kita akan sampai kepada kesimpulan, bahwa perwakafan berdasarkan PP RI No. 28 Tahun 1977 hanya membuka peluang berwakaf dengan tanah milik, sedangkan perwakafan dalam Kompilasi Hukum Islam membuka peluang yang seluas-luasnya untuk berwakaf dalam bentuk tanah, dan selain tanah, bahkan memberi peluang untuk berwakaf dengan uang atau yang lebih populer dengan sebutan wakaf tunai (*cash waqf*). Khusus mengenai wakaf tunai atau juga disebut dengan wakaf produktif dalam perbankan syariah dapat dilihat dalam Pasal 4 Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Kalau dilihat dan dipahami secara literal ketentuan yang terdapat dalam pasal 49 huruf e Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan

⁸⁰Amin Suma, *loc.cit.*

⁸¹*Ibid.*, h. 965.

Agama, maka kewenangan menyelesaikan sengketa dalam perwakafan adalah termasuk kewenangan absolut Peradilan Agama, termasuk di dalamnya perwakafan dengan uang tunai (*cash waqf*) sebagaimana diatur dalam pasal 62 Undang-Undang RI Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Tetapi, kalau dilihat ketentuan yang terdapat dalam pasal 62 Undang-Undang wakaf ini, tidak ada penyebutan secara tegas peradilan agama yang menyelesaikan sengketa dalam wakaf tunai. Penyebutan peradilan agama hanya ditemukan dalam penjelasan pasal 62 Undang-Undang wakaf. Ketentuan mengenai institusi yang dapat menyelesaikan sengketa perwakafan dengan uang tunai sebagaimana diatur dalam pasal 62 Undang-Undang wakaf adalah mediasi, arbitrase, atau pengadilan, khusus mengenai arbitrase telah ada pengaturan tersendiri, yaitu Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Dalam pasal 5 Undang-Undang RI No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa dinyatakan bahwa; "Sengketa yang dapat diselesaikan melalui arbitrase hanya sengketa dibidang perdagangan dan mengenai hak yang menurut hukum dan peraturan perundang-undangan dikuasai sepenuhnya oleh pihak yang bersengketa". Dari pasal tersebut, tergambar jelas bahwa institusi arbitrase tidak berkompoten menyelesaikan sengketa dalam wakaf tunai. Alangkah Janggalnya sekiranya sengketa dalam wakaf tunai tetap dimasukkan yurisdiksi arbitrase yang sebenarnya Undang-Undang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa sendiri telah menyatakan lima tahun lalu bukan kewenangannya.

Penunjukan Mediasi sebagai lembaga yang berkewenangan menyelesaikan sengketa wakaf, dalam Undang-Undang wakaf tidak dijelaskan tentang lembaga mediasi ini dan tidak pula ada perintah Undang-Undang mewujudkannya, karena sampai saat ini belum ada suatu lembaga yang disebut dengan mediasi yang berdiri sendiri, kecuali mediasi dalam sengketa hubungan industrial yang diatur dalam Undang-Undang RI Nomor

2 Tahun 2004 tentang Hubungan Industrial dan mediasi perbankan yang diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/1/PBI/2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/5/PBI tentang Mediasi Perbankan, tetapi mediasi merupakan tata cara penyelesaian sengketa melalui badan arbitrase atau peradilan. Khusus mengenai mediasi di lingkungan peradilan diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Peradilan yang oleh Mahkamah Agung disebutkan sebagai aturan pelaksanaan pasal 154 R.Bg/130 HIR.

Adanya ketidakpastian hukum lembaga mana yang berwenang menyelesaikan wakaf dalam pasal 62 Undang-Undang wakaf ini, memberikan peluang pilihan hukum atau hak opsi bagi penyelesaian sengketa perwakafan. Kemungkinan munculnya hak opsi ini dapat dipahami dari ketentuan yang terdapat dalam pasal 62 Undang-Undang Wakaf yang bunyinya sebagai berikut:

- (1) “Penyelesaian sengketa perwakafan ditempuh melalui musyawarah untuk mencapai mufakat.
- (2) Apabila penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berhasil, sengketa dapat diselesaikan melalui mediasi, arbitrase, atau pengadilan”.

Kata “melalui mediasi, arbitrase, atau pengadilan” dalam Undang-Undang wakaf yang mempergunakan kata “atau” memberi peluang bagi para pihak untuk melakukan hak opsi. Ketentuan ini akan membuat kesulitan dalam praktik, karena dalam pasal 62 Undang-Undang wakaf ini tidak ada ketentuan mengenai kapan hak opsi itu dapat dipergunakan. Oleh karena itu, tergugat memiliki peluang untuk mengajukan eksepsi manakala dia tidak setuju dengan institusi yang akan menyelesaikan sengketa wakaf tersebut. Atau boleh jadi sekadar memperlambat proses penyelesaian dengan maksud agar lebih lama menguasai benda wakaf.

Hal ini akan memperpanjang daftar perkara di peradilan agama yang dapat diajukan hak opsi oleh tergugat. Tanpa disadari oleh lembaga legislatif telah menempatkan perkara perwakafan di Indonesia dalam areal yang tidak sesuai dengan maksud pasal 4 ayat (2) UU RI No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mengamanatkan peradilan dilaksanakan sederhana, cepat, dan biaya ringan, padahal persoalan hak opsi dalam masalah waris saja sudah menimbulkan permasalahan hukum yang cukup rumit, sehingga dalam alinea kedua penjelasan umum UU RI No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas UU RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dinyatakan dihapus. Namun demikian, tidak berarti penghapusan hak opsi dalam masalah waris menghilangkan daftar hak opsi di peradilan agama, tetapi pemberlakuan UU RI No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dianggap sebagai pemberlakuan hak opsi babak baru di peradilan agama.⁸²

Khusus mengenai perwakafan tanah milik sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik di dalamnya telah diatur pula secara limitatif mengenai perwakafan, sama ada tata cara perwakafan maupun penyelesaian sengketa oleh peradilan agama.

Pengaturan wakaf telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, juga telah diatur dalam Kompilasi Hukum Islam pasal 215 s/d 227, sekalipun isinya tidak terdapat perubahan prinsip. Namun ada beberapa hal yang perlu dicatat berkaitan dengan Undang-Undang RI Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. *Pertama*, dalam perumusan wakaf baik dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 28 Tahun 1977 maupun Kompilasi Hukum Islam, wakaf dilembagakan untuk selamanya. Sedang dalam Undang-Undang RI Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf pasal 1 ayat (1), dinyatakan "...untuk

⁸²Chatib Rasyid dan Syaifuddin, *op.cit.*, h. 29.

dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya...”. *Kedua*, dalam Undang-Undang Wakaf baru tentang hukum pidana bagi yang melanggarnya lebih terperinci bentuk dan besar hukumannya.⁸³

f. Bidang Zakat

Dalam penjelasan Undang-Undang RI No. 3 Tahun 2006 pasal 49 huruf f disebut, bahwa yang dimaksud dengan zakat adalah: “Harta yang wajib disisihkan oleh seorang muslim atau badan hukum yang dimiliki oleh orang muslim sesuai dengan ketentuan syariah untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya”.⁸⁴ Kalau dilihat ketentuan yang terdapat dalam pasal 49 ayat (1) huruf c Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama secara literal tidak disebutkan zakat sebagai kewenangan peradilan agama, tetapi karena dalam Islam sedekah terdiri dari sedekah wajib dan sedekah sunat, maka zakat juga termasuk kewenangan peradilan agama.

Dengan demikian, Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama ini merupakan penegasan pasal pasal 49 ayat (1) huruf c dinyatakan “.....sedekah”.⁸⁵ Dalam doktrin Islam dikenal pembagian sedekah menjadi sedekah wajib atau zakat dan sedekah atau (sunat).⁸⁶

g. Bidang Infaq

⁸³A.Basiq Djalil, *op.cit.*, h. 91

⁸⁴Amin Suma, *loc.cit.*

⁸⁵*Ibid.*, h. 449.

⁸⁶Chatib Rasyid dan Syaifuddin, *loc.cit.*

Dalam penjelasan Pasal 49 huruf g Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama disebutkan, bahwa yang infak adalah:

Perbuatan seseorang memberikan sesuatu kepada orang lain guna menutupi kebutuhan, baik berupa makanan, minuman, mendermakan, memberikan rezeki, atau menafkahkan sesuatu kepada orang lain berdasarkan rasa ikhlas, dan kerana Allah swt.⁸⁷

h. Bidang Sedekah

Dalam penjelasan pasal 49 huruf h Undang-Undang RI No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama disebutkan, bahwa yang dimaksud dengan sedekah adalah: “perbuatan seorang memberikan sesuatu kepada orang lain atau lembaga/badan hukum secara spontan dan sukarela tanpa dibatasi oleh waktu dan jumlah tertentu dengan mengharap rida Allah swt. dan pahala semata”.⁸⁸

Pengaturan lebih lanjut mengenai pengelolaan zakat, infaq dan sedekah diatur dalam Undang-Undang RI Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.⁸⁹ Pemberlakuan Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama semakin memperjelas posisi peradilan agama sebagai lembaga yang menyelesaikan sengketa dalam pengelolaan zakat, infaq dan sedekah.

Ketentuan yang menyangkut kemungkinan adanya sengketa dan bentuk sengketa yang bisa terjadi dalam masalah zakat antara badan amil zakat atau lembaga amil zakat dengan *muzakki* atau masyarakat melalui

⁸⁷Amin Suma, *op.cit.*, h. 514.

⁸⁸*Ibid.*

⁸⁹Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat ini sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang baru, sebagaimana tertuang dalam pasal 45 Undang-Undang tersebut.

gugatan perwakilan tidak terlihat dalam Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang baru ini, dalam batang tubuh Undang-Undang tersebut tidak terlihat urgensi pencantuman Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, tak satu pun pasal di dalam Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini menyinggung Pengadilan Agama. Meski jauh sebelum Undang-Undang RI Nomor 38 Tahun 1999 Jo. UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini disahkan, masalah zakat sebagai sedekah wajib sudah menjadi kewenangan absolut Pengadilan Agama.

Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang baru ini tidak disinggung mengenai peran Pengadilan Agama, maka sederetan peraturan yang berkaitan dengan pengelolaan zakat berupa keputusan Presiden RI Nomor 8 Tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional, Keputusan Menteri Agama RI No. 373 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-Undang RI Nomor 38 Tahun 1999 Jo. UU Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, tidak menyinggung sedikitpun keterlibatan peradilan agama dalam masalah pengelolaan zakat, meski dalam pasal 49 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, zakat yang merupakan bagian dari sedekah adalah kewenangan absolut peradilan agama.

Permasalahan Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang baru ini semakin terasa setelah diberlakukannya Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang menyebutkan secara jelas dalam pasal 49 huruf f, g dan h, bahwa sengketa mengenai zakat, infak dan sedekah adalah kewenangan peradilan agama.

Dengan demikian, hal yang lebih baik adalah merevisi kembali Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang baru ini dengan memuat ketentuan, bahwa apabila terjadi kelalaian,

penyimpangan, dan sengketa dalam Badan Amil Zakat dan Lembaga Amil Zakat dalam pengelolaan zakat diselesaikan oleh Pengadilan Agama.

i. Bidang Ekonomi Syariah

Kewenangan menangani sengketa ekonomi syariah ditegaskan dalam penjelasan pasal 49 huruf (i) Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 bahwa ekonomi syariah adalah:

Perbuatan atau kegiatan usaha yang dilaksanakan menurut prinsip syariah, antara lain meliputi ; a) Bank syariah. b) lembaga keuangan mikro syariah. c) Asuransi syariah. d) Reasuransi syariah. e) Reksadana syariah. f) Obligasi syariah dan surat berharga berjangka menengah syariah. g) Sekuritas syariah. h) Pembiayaan syariah. i) Penggadaian syariah. j) Dana pensiun lembaga keuangan syariah. k) Bisnis syariah.⁹⁰

Dalam Undang-Undang tersebut prinsip syariah dirumuskan sebagai aturan perjanjian berdasarkan hukum Islam antara pihak bank dan pihak lain untuk penyimpanan dana dan/pembiayaan kegiatan usaha atau kegiatan lainnya yang dinyatakan sesuai syariah.⁹¹

Kewenangan memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara dalam ekonomi syariah bisa dilihat secara kumulatif dan bisa juga dilihat secara alternatif. Dalam perkara yang diajukan kepada Pengadilan Agama untuk memeriksanya, maka Pengadilan Agama harus menjatuhkan putusan terhadap yang disengketakan. Hal ini berarti secara kumulatif Pengadilan Agamalah yang memeriksa dan memutus sengketa dalam ekonomi syariah tersebut. Sedangkan untuk menyelesaikan perkara yang diputus Pengadilan Agama tersebut tergugat dapat melaksanakannya secara sukarela tanpa perlu melalui Pengadilan Agama dan dapat pula melalui eksekusi putusan oleh Pengadilan Agama atas permohonan penggugat apabila tergugat sebagai pihak yang dikalahkan tidak bersedia melaksanakan putusan Pengadilan Agama tersebut secara sukarela.

⁹⁰*Ibid.*

⁹¹A.Basiq Djalil, *op.cit.*, h.173.

Dengan demikian menyelesaikan perkara, dalam hal ini melalui eksekusi putusan Pengadilan Agama adalah opsional bukan kemestian. Kalau demikian halnya, maka tugas dan wewenang Pengadilan Agama untuk memeriksa dan memutus perkara ekonomi syariah adalah secara kumulatif. Dengan perkataan lain, bahwa setiap perkara ekonomi syariah yang diajukan kepada Pengadilan Agama, maka Pengadilan Agama harus memeriksa perkara tersebut dan selanjutnya memberikan putusan terhadap apa yang disengketakan oleh para pihak.

Instrumen hukum acara yang menjadi dasar bagi peradilan agama untuk menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara dalam ekonomi syariah adalah pasal 54 Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang menyatakan bahwa:

Hukum acara yang berlaku pada Pengadilan dalam lingkungan peradilan agama adalah hukum acara perdata yang berlaku pada pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, kecuali yang telah diatur secara khusus dalam Undang-Undang ini.⁹²

Pasal 54 ini memberikan legalisasi pemakaian setiap hukum acara perdata yang berlaku pada lingkungan peradilan umum diberlakukan pada lingkungan peradilan agama, baik yang sudah ada pada saat Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama diberlakukan maupun yang akan ada, sepanjang menyangkut kewenangan absolut Pengadilan Agama.

Atas dasar ini, maka Pengadilan Agama hanya berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara ekonomi syariah sepanjang tidak dinyatakan dalam perikatannya klausula penyelesaian sengketa melalui badan arbitrase syariah, karena di dalam pasal 3 Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa dinyatakan bahwa “Peradilan agama tidak berwenang untuk mengadili

⁹² Amin Suma, *op.cit.*, h. 450.

sengketa para pihak yang telah terikat dengan perjanjian arbitrase”. Dengan demikian maka perikatan dalam ekonomi syariah yang mengandung klausula arbitrase, Pengadilan Agama tidak berwenang untuk menyelesaikannya.

Berkenaan dengan peraturan arbitrase yang selama ini berlaku di lingkungan peradilan umum adalah Undang-Undang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa. Dengan demikian sepanjang yang menyangkut ekonomi syariah, maka semua ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa menyangkut arbitrase berlaku untuk peradilan agama. Peraturan hukum yang berlaku bagi peradilan umum mengenai penyelesaian sengketa di luar peradilan berlaku juga bagi peradilan agama, sehingga sejak disahkannya Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, maka kewenangan untuk mengeksekusi putusan arbitrase syariah yang selama ini diberikan Undang-Undang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa kepada Pengadilan Negeri beralih menjadi kewenangan Pengadilan Agama.⁹³

Terkait dengan eksekusi putusan arbitrase syariah perlu diperhatikan pasal 28 ayat (2) Peraturan Prosedur Badan Arbitrase Muamalat Indonesia yang sejak tanggal 24 Desember 2003 dengan SK MUI No. Kep-09/MUI XII/2003 telah berubah menjadi Badan Arbitrase Syariah Nasional (Basyarnas) yang menyebutkan, bahwa apabila putusan tidak dipenuhi secara sukarela seperti yang disebut pada ayat (1) putusan dijalankan menurut ketentuan yang diatur dalam pasal 637 dan 639 BRV. Berkenaan dengan pelaksanaan putusan Basyarnas ini pasal 637 BRV. menyebutkan bahwa “keputusan para wasit dilaksanakan atas ketentuan surat perintah dari Ketua *Raad Van Justitie* seperti tersebut dalam pasal 634 BRV.”. Surat perintah itu dikeluarkan dalam bentuk seperti diuraikan dalam pasal 435 BRV (sudah

⁹³Chatib Rasyid dan Syaifuddin, *op. cit.*, h. 161.

tidak berlaku lagi). Hal ini dicantumkan di atas surat keputusan asli dan disalin pada turunan yang dikeluarkan. Selanjutnya dalam pasal 639 BRV. disebutkan bahwa “keputusan wasit yang dilengkapi dengan surat perintah dari Ketua *Raad Van Justitie* yang berwenang, dilaksanakan menurut cara pelaksanaan biasa”.⁹⁴

Dalam praktik, sebelum adanya Undang-Undang yang mengatur mengenai pelaksanaan putusan arbitrase di Indonesia, maka *Raad Van Justitie* yang terdapat dalam pasal 637 dan 639 BRV. dibaca dengan Pengadilan Negeri, tetapi setelah disahkan Undang-Undang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa, maka secara tegas disebutkan bahwa yang melaksanakan putusan badan arbitrase adalah Pengadilan Negeri, sama ada putusan badan arbitrase berdasarkan syariah atau konvensional, karena pada saat disahkan Undang-Undang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa tersebut, peradilan agama belum berwenang menyelesaikan sengketa dalam ekonomi syariah.⁹⁵

Bagaimana setelah diberlakukan Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang memberikan kewenangan kepada peradilan agama untuk menyelesaikan ekonomi syariah?, Berkenaan dengan hal ini, maka perlu diperhatikan kembali pasal 54 Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang memberikan legalisasi bagi peradilan agama untuk memberlakukan hukum acara yang berlaku di peradilan umum diberlakukan di peradilan agama. Pasal 54 UU RI No.7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama menyebutkan:

Hukum acara yang berlaku pada pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama adalah Hukum Acara Perdata yang berlaku pada Pengadilan

⁹⁴*Ibid.*, h. 163

⁹⁵*Ibid.*

dalam lingkungan peradilan umum, kecuali yang telah diatur secara khusus dalam Undang-Undang ini.⁹⁶

Dengan demikian, kalau merujuk kepada pasal 10 ayat (1) Undang-Undang R.I Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yaitu “Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya”, maka eksekusi merupakan penyelesaian perkara. Oleh karena itu, semua peraturan yang dahulunya dijadikan sebagai peraturan dalam melaksanakan putusan Basyarnas pada waktu penyelesaian sengketa ekonomi syariah menjadi kewenangan peradilan umum, menjadi peraturan yang berlaku di peradilan agama dalam melaksanakan putusan Basyarnas pasca beralihnya kewenangan penyelesaian sengketa ekonomi syariah ke peradilan agama.⁹⁷

Perkara ekonomi syariah khususnya sengketa bank syariah saat ini, sudah banyak diajukan oleh pencari keadilan ke Pengadilan Agama. Perkara ekonomi syariah yang telah masuk dan ditangani oleh Pengadilan Agama, bahkan di antaranya sudah diputus, yaitu di Pengadilan Agama Bukittinggi Sumatera Barat dan di Pengadilan Agama Purbalingga Jawa Tengah. Ternyata dari perkara yang sudah diputus tersebut, hanya satu yang diajukan kasasi ke Mahkamah Agung RI, yaitu perkara yang diputus oleh Pengadilan Agama Bukittinggi.⁹⁸

Walau demikian, hal ini tidak berarti bahwa jajaran Pengadilan Agama akan segera dibanjiri perkara muamalat, karena pada umumnya pelaku ekonomi syariah selama ini telah terbiasa mempergunakan bentuk penyelesaian sengketa non litigasi, seperti negosiasi, mediasi, dan arbitrase. Hampir semua akad transaksi lembaga keuangan syariah mencantumkan

⁹⁶Amin Suma, *loc.cit.*

⁹⁷Chatib Rasyid dan Syaifuddin, *op.cit.*, h. 164.

⁹⁸A.Basiq Djalil, *op.cit.*, h.174.

klausul bahwa jika terjadi perselisihan akan menyelesaikannya secara musyawarah mufakat.



BAB IV

PERGUMULAN POLITIK HUKUM DALAM IMPLEMENTASI HUKUM ISLAM DI INDONESIA

A. *Politik Hukum Raja dalam Implementasi Hukum Islam Bidang Peradilan*

Peradilan Agama pada masa kerajaan Mataram diperintah oleh Sultan Agung, pada saat itu sebelum pengaruh Islam masuk ke sistem peradilan, yang berkembang sebelumnya adalah ajaran Hindu yang memengaruhi sistem peradilan. Ketika itu perkara dibagi menjadi dua bagian, perkara yang menjadi urusan raja (perkaranya disebut pradata) dan perkara yang bukan urusan peradilan raja (perkaranya disebut padu). Perkara-perkara berhubungan dengan pradata adalah perkara yang berhubungan langsung dengan keamanan negara (stabilitas kerajaan), keamanan dan ketertiban umum, penganiayaan, perampokan, pencurian. Perkara dan pelanggaran bentuk ini secara langsung raja yang memproses dan memutuskan hukumnya. Sementara perkara padu ialah yang berkaitan dengan masalah pribadi seperti perselisihan antara rakyat yang tidak dapat didamaikan di lingkungannya masing-masing.

Munculnya Mataram menjadi kerajaan Islam yang kuat, di bawah pemerintahan Sultan Agung mulai diadakan perubahan dalam sistem peradilan dengan memasukkan unsur hukum dan ajaran agama Islam dengan cara memasukkan orang-orang Islam ke dalam peradilan pradata. Sultan Agung tidak merombak lembaga peradilan yang telah ada atau membuat peradilan khusus menurut hukum Islam yang hanya mengenal Q_{\pm} ³. Sultan Agung mengambil kebijakan politik hukumnya dengan mengisi lembaga yang telah berkembang di tengah-tengah masyarakat dengan perinsip-prinsip keislaman. Namun, setelah kondisi masyarakat dipandang siap dan paham dengan kebijakan yang diambil Sultan Agung, maka kemudian Pengadilan

Pradata yang ada diubah menjadi Pengadilan Surambi dan lembaga ini tidak secara langsung berada di bawah raja, tetapi dipimpin oleh ulama. Perkara kejahatan yang dulunya disebut pradata diubah menjadi perkara *qii±i*. Ketua pengadilan secara *dejure* berada di tangan raja, tetapi secara *defacto* berada di tangan penghulu yang dibantu oleh beberapa orang ulama sebagai anggotanya.¹ Dalam konteks hubungan dengan kerajaan, Pengadilan Surambi berstatus sebagai penasehat dan pemberi saran kepada raja untuk mengambil suatu keputusan. Karena itu pula setiap kebijakan politik hukum Islam Sultan Agung tidak ada yang bertentangan dengan prinsip hukum Islam.

Pada perkembangan berikut setelah Sultan Agung digantikan oleh Amangkurat I tahun 1645, Pengadilan Pradata dihidupkan kembali untuk mengurangi pengaruh ulama dalam pengadilan dan raja menjadi pucuk pimpinannya. Namun perubahan kebijakan yang dilakukan Amangkurat I tidak menjadikan Pengadilan Surambi tersingkir, bahkan pengadilan ini masih dapat bertahan pada masa kolonial Belanda, walaupun kekuasaannya dibatasi. Hal ini sebagai bukti bahwa kendali politik penguasa berupaya secara struktural menyingkirkan, tetapi dalam *real* masyarakat dan kepentingan hukum masyarakat tidak bisa dihilangkan begitu saja. Karena kepentingan terhadap pengadilan bagi masyarakat Islam sangat terkait dengan keyakinan dan pelaksanaan hukum agamanya.²

Di Kerajaan Aceh, sistem peradilan yang berdasarkan hukum Islam menyatu dengan Pengadilan Negeri dan dilakukan secara bertingkat-tingkat mulai dari tingkat kampung mengadili dan menangani perkara-perkara ringan dan dipimpin oleh Keucik. Peradilan Balai Hukum Mukim menyelesaikan perkara-perkara berat, dan merupakan tingkat banding dan

¹Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia dari Otoriter Konservatif Menuju Konfigurasi Demokratis Responsif* (Cet. I; Jakarta: Raja Grafindo Persada, t.th), h. 41.

²*Ibid.*

diputuskan oleh Oelebalang, namun kalau peraturan Oelebalang masih dirasakan tidak adil, masih dapat juga dilakukan banding kepada Panglima Sagi. Selanjutnya, kalau juga dirasakan kurang adil, dilakukan kasasi kepada Sultan, yang anggotanya terdiri atas Sri Paduka Tuan, Raja Bandahara dan Faqih.³

Di Sulawesi, integrasi ajaran Islam dan lembaga-lembaganya dalam pemerintahan kerajaan dan adat lebih lancar kerana peranan raja. Kerajaan yang mula-mula menerima Islam dengan resmi adalah kerajaan Tallo di Sulawesi Selatan. Kemudian disusul kerajaan Gowa. Melalui kekuasaan politik dalam struktur kerajaan ditempatkan *parewa syarak* (pejabat syariat) yang berkedudukan sama dengan *parewa adek* (pejabat adat) yang sebelum datangnya Islam telah ada. *Parewa syarak* dipimpin oleh $Q_{\pm} \ll 3$ yaitu pejabat tertinggi dalam syariat Islam yang berkedudukan di pusat kerajaan. Pada masing-masing *Paleli* diangkat pejabat bawahan yang disebut Imam serta dibantu oleh seorang khatib dan seorang *bilal*. Hal ini terjadi pada saat pemerintahan raja Gowa ke XV (1637-1653 M) ketika Malikus Said berkuasa. Sebelumnya raja Gowa sendirilah yang menjadi hakim agama Islam dari kerajaan sekaligus menjadi pelindung agama Islam dalam kerajaan.⁴

Sementara itu, di beberapa wilayah lain, seperti Kalimantan Selatan dan Timur, dan tempat-tempat lain, para hakim agama diangkat penguasa setempat. Di daerah-daerah lain, seperti Sumatra Utara, tidak ada kedudukan tersendiri bagi penyelenggaraan peradilan Islam. Para pejabat agama langsung melaksanakan tugas-tugas peradilan, sebagaimana ditemukan di Palembang. Pengadilan Agama yang dipimpin oleh pangeran penghulu

³*Ibid.*, h. 42.

⁴*Ibid.*, h. 45.

merupakan bagian dari struktur pemerintahan, di samping Pengadilan Syahbandar dan Pengadilan Patih.⁵

Hukum Islam pada masa ini merupakan fase penting dalam sejarah hukum Islam di Indonesia. Dengan adanya kerajaan-kerajaan Islam menggantikan kerajaan Hindu atau Budha berarti untuk pertama kalinya hukum Islam telah ada di Indonesia sebagai hukum positif. Para penguasa ketika itu memosisikan hukum Islam sebagai hukum negara. Islam menjadi pilihan bagi masyarakat karena secara teologis ajarannya memberikan keyakinan dan kedamaian bagi penganutnya. Masyarakat pada periode ini dengan rela dan patuh, tunduk dan mengikuti ajaran-ajaran Islam dalam berbagai dimensi kehidupan. Namun, keadaan itu kemudian menjadi terganggu dengan datangnya kolonialisme Barat yang membawa misi tertentu, mulai dari misi dagang, politik bahkan sampai pada misi kristenisasi.⁶

B. *Politik Hukum Kolonial Dalam Implementasi Hukum Islam Bidang Peradilan*

Perkembangan hukum Islam di Indonesia pada masa penjajahan Belanda dapat dilihat ke dalam dua bentuk. *Pertama*, adanya toleransi pihak Belanda melalui VOC yang memberikan ruang yang luas bagi perkembangan hukum Islam. *Kedua*, adanya upaya intervensi Belanda terhadap hukum Islam dengan menghadapkannya dengan hukum adat.⁷

Berangkat dari kekuasaan yang dimilikinya VOC bermaksud menerapkan hukum Belanda di Indonesia namun tetap saja tidak berhasil karena umat Islam tetap setia menjalankan syariatnya. Pada masa ini hukum

⁵*Ibid.*

⁶Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia* (Cet. I; Jakarta: Ciputat Press, 2005), h. 49.

⁷Ratno Lukito, *Pergumulan Antara Hukum Islam dan Adat di Indonesia* (Jakarta: INIS, 1998), h. 28.

Islam dapat berkembang dan dipraktikkan oleh umatnya tanpa ada hambatan apapun dari VOC. Bahkan bisa dikatakan VOC ikut membantu untuk menyusun suatu *compendium* yang memuat hukum perkawinan dan kewarisan Islam dan berlaku di kalangan umat Islam.

Setelah kekuasaan VOC berakhir dan digantikan oleh Belanda, sikap Belanda terhadap hukum Islam, kendati perubahan itu terjadi perlahan-lahan. Perubahan sikap Belanda itu dapat dilihat dari tiga sisi: *Pertama*, menguasai Indonesia sebagai wilayah yang memiliki sumber daya alam yang cukup kaya. *Kedua*, menghilangkan pengaruh Islam dari sebagian besar orang Indonesia dengan proyek kristenisasi. *Ketiga*, keinginan Belanda untuk menerapkan apa yang disebut dengan politik hukum yang sadar terhadap Indonesia. Politik hukum yang sadar terhadap Indonesia adalah politik hukum yang dengan sadar Belanda ingin menata dan mengubah kehidupan hukum di Indonesia dengan hukum Belanda.⁸

Pengadaan Pengadilan Agama sebagai sebuah institusi keislaman di Indonesia yang dibentuk pada tahun 1882 M, tidak terlepas dari politik hukum yang dilaksanakan oleh pemerintah Belanda terhadap umat Islam dan hukum Islam pada waktu itu dan sebelumnya. Pemikiran yang memengaruhi politik hukum Belanda pada waktu itu adalah teori hukum yang mengatakan bahwa hukum mengikuti agama yang dipeluk seseorang. Kalau orang itu beragama Islam, hukum Islamlah yang berlaku baginya. Teori ini disebut dengan *teori receptio in complexu*.⁹ Tindak lanjut dari teori ini pemerintah Belanda membuat politik hukum pengakuan terhadap berlakunya hukum

⁸Amir Nuruddin dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia (Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari Fiqih, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Sampai KHI)* (Cet. II; Jakarta: Prenada Media, 2004), h. 9.

⁹Lihat Sajuti Thalib, *Receptio Contrario Hubungan Hukum Adat Dengan Hukum Islam* (Cet. IV; Jakarta: Bina Aksara, 1985), h. 4.

Islam. Wujud dari pengakuan itu lahirlah Stbl. 1882 Nomor 152 tentang pembentukan Pengadilan Agama di Jawa dan Madura.¹⁰

Stbl. 1882 Nomor 152 ini dalam naskah aslinya tidak merumuskan wewenang Pengadilan Agama dan tidak pula membuat garis pemisah yang tegas antara wewenang Pengadilan Agama dan wewenang Pengadilan Negeri. Hal ini disebabkan oleh Stbl. 1882 Nomor 152 beranggapan bahwa wewenang pengadilan sudah ada dalam Stbl. 1835 Nomor 58. Meskipun Stbl. 1882 Nomor 152 ini telah mengatur tugas peradilan agama sebagai badan peradilan, namun ketergantungan kepada bupati masih sangat besar. Hal ini dinyatakan oleh Snouck Hurgronje, Stbl. 1882 telah menyebabkan adanya perubahan. Dahulu para penghulu dalam melakukan tugas hukum merasa bergantung pada bupati. Para bupati itu jelas menunjukkan kekuasaannya. Dalam peradilan agama, bahkan hingga sekarang para bupati harus diperingatkan akan kewajiban untuk tidak ikut mencampuri urusan dan banyak penghulu yang masih belum berani mengambil keputusan penting tanpa meminta nasehat terlebih dahulu dari bupati.¹¹

Permulaan Abad ke-20 M eksistensi Pengadilan Agama mulai digugat oleh Snouck yang tidak menyetujui adanya Pengadilan Agama di samping *landraad* atau Pengadilan Negeri. Menurut Snouck kebijaksanaan pemerintahan Belanda untuk mengakui dan mengadakan Pengadilan Agama disamping *landraad* (Pengadilan Negeri) merupakan kekeliruan yang patut disesalkan, karena dengan demikian menurut Snouck perkembangan hukum Islam akan terarah dan diakui, sedang Snouck sendiri menghendaki hukum Islam harus dibiarkan begitu saja tanpa suatu pengakuan resmi secara tertulis

¹⁰Qadri Azizy, *Eklektisisme Hukum Nasional Kompetensi Antara Hukum Islam dan Hukum Umum* (Cet. I; Yogyakarta; Gama Media, 2002), h. 154.

¹¹A. Basiq Djalil, *Peradilan Agama di Indonesia, Gemuruhnya Politik Hukum (Hukum Islam, Hukum Barat, dan Hukum Adat) Dalam Rentang Sejarah Bersama Pasang-Surut Lembaga Peradilan Agama Hingga Lahirnya Peradilan Syari'at Islam Aceh* (Cet.II; Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), h. 49-50.

dari pejabat peradilan negara yang dibebani tugas mengawasinya melalui *executoir verklaring*.¹²

Menurut Snouck, yang berlaku bagi orang Islam bukanlah hukum Islam, tetapi hukum adat, ke dalam hukum adat telah masuk pengaruh hukum Islam (seperti dilihatnya di Aceh), tetapi pengaruh hukum Islam itu baru mempunyai kekuatan hukum kalau sudah diterima hukum adat. Teori ini dikenal dengan sebutan teori *receptio*.¹³

Pendapat yang berupaya menghilangkan hukum Islam di Indonesia dengan teori *receptio*, kemudian dikukuhkan oleh pemerintah Hindia Belanda dengan memasukkan jiwa dan inti teori itu ke dalam pasal 134 ayat (2) Undang-Undang dasar Hindia Belanda yang disebut *Indische Staatsregeling* (IS) : “ Dalam hal terjadi perkara perdata antar sesama orang Islam akan diselesaikan oleh hakim agama Islam, keadaan tersebut telah diterima hukum adat mereka dan sejauh tidak ditentukan oleh *ordonantie*”.¹⁴ Arti pasal ini bahwa hukum Islam yang berlaku hanyalah kalau telah diresepsi oleh hukum adat. Perubahan tersebut terjadi pada tahun 1929 melalui Stbl.1929 Nomor 221. Teori *receptio* yang dikembangkan oleh Snouck ini, boleh dikata adalah suatu kekeliruan besar dan tidak berdasar. Mengingat hukum Islam telah lama di praktikkan masyarakat muslim ketika itu. Keberadaan hukum Islam di Indonesia ketika itu sebagai sebuah sistem hukum, hukum Islam telah di jalankan dengan penuh kesadaran oleh pemeluknya sebagai refleksi dan pantulan atas penerimaan Islam sebagai agama yang diyakini. Sisi lain dari *teori receptio* ini diharapkan hukum Islam akan menjadi hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat, diamalkan

¹²Daud Ali, *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia* (Cet. X; Jakarta; Raja Grafindo Persada, 2002), h. 223.

¹³*Ibid.*, h. 219.

¹⁴A. Basiq Djalil, *op.cit.*, h. 53.

oleh para penganutnya, sehingga menjadi sebuah tradisi yang kental dan pada akhirnya akan menjadi pola dan budaya hidup.

Dengan timbulnya aliran hukum adat dikalangan ahli hukum Belanda yang secara sistematis dipelopori oleh Van Vollen dan diperjelas oleh Ter Haar, maka pemerintah Hindia Belanda membentuk suatu panitia untuk merumuskan peraturan perbaikan peradilan agama yaitu *Comissie Voor Pristerraad* tahun 1922. Komisi itu membuat usulan kepada pemerintah Belanda dan berujung dengan lahirnya Stbl. 1937 Nomor 116 yaitu mencabut wewenang Pengadilan Agama untuk mengadili perkara waris dan lainnya, yang kemudian perkara-perkara yang semula menjadi wewenang Pengadilan Agama ini dilimpahkan ke *landraad* (Pengadilan Negeri).¹⁵ Hazairin menyebut teori *receptio* ini dengan sebutan teori iblis.

Perubahan melalui Stbl. 1929 Nomor 221 ini memperkokoh *teori receptio*. Teori ini mempunyai tendensi politik untuk mematahkan perlawanan bangsa Indonesia, yang dijiwai ajaran Islam, terhadap kekuasaan kolonial. Teori ini hendak mematahkan perkembangan hukum Islam ditengah-tengah masyarakat, dengan berbagai cara tipu muslihat, seperti pengejaran dan pembunuhan terhadap pemuka-pemuka agama dan ulama besar Islam, seperti terjadi di Aceh. Tidak hanya di bidang hukum, dalam pendidikan Islam juga menurut Army Vanden Bosch sebagaimana dikutip Abdul Halim, terjadi diskriminasi dibuktikan dengan subsidi yang diberikan pemerintah kepada gereja jauh melampaui proporsi penduduk beragama Kristen, sedangkan terhadap agama Islam berupa pengeluaran pelbagai peraturan yang memberikan kontrol secara ketat.¹⁶ Keberadaan Islam sebagai suatu ajaran, bagi umat Kristen adalah merupakan ancaman besar. Terlebih lagi ketika Islam itu sendiri dijadikan sebagai sebuah ideologi. Hal ini tentunya menghambat ekspansi kolonial dalam menguasai Hindia Belanda.

¹⁵Qodry azizy, *op.cit.*, h. 155.

¹⁶Abdul Halim, *Politik Hukum..... op.cit.*, h. 62.

Berbagai upaya dilakukan kolonial mulai dari misi politik, dagang, sampai misi kristenisasi yang belakangan ini gencar dilakukan dengan berbagai modus dan motif terselubung.

Usaha untuk meredusir berlakunya hukum Islam melalui pembatasan wewenang Pengadilan Agama (Stbl. 1937 Nomor 116) tersebut sepertinya di pengaruhi oleh semakin kuatnya pendapat dikalangan politisi dan akademisi Belanda bahwa masalah perkawinan dan warisan adalah masalah negara. Prof. HJ. Nauta misalnya menulis dalam surat kabar *Nieuwe Rotterdamsche Courant* Tanggal 27 Juli 1937 bahwa agama Islam boleh dianggap sebagai negara dalam negara (*staat in den staat*) karena dalam pandangan barat pengaturan dimensi hubungan horizontal antar manusia seperti perkawinan dan warisan adalah masalah dan kewenangan negara, bukan agama.¹⁷

Pembatasan kewenangan Pengadilan Agama melalui Stbl. 1937 Nomor 116 yakni hanya mengurus masalah perkawinan saja, terutama setelah adanya putusan Pengadilan Negeri Bandung dalam perkara waris yang di rasa tidak memenuhi rasa keadilan dalam kasus pembagian warisan anak angkat. Putusan Pengadilan Negeri Bandung tersebut mengakui anak angkat sebagai satu-satunya ahli waris, padahal pewaris meninggalkan beberapa keponakan, mendatangkan reaksi dan protes keras dari umat Islam. Perhimpunan Penghulu dan Pegawainya (PPDP) melalui kongres di Surakarta 16 Mei 1937 menentang kebijakan atas dikeluarkannya Stbl. 1937 No. 116 yang mempersempit kaum muslimin menjalankan agama dan merupakan pemerkosaan terhadap Islam. Kongres Perhimpunan Penghulu dan Pegawainya menyampaikan permohonan agar Stbl. 1937 No. 116 supaya dicabut atas dasar; *pertama*, bahwa hukum adat sifatnya tidak tetap, dapat berubah menurut keadaan waktu dan tempat, sedangkan hukum Islam adalah tetap menurut ketentuan alquran dan hadis. *Kedua*, bahwa orang-

¹⁷*Ibid.*, h. 65.

orang Islam menerima keputusan hukum adat dalam perkara waris dapat dianggap sebagai orang yang semata-mata mengingkari agamanya. *Ketiga*, bagi Pengadilan Agama, pencabutan perkara waris itu tidak memberikan perbaikan, walaupun akan diberi ganti kerugian 75 % dari penghasilan Pengadilan Agama tahun 1934-1935. *Keempat*, kedudukan penghulu di dalam pengadilan maupun di luar pengadilan di anggap sebagai kepala agama, sehingga soal Stbl 1937 No. 116 tersebut tidak bisa terlepas dari soal agama. *Kelima*, pembagian waris menurut hukum *far±i*« telah berlaku beratus ratus tahun di Indonesia untuk orang-orang yang beragama Islam, hal mana semata-mata termasuk hukum syarak, jika diubah dengan hukum adat hal itu berarti mengubah hukum agamanya.¹⁸

Untuk meredakan reaksi masyarakat, pemerintah Hindia Belanda melaksanakan politik keagamaan dengan mendirikan sebuah Pengadilan Agama Tinggi (*Hof voor Islamietische Zaken*) atau Mahkamah Islam Tinggi. Kebijakan ini disambut dingin oleh masyarakat muslim karena keputusan mengalihkan hukum waris tersebut ke Pengadilan Negeri, sesuatu yang bertentangan dengan hukum Islam. Bahkan perasaan tidak puas terus meluas dan protes keras semakim mengental dari umat Islam.

Majelis Islam A'la Indonesia (MIAI) melalui kongresnya tahun 1938 melakukan protes keras dengan mengemukakan beberapa alasan-alasan; *pertama*, kaum muslimin merasa dipersempit menjalankan agamanya, sebab perkara warisan, ialah suatu hal yang diatur dalam alquran sehingga jika dalam perkara warisan tidak diputuskan menurut agama Islam, dirasakan sebagai pemerkosaan agama Islam. *Kedua*, Pengadilan Negeri memutus perkara menurut hukum adat, sedang hukum adat dan hukum Islam tentang warisan berbeda dalam beberapa hal. Menurut hukum Islam bagian anak laki-laki dua kali anak perempuan, sedang pada menurut hukum adat, anak

¹⁸Djamil Latif, *Kedudukan dan Kekuasaan Peradilan Agama di Indonesia* (Jakarta: Bulan Bintang, 1983), h. 21.

perempuan mempunyai hak sama dengan anak laki-laki, dan menurut hukum Islam anak angkat tidak berhak atas warisan. *Ketiga*, Pengadilan Negeri dapat pula mempergunakan agama Islam, yakni untuk daerah-daerah di mana hukum agama Islam telah termasuk dalam hukum adat, akan tetapi walaupun demikian Pengadilan Negeri tidak akan mendapat kepercayaan, sebab menurut hukum agama Islam seorang hakim harus adil menjalankan ibadah betul-betul, sedang Ketua Pengadilan Negeri walaupun orang Islam, belum tentu menjalankan ibadah. *Keempat*, jika terjadi perselisihan antar orang-orang yang berperasaan keadilan sesuai dengan hukum Islam dan orang-orang yang berperasaan sesuai hukum adatnya tidak sama, maka keputusan yang disandarkan atas salah satu hukum tertentu tidak akan memuaskan semua yang berperkara, akan tetapi hukum agama Islam akan lebih berkuasa dari hukum adat, dan lebih muda diterima oleh orang yang berperasaan keadilan menurut hukum adat. *Kelima*, di negeri Islam lain, seperti di Saudi Arabia, Mesir, Syiria, Irak, Iran dan lain-lain perkara-perkara yang bersangkutan paut dengan kekeluargaan lazimnya disebut *familie recht*, warisan (*erfrecht*) dan wakaf tidak dipisah-pisahkan, kesemuanya itu diserahkan pada Mahkamah Syar'iah dan mengapa di Indonesia ini yang penduduknya sebahagian besar beragama Islam tidak sedemikian halnya.¹⁹

Usaha pencegahan telah dilakukan para pemimpin Islam, seperti dilakukan Kiai R.M. Adnan seorang hakim agama dan Mahfoeld yang juga termasuk pemimpin PPDP (Perhimpunan Penghulu dan Pegawainya). Mereka berusaha menemui penasehat Belanda urusan pribumi Dr. G.F. Pijfer dan menyampaikan beberapa hal. *Pertama*, penetapan hukum adat dalam perkara-perkara kewarisan bagi masyarakat Islam Indonesia merusak hubungan hidup keluarga Islam. *Kedua*, menurut sunnah Nabi saw. aturan-aturan kewarisan merupakan bagian dari agama Islam. Karena itu kalau

¹⁹*Ibid.*, h. 23.

hukum warisan yang merupakan bagian dari agama ini dikebiri berarti kemerdekaannya untuk mengamalkan agamanya telah dibatasi.²⁰ Menurut Mahfoeld sebagaimana dikutip Abdul Halim bahwa, penerapan hukum adat dalam perkara warisan adalah menyalahi prinsip suci kesinambungan dalam kehidupan keluarga muslim, karena menurut hukum adat anak yang tidak sah bahkan murtad dapat menerima warisan. Menurutnya adalah adat tidak dapat memberikan kepastian hukum yang sama kepada semua orang, sebab setiap distrik atau tiap kesukuan memiliki hukum adatnya sendiri, banyak di antaranya adalah sangat sederhana dan sudah kadaluarsa.²¹

Sebaliknya di pihak pendukung adat, dengan Ter Haar dan murid-muridnya, diantaranya Soepomo mempunyai argumentasi bahwa hukum Islam mengenai kewarisan tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat Indonesia, karena hukum Islam itu berasal dari negeri Arab dan tidak berpengaruh terhadap cara-cara pewarisan masyarakat Indonesia. Sebenarnya dalam beberapa hal hukum Islam ditolak oleh hukum adat sebagaimana halnya di Minangkabau. Untuk memperkuat dalil meraka, Ter Haar dan Soepomo mengambil contoh anak angkat yang tidak menerima bagian dari warisan dalam hukum Islam, meskipun soal pengangkatan anak serta hak memperoleh warisan berlaku luas di kalangan masyarakat Jawa.²² Paham ini sebenarnya keliru karena pembela hukum adat ini tidak mengerti kaidah usul fiqih; “*al-‘adat al-muYakkamat*”, namun tampaknya kekeliruan itu disengaja untuk tujuan politis. Selain itu, penganut aliran hukum adat sangat mengabaikan fenomena-fenomena empirik yang sebenarnya menjadi data primer dalam melihat hukum yang berkembang dalam masyarakat, ketika hukum Islam masih dipegang teguh oleh masyarakat dan menjadi

²⁰Lihat Abdul Halim, *Politik Hukum...*, *op.cit.*, h. 69.

²¹*Ibid.*

²²Moh. Atho Mudzhar, *Fatwa-fatwa Majelis Ulama Indonesia: Sebuah Studi tentang Pemikiran Hukum Islam di Indonesia 1975-1988* (Jakarta: INIS, 1993), h. 40.

hukum yang hidup (*the living law*). Sebagai contoh; daerah Minangkabau yang dikenal teguh berpegang pada adat yang telah dilegitimir oleh hukum Islam. Hukum adat yang berlaku hanyalah yang tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan hukum Islam. Banyak petatah petiti yang menjelaskan hal ini antara lain, “*adat bersendi syarak, syarak bersendi kitabullah*”. Di sini dapat dilihat bagaimana masyarakat Minangkabau yang taat dan menjunjung tinggi adat, namun yang tertinggi kedudukannya Kitabullah (alquran). Kasus-kasus seperti ini juga dapat dijumpai di daerah Riau, Jambi, Palembang, Bengkulu, Lampung dan daerah lain yang mayoritas Islam.

Menurut Daniel S. Lev yang menjadi kekuatan penggerak di belakang usaha mengubah wewenang Pengadilan Agama itu adalah Ter Haar dan para peminat ahli hukum adat yang berkerumun di sekitarnya di sekolah Tinggi Hukum di Jakarta (Batavia) dan di sekitar Van Vollenhoven di Leiden. Dengan mempergunakan momentum yang tepat untuk menegakkan hukum adat dan merubuhkan hukum Islam, Ter Haar C.S. mengemukakan dalih bahwa dalam kenyataannya hukum Islam tidak mendalam pengaruhnya pada aturan-aturan kewarisan di Jawa dan di mana pun juga di Indonesia. Menurut mereka hukum Islam mengenai kewarisan sedikit sekali hubungannya dengan rasa keadilan hukum masyarakat Indonesia, karena hukum kewarisan Islam itu bersifat individual sedang hukum kewarisan adat bersifat komunal. Menurut mereka, karena hukum Islam mengenai kewarisan belum sepenuhnya diresepsi atau diterima oleh hukum adat Jawa, maka wewenang untuk mengadili soal kewarisan yang selama ini berada pada Pengadilan Agama di Jawa dan di Madura, diserahkan kepada Landraad (Pengadilan Negeri) yang akan mengadili dan memutus perkara kewarisan menurut hukum adat yang sesuai dengan perasaan keadilan hukum masyarakat setempat.²³

Walaupun secara resmi Pengadilan Agama telah kehilangan kekuasaannya atas perkara kewarisan sejak tahun 1937, Namun demikian menurut Daniel S. Lev, Pengadilan Agama di Jawa masih tetap menyelesaikan perkara-perkara kewarisan dengan cara-cara yang sangat mengesankan. Dalam kenyataannya, banyak Pengadilan Agama yang

²³Daniel S. Lev, *Islamic Courts In Indonesia A Study In The Political Bases Of Legal Institutions*, terj. Zaini Ahmad Noeh, *Peradilan Agama Islam di Indonesia suatu Studi tentang landasan politik lembaga-lembaga hukum* (Cet. II; Jakarta; Intermasa, 1986), h. 35-36.

menyisihkan satu atau dua hari dalam seminggu khusus untuk menerima masalah-masalah kewarisan. Di beberapa daerah, Pengadilan Agama bahkan menerima perkara kewarisan lebih banyak dari Pengadilan Negeri.²⁴

Upaya pemerintah Hindia Belanda dalam menghambat pelaksanaan hukum Islam di Indonesia terlihat dalam penolakan masuknya masalah-masalah *Yud-d* dan *qiai* dalam lapangan hukum pidana. Sejak 1 Januari 1918 M kolonial Belanda menerapkan *Wetboek van Strafrecht* (W.v.S), KUHPidana yang berlaku di Netherland. Berbagai kebijakan kolonial Belanda diterapkan dalam upaya melumpuhkan berlakunya hukum Islam di Indonesia.

Penerapan *teori receptio*, dimungkinkan oleh Belanda yang menginginkan berbagai target antara lain, politik pecah belah. Dengan mengacaukan lembaga-lembaga keislaman seperti peradilan agama. Masyarakat muslim yang telah menerapkan hukum Islam diperhadapkan pada kondisi sebaliknya. Orang yang taat dan menghendaki hukum Islam memungkinkan berhadapan dengan orang Islam yang tidak taat dan tidak menghendaki penerapan hukum Islam. Politik pecah belah ini pula berbentuk konfrontasi antara satu daerah dengan hukum adatnya berhadapan dengan daerah lain yang berlainan hukum adatnya. Bahkan antar hukum adat akan berhadapan dengan hukum Islam. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa hukum adat berada pada posisi kuat dan menang utamanya setelah pemerintah Hindia Belanda membentuk 19 kawasan adat di Indonesia.²⁵

Menurut Sabri Samin, “sesungguhnya ada pelajaran yang dapat dipetik di balik teori *receptie* ini. Diharapkan hukum Islam akan menjadi hukum yang hidup dalam masyarakat. Hukum yang ditaati oleh penganutnya sehingga mengakar dan mendarah daging dalam

²⁴*Ibid.*, h. 215.

²⁵Cornelis van Vollenhoven, akhirnya memutuskan untuk membagi Indonesia (Nederlandsch Indie) dalam 19 lingkaran hukum (Rechtskringen) adat, Lihat R.van Dijk, *Inleiding tot adatrecht Nederlandsch Indie*, terj. A. Soehardi, *Pengantar Hukum Adat Indonesia* (Cet.VIII; Bandung: Sumur,1979), h. 15.

kehidupan umatnya. Hukum Islam akan menjadi tradisi dan kebiasaan yang kental dalam sikap dan perilaku penganutnya. Teori ini merupakan ajakan penganutnya untuk mengamalkan dan menaati ajaran agama sehingga menjadi pola dan budaya hidup. Pada sisi lain, teori *receptie* ini merupakan proses adaptasi dan sosialisasi agar hukum Islam dapat diterima oleh masyarakat, khususnya dalam proses pembelajaran dan dinamisasi menghadapi proses legislasi terhadap RUU KUHP di DPR menjadi Undang-Undang. Dengan begitu, hukum Islam akan teruji kekuatan dan eksistensinya berhadapan dengan para penentangannya.²⁶

Dari uraian di atas tergambar bahwa teori *receptio* diambil alih menjadi politik hukum pemerintah Belanda yang ternyata dengan sistematis dan konseptual digunakan untuk mempersempit ruang gerak hukum Islam. Hasilnya adalah dikeluarkannya beberapa peraturan yang menggeser eksistensi dan esensi pasal 75 dan 78 R.R. Stbl. 1855, sehingga refleksi hukum Islam semakin memudar dan akhirnya hilang. Usaha pemerintah Belanda yang gigih dan sistematis berhasil menggantikan teori *receptio in complexu* yang terkandung dalam pasal 78 ayat (2) RR Stbl. 1855 Nomor 2 yang kemudian menjadi pasal 134 (2) I.S. dengan teori resepsi Stbl.1929 Nomor 221. Tidak dicantumkan bunyi pasal 75,78 R.R. Stbl. 1855, dan pasal 134 (2) I.S., berhubung sudah dipaparkan pada pembahasan sebelumnya.

Pada masa pendudukan militer Jepang di Indonesia tahun 1942-1945, dalam aspek perkembangan hukum tidak terjadi perubahan yang mendasar tentang posisi Pengadilan Agama. Karena berdasarkan peraturan yang dikeluarkan pemerintah bala tentara Jepang melalui dekritnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1942 menyatakan : Semua badan pemerintahan beserta wewenangnya, semua Undang-Undang, tata hukum dan semua peraturan dari pemerintah yang lama dianggap masih tetap berlaku dalam waktu yang tidak ditentukan selama tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah bala tentara Jepang. Kecuali itu, istilah-istilah yang berbahasa Belanda diganti dengan istilah yang berbahasa Jepang seperti *Sooryoo Hooiin*

²⁶Sabri Samin, *Pidana Islam dalam Politik Hukum Indonesia, Eklektisisme dan Pandangan Non Muslim* (Cet. I; Jakarta; 2008), h. 201.

artinya Pengadilan Agama tingkat pertama, *Kaikyoo Kooto Hoin* artinya Pengadilan Agama tingkat banding. Pengadilan Distrik diganti dengan *Gun Hooiin*, Pengadilan kabupaten diganti *Ken Hooiin*, *Rad van Justitie* (Pengadilan Negeri) diganti dengan *Tihoo Hooiin*. Hal ini berdasarkan dekrit No.14 Tahun 1942 tanggal 29 April yang menetapkan bahwa susunan peradilan sipil di Jawa dan Madura masih tetap berlaku sebagaimana sebelumnya, hanya saja nama-namanya disesuaikan dengan nama dan sebutan dalam bahasa Jepang, untuk nama kedudukan para pejabat dan nama kantor, sementara fungsi dan wewenangnya sama dengan masa kolonial Belanda.²⁷ Pada saat yang sama Pengadilan *Residensi* dan *Raad van Justitie* bagi golongan Eropa, keduanya sebagai pengadilan tingkat pertama dihapus, sehingga seluruh perkara banding yang telah diajukan kepadanya sebelum dekrit No. 14 Tahun 1942 ini dianggap tidak pernah diajukan. Di samping itu, sejak waktu ini didirikan Pengadilan Militer yang harus mengadili orang-orang dalam golongan tertentu.

Undang-Undang No.34 Tahun 1942 tanggal 26 September 1942 mencabut dekrit No.14 Tahun 1942, dan menetapkan tetap berlakunya semua pengadilan yang sudah ada dengan tambahan berdirinya kembali *Kootoo Hooiin* dan *Saikoo Hooiin* dengan tugas wewenangnya pada waktu sebelumnya, yaitu masa pemerintah Belanda. *Kootoo Hooiin* adalah pengadilan biasa untuk perkara perdata dan pidana bagi golongan Eropa termasuk Tionghoa. *Saikoo Hooiin* adalah Pengadilan Tertinggi yang mengadili perkara pidana bagi pejabat tinggi yang juga merupakan pengadilan banding baik untuk perkara perdata maupun pidana.²⁸

C. Politik Hukum Negara Dalam Implementasi Hukum Islam Bidang Peradilan Agama

²⁷Abdul Halim, Politik Hukum Islam.... *op.cit.*, h.71.

²⁸*Ibid.*, h. 72

Eksistensi peradilan agama mendapat momentum kuat secara konstitusional pada tahun 1970, yakni ketika disahkannya UU RI No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman²⁹. Dalam Undang-Undang ini, peradilan agama secara eksplisit diakui sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia. Undang-Undang tersebut telah memberi dasar-dasar yang kokoh bagi eksistensi dan perkembangan peradilan agama,³⁰ namun tidak ada perubahan yurisdiksi atau kompetensi bagi peradilan agama. Karena itu, peradilan agama adalah peradilan nikah, talak, dan rujuk. Perubahan yurisdiksi atau kompetensi mulai tampak dalam UU RI No.1 Tahun 1974, yang meliputi perceraian, penentuan keabsahan anak, perwalian, penetapan asal-usul anak, dan izin menikah.³¹

Undang-Undang RI No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan ini, walaupun berlaku untuk seluruh warga negara, namun memberikan porsi yang sangat besar terhadap hukum agama. Bahkan Peraturan Pemerintah RI

²⁹Undang-Undang ini telah mengalami beberapa kali perubahan, dan terakhir diubah dan diganti dengan Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

³⁰Dalam Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa di Indonesia terdapat 4 (empat) lingkungan peradilan, yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Hal ini sebagaimana disebutkan pada pasal 10 ayat (1) UU RI No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Banyak fraksi di DPR dan kalangan masyarakat ketika UU tersebut hendak disahkan, melakukan protes keras atas dicantulkannya Peradilan Agama dalam UU ini, seperti fraksi partai Murba dan Fraksi Partai Katolik. Lihat Wahyu Widiana, *"Beberapa catatan: Pasang Surut Peradilan agama dalam Politik Hukum Indonesia"*, Makalah Kuliah Umum Mahasiswa Fak. Syarhum (Jakarta: Fak. Syarhum, 2004), h. 3. Hal yang sama juga terjadi pada saat pembahasan Rancangan Undang-Undang Peradilan Agama yang ditandai perdebatan panjang. Perdebatan ini membawa dampak terhadap keterlambatan lahirnya Undang-Undang RI No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Semestinya bila dilihat dari urutan berdasarkan tata urutan yang terdapat dalam UU RI No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Peradilan Agama pada urutan kedua. Konsekwensi logis pula seyogyanya UU Peradilan Agama lebih dahulu dibanding dengan dua lingkungan kekuasaan peradilan lainnya. Namun, situasi politik pada saat itu tidak mendukung ke arah tersebut, sehingga dalam melahirkan UU, malah peradilan militer dan tata usaha negara lebih dahulu diselesaikan. Lihat Abdul Halim, *Peradilan Agama.....*, *op.cit.*, h.9.

³¹Jaenal Aripin, *Peradilan agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia* (Cet. I; Jakarta: Kencana, 2008), h. 428.

No. 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU RI No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dinilai sangat Islami. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah ini sekaligus memberikan peran yang sangat besar terhadap peradilan agama. Oleh karena itu, pantaslah pihak-pihak yang tidak senang terhadap pemberlakuan hukum Islam di Indonesia akan merasa terganggu dengan Undang-Undang ini bahkan mereka melakukan protes keras sebagaimana disaksikan ketika proses pembahasan Undang-Undang ini berlangsung dan ketika hendak disahkan.

Sebaliknya, ketika Undang-Undang tersebut masih berupa Rancangan Undang-Undang (RUU) justru banyak merugikan peradilan agama dan umat Islam secara keseluruhan. Pasal-pasal dalam RUU ini terlihat jelas akan mengurangi kewenangan bahkan dapat menghilangkan eksistensi peradilan agama. Itulah sebabnya generasi muda dan umat Islam pada saat proses pembahasan RUU ini melakukan protes bahkan demonstrasi di DPR.³²

Reaksi keras umat Islam, di samping karena RUU tersebut menurut Abd. Aziz Thaba bersinggungan dengan masalah akidah, juga dilatar

³²Ada beberapa pasal dalam RUU Perkawinan yang dianggap bertentangan dengan ajaran Islam, diantaranya; a) pasal 2 ayat (1) “perkawinan adalah sah apabila dilakukan dihadapan pegawai pencatat perkawinan, dicatatkan dalam daftar pencatat perkawinan oleh pegawai tersebut, dan dilangsungkan menurut ketentuan UU ini dan/atau ketentuan hukum perkawinan pihak-pihak yang melakukan perkawinan, sepanjang tidak bertentangan dengan UU ini”; b) pasal 3 ayat (2) “pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, selanjutnya dalam UU ini disebut pengadilan, dapat memberikan izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan”; c) pasal 7 ayat (1) “ perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 21 tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 18 tahun” ayat (2) “dalam hal yang menyimpang dari ayat (1) pasal ini dapat diminta dispensasi kepada pengadilan oleh kedua orang tua yang berkepentingan”; d) pasal 10 ayat (2) “apabila suami dan isteri yang telah cerai kawin lagi satu dengan yang lain dan bercerai lagi untuk kedua kalinya, maka di antara mereka tidak boleh dilangsungkan perkawinan lagi”; e) pasal 11 ayat (2) “perbedaan karena kebangsaan, suku bangsa, negeri asal, tempat asal, agama/kepercayaan dan keturunan, tidak merupakan penghalang perkawinan”. Yayan Sopyan mencatat ada sekitar 14 pasal yang ketika masih menjadi RUU dianggap bertentangan dengan hukum Islam. Lihat Yayan Sopyan, *“Transformasi Hukum Islam ke dalam Sistem Hukum Nasional (Studi tentang Masuknya Hukum Perkawinan Islam ke dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan”, Ringkasan Disertasi* (Jakarta: Sekolah Pascasarjana Strata 3 Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah, 2007), h. 39-40.

belakangi oleh situasi perkembangan politik pada saat itu, seperti parpol Islam baru saja kalah dalam pemilu tahun 1971 dan gejala depolitisasi Islam sudah mulai tampak sehingga kalangan Islam sangat mengkhawatirkan keberadaan mereka. Demikian pula, umat Islam sangat cemas dengan isu kristenisasi yang mulai ramai sejak tahun 1970-an.³³ Banyak yang menuduh dibalik RUU Perkawinan itu ada tendensi terselubung yakni usaha untuk mempermudah upaya kristenisasi di Indonesia.³⁴

Terhadap RUU Perkawinan ini, Hazairin menyikapinya dengan sangat keras. Hazairin mengatakan jika rancangan itu dimaksudkan sebagai RUU untuk berlaku bagi setiap warga negara RI maka rancangan itu bagi orang Islam bertentangan dengan pasal 29 ayat 1 UUD 1945.³⁵ Selain dari kalangan intelektual sebagaimana Hazairin, Buya Hamka dengan lantangnya menyuarkan penolakannya. Sebagaimana dikutip Abdul Halim, Hamka mengatakan:

Pada saat-saat golongan-golongan lain melihat kulit luar, kaum muslim sedang lemah, dapat dikutak-katikkan, pada saat itulah ditonjolkan orang suatu RUU perkawinan yang pada pokok, asas, dan prinsipnya ialah jalan memaksa kaum muslimin, golongan mayoritas dalam negeri ini, meninggalkan syariat agamanya sendiri tentang perkawinan supaya menggantinya dengan suatu peraturan perundang-undangan lain yang

³³Abdul Aziz Thaba, *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), h. 257.

³⁴Faisal Ismail, *Islam in Indonesia Politics: A Study of Muslim Response To And Accept of The Pancasila*, Disertasi Doktor, (Mc Gill University Montreal: Institute of Islamic Studies, 1995), h. 137.

³⁵Hazairin menolak RUU Perkawinan tersebut dengan alasan; 1). peradilan agama Islam, di bidang hukum perkawinan dan kewarisan, sebagai yang telah ada sekarang ini dan terjamin perkembangannya dalam pasal 10 UU RI No. 14 Tahun 1970 (sekarang UU No. 48 Tahun 2009) tentang Kekuasaan Kehakiman, tampaknya mau dirongrong atau mau ditiadakan sama sekali. Sikap tersebut lebih dari tujuannya dari *teori receptie* dalam *Indische Staatsregeling* pemerintah kolonial Belanda yang hendak memperlemah kedudukan Islam di Indonesia. 2) perkawinan antar agama yang disinggung dalam pasal 11 ayat 2 RUU tersebut, seperti antara laki-laki Islam atau wanita Islam disatu pihak dengan wanita bukan Islam atau laki-laki bukan Islam di lain pihak, adalah haram (terlarang) menurut ketetapan Tuhan Yang Maha Esa dalam Q.S al-baqarah/2 ayat 221. Segala pihak yang bukan Islam dinamakan oleh Allah dalam ayat tersebut dengan istilah musyrik dan musyrikah. Untuk lebih jelasnya, Lihat Abdul Halim, *Peradilan Agama....,op.cit.*, h. 120-123.

maksudnya menghancurkan asas Islam. Karena kalau RUU semacam itu hendak digolkan orang di DPR, semata-mata karena mengandalkan kekuatan pungutan suara, kegagah perkasaan mayoritas, dengan segala kerendahan hati inilah kami memperingatkan kaum muslimin tidak akan memberontak, tidak akan melawan, karena mereka terang-terangan lemah. Tetapi demi kesadaran beragama Undang-Undang itu tidak akan diterima, tidak akan dijalankan. Bahkan ulama-ulama yang merasakan dirinya sebagai pewaris nabi-nabi akan mengeluarkan fatwa haram nikah/kawin Islam berdasarkan Undang-Undang tersebut dan hanya wajib perkawinan secara Islam. Barang siapa kaum muslim yang menjalankan juga Undang-Undang itu sebagai ganti rugi peraturan syariat Islam tentang perkawinan, berarti mereka mengakui lagi satu peraturan yang lebih baik dari peraturran Allah dan Rasul. Kalau ada pengakuan demikian kafirlah hukumnya.³⁶

Sikap dan reaksi keras Buya Hamka ini mewakili pendapat tokoh-tokoh Islam pada saat itu, seperti Syafruddin Prawiranegara, A. H. Nasution dan Moh. Hatta. Sebagian lainnya turun ke jalan, terutama dipelopori oleh generasi muda Islam. Puncaknya pada tanggal 27 September 1973, sekitar 500 pemuda muslim yang berstatus pemantau sidang DPR menghempuk jalannya persidangan pada saat pemerintah, lewat Menteri Agama Prof. Dr. Mukti Ali memberikan jawaban terhadap pemandangan umum fraksi-fraksi di DPR.

Sementara juga protes datang dari kalangan anggota DPR dari fraksi Persatuan Pembangunan. Fraksi Persatuan Pembangunan melalui pemandangan umumnya, misalnya dikemukakan ada 11 point yang dianggap menyalahi prinsip ajaran Islam, yaitu:

1. Sahnya perkawinan di hadapan pejabat;
2. Tidak ada batas jumlah istri yang diizinkan untuk kawin;
3. Usia untuk perkawinan;
4. Larangan kawin antara orang tua angkat dengan anak angkat;
5. Larangan kawin antara suami istri yang telah bercerai dua kali;
6. Perkawinan antar agama;

³⁶*Ibid.*, h. 124.

7. Masa idah (tunggu) 306 hari;
8. Masalah pertunangan;
9. Harta bersama dan akibatnya dalam perceraian;
10. Kewajiban bekas suami untuk memberi biaya hidup bekas istri;
11. Masalah pengangkatan anak dan akibat-akibatnya.³⁷

Rancangan Undang-Undang perkawinan yang diajukan pemerintah terdapat klausul yang dapat mengancam eksistensi peradilan agama sekaligus keberadaan hukum Islam. Rancangan tersebut banyak mereduksi Pengadilan Agama. Selama ini kompetensi pengadilan dalam hal perkawinan tergantung pada agama seseorang, sementara itu rancangan Undang-Undang yang diajukan pemerintah adalah Undang-Undang yang berlaku untuk seluruh rakyat Indonesia tanpa memperhatikan agama dan hanya dilaksanakan oleh Pengadilan Negeri.

Secara yuridis juga diajukan keberatan karena RUU Perkawinan tersebut banyak merujuk kepada hukum perkawinan BW (KUHPerdara) yang sebenarnya hanya berlaku bagi golongan Eropa, orang Timur Asing, dan orang Kristen. Dalam pandangan umum yang menjadi perdebatan karena dinilai:

1. RUU Perkawinan tidak sesuai dengan jiwa Pancasila.
2. RUU tersebut bertentangan dengan norma-norma kehidupan kerohanian atau ajaran agama yang dianut oleh sebagian besar masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, bertentangan pula dengan jiwa dan semangat UUD 1945 khususnya pasal 29 ayat 2.
3. RUU tersebut tidak memiliki norma yuridis, norma sosiologis maupun norma filosofis.

Dari kalangan Islam sendiri tidak semuanya yang sepakat dengan beberapa keberatan dan protes terhadap RUU Perkawinan yang diajukan

³⁷Amak F.Z, *Proses Undang-Undang Perkawinan* (Bandung: PT. al-Ma'arif, 1976), h. 30-31.

pemerintah. Dari Fraksi Karya Pembangunan misalnya dengan juru bicara K. H. Kodratullah mempertahankan rancangan tersebut. Fraksi ini menilai, RUU Perkawinan tersebut merupakan suatu prestasi yang pantas dipuji sebagai usaha pemerintah dalam mengatasi kesatuan hukum masyarakat. Dalam argumentasinya, K. H. Kodratullah juga mengutip beberapa ayat al-qur'an yang menjustifikasi pendapat fraksinya. Fraksi Karya Pembangunan menyimpulkan bahwa RUU tersebut dapat diteruskan pembahasannya dan tidak sepakat dengan Fraksi Persatuan Pembangunan yang mengatakan bahwa bertentangan dengan UUD 1945 pasal 29 ayat 2.³⁸

Menurut pemerintah, RUU tersebut akan tetap dipertahankan dan menolak keberatan Fraksi Persatuan Pembangunan terhadap pasal-pasal yang dianggap bertentangan dengan ajaran Islam. Mukti Ali yang intelektual Islam ini, juga mengutip banyak ayat al-qur'an untuk mendukung pendapatnya. Akan tetapi, sebelum penjelasan pemerintah selesai disampaikan, dari balkon sidang DPR terdengar yel-yel protes pemuda muslim. Mereka memasang poster sehingga mengganggu jalannya sidang. Isi poster itu antara lain: Sekularisme dan Komunisme adalah Musuh Agama dan Pancasila, RUU Perkawinan adalah Konsep Kafir, Manusia yang Menyetujui RUU Perkawinan adalah Tidak Bermoral. Menyaksikan reaksi keras umat Islam yang demikian meluas dan pembicaraan di parlemen seakan buntu, maka terjadi *lobbying* antara Fraksi Persatuan Pembangunan dan Fraksi ABRI. Setelah beberapa kali mengadakan pertemuan, tercapai konsensus yang berintikan:

- 1) Hukum agama Islam dalam perkawinan tidak akan dikurangi atau diubah.

³⁸*Ibid.*, h.126.

- 2) Sebagai konsekwensi dari butir (1) di atas, maka alat-alat pelaksanaannya juga tidak akan dikurangi atau di ubah.
- 3) Hal-hal yang bertentangan dengan agama Islam dan tidak mungkin disesuaikan dalam RUU ini supaya *didrop* atau dihilangkan.
- 4) Pasal (2) ayat 1 RUU itu disetujui dengan rumusan, “perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum agama masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu”. Tiap-tiap perkawinan dicatat demi kepentingan administrasi negara.
- 5) Perkawinan dan perceraian serta poligami, perlu diatur untuk mencegah kesewenang-wenangan.³⁹

Kegalauan tersebut baru dapat terkendali dan menjadi tenang setelah beberapa hal yang bertentangan dengan substansi hukum Islam dapat dikompromikan. Akhirnya RUU itu diputuskan oleh lembaga legislatif dengan tetap memberikan kewenangan perkara perkawinan dalam wewenang peradilan agama.

Kewenangan peradilan agama baru bertambah ketika keluar Peraturan Pemerintah RI No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, terutama pasal 12. Bunyi pasal 12 peraturan pemerintah No. 28 Tahun 1977 menyebutkan: “Penyelesaian perselisihan sepanjang yang menyangkut persoalan perwakafan tanah disalurkan melalui Pengadilan Agama setempat dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Bahkan pada tahun 1989, terjadi pergeseran kebijakan politik, menempatkan posisi peradilan agama dalam kerangka politik hukum yang bersifat demokratis-responsif. Beberapa politik hukum yang merugikan peradilan agama dengan sendirinya secara yuridis tersingkirkan seperti pembatasan kewenangan Pengadilan Agama di Jawa dan Madura masa lalu. Dengan lahirnya UU RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, kewenangan

³⁹Iskandar Ritonga, *Hak-Hak wanita dalam UU Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam* (Jakarta: Nuansa Madani, 1999), h. 31.

peradilan agama mendapatkan perluasan, tidak lagi sebatas masalah perkawinan, namun juga masalah kewarisan, wasiat, hibah, wakaf, dan sedekah.⁴⁰ Kemunculan Undang-Undang ini tidak saja memberikan keluasaan kewenangan, akan tetapi juga telah memberikan kemandirian kepada Pengadilan Agama sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia. Karena, telah mempunyai hukum acara sendiri dan dapat melaksanakan keputusannya sendiri tanpa pengukuhan dari Pengadilan Negeri, mempunyai juru sita sendiri, mempunyai struktur dan perangkat yang kuat berdasarkan Undang-Undang. Pada sisi lain juga akibat perubahan tersebut, berdampak baik bagi hakim Pengadilan Agama. Karena hakim agama secara resmi menjadi hakim negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, sebelumnya diangkat oleh Menteri Agama. Begitu pula dalam kedudukan, hak serta fasilitasnya sama dengan hakim-hakim di lingkungan peradilan lainnya.

Ketika Undang-Undang Peradilan Agama masih berupa Rancangan Undang-Undang, Menurut Busthanul Arifin, sebagaimana dikutip Abdul Halim, dalam penyusunan rancangan Undang-Undang tersebut banyak tantangan dari berbagai pihak untuk menggagalkannya. Ridwan Saidi sendiri mengelompokkan pihak yang menentang ini kepada tiga, yaitu; *pertama*, mengatakan bahwa dalam rangka menuju unifikasi hukum di Indonesia, peradilan agama tidak diperlukan lagi. Sebab akan ada kesan dualisme dalam sistem peradilan di Indonesia. Kalaupun ada peradilan agama maka harus berinduk pada peradilan umum. Kelompok ini ingin mempertahankan *status quo*, karena peradilan agama tidak mempunyai kebebasan untuk mengimplementasikan kompetensinya, bahkan mereka ingin supaya

⁴⁰Undang-Undang RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, pasal 49 menyebut enam kekuasaan Peradilan Agama, yakni; perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, dan wakaf. UU ini telah diubah dan ditambah dengan UU RI No. 3 tahun 2006 dan terakhir dengan UU RI No. 50 tahun 2009. Lihat Republik Indonesia, *Amandemen Undang-Undang Peradilan Agama (UU RI No. 3 Tahun 2006)* (Cet. IV; Jakarta: Sinar Grafika, 2009), h. 87.

peradilan agama sebagai subordinat dariadilan umum. Hal ini menurut Busthanul sesuatu yang tidak konstitusional, sebab keempat lingkungan peradilan berinduk kepada Mahkamah Agung. Kelompok *kedua*, bahkan menginginkan agar peradilan agama dibubarkan. Umat Islam seharusnya mengurus sendiri hukum Islam yang mereka anut. Orang-orang ini menolak peradilan agama, karena mereka berpendapat bahwa agama itu dipisahkan dari campur tangan negara (sekuler), termasuk intervensi negara dalam soal mengurus peradilan agama. Partai Demokrasi Indonesia (PDI), kelompok non muslim dan kelompok sekuler bahkan sebagian pemimpin-pemimpin Islam juga keberatan dengan Rancangan Undang-Undang Peradilan Agama. Bahkan partai berkuasa Golkar terpecah menjadi dua kelompok, kelompok yang setuju dan yang menentang. Namun, fraksi ABRI berusaha dengan serius untuk mencari solusi terbaik di antara pro kontra tersebut sehingga dapat mengurangi terjadinya konflik.⁴¹

Kelompok ini tidak menyadari akibat pendapat mereka bahwa tahap pertama yang harus diubah adalah Undang-Undang RI Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman, karena dalam Undang-Undang tersebut secara tegas dinyatakan eksistensi peradilan agama sebagai peradilan negara. Untuk menghapus peradilan agama, sama saja dengan melanggar Undang-Undang yang telah ada serta berakibat hancurnya sistem hukum di Indonesia. Selain itu, pelaksanaan hukum Islam secara sendiri oleh umat Islam tanpa memperlihatkan *political will* dari pemerintah, sama saja dengan negara sekuler yang mengabaikan agama.

Kelompok *ketiga*, bukan saja menolak Rancangan Undang-Undang peradilan agama (RUU-PA), tetapi juga eksistensi peradilan agama. Franz Magnis Suseno yang termasuk dalam kelompok ini berpendapat dibentuknya peradilan agama bagi umat Islam sebagai peradilan khusus, berarti

⁴¹Abdul Halim, Peradilan Agama..., *op.cit.*, h. 128.

diskriminasi terhadap kelompok lainnya. Lebih jauh juga ada tuduhan bahwa Rancangan Undang-Undang peradilan agama termasuk pada usaha untuk memberlakukan kembali Piagam Jakarta. Hal Ini Menurut Busthanul Arifin, selain tidak konstitusional, juga berbahaya. Jika umat Islam dipersilahkan melaksanakan sendiri syariat Islam tanpa keterlibatan pemerintah, apakah umat Islam harus pula dibiarkan memotong sendiri tangan para pencuri, katanya mempertanyakan. Franz Magnis Suseno dan Mgr. Leo Soekoto dengan mempergunakan harian *Suara Pembaharuan* dan harian *Kompas* sebagai corongnya.⁴² Dalam sebuah tulisan secara panjang lebar Franz Magnis Suseno menyatakan, bahwa:

Peradilan termasuk salah satu wewenang negara yang paling hakiki. Oleh karena itu rancangan Undang-Undang peradilan agama (RUU PA) mesti menimbulkan pertanyaan. Dalam Rancangan Undang-Undang peradilan agama (RUU PA) bidang-bidang tertentu kehidupan masyarakat (diserahkan dari peradilan negara kepada peradilan agama)". Kiranya jelas bahwa penyerahan itu menyangkut kedaulatan negara pada umumnya dan perlu ditempatkan ke dalam konteks dasar negara Pancasila.⁴³

Diundangkannya RUU PA akan berarti bahwa sebagian dari materi peradilan dalam masyarakat Indonesia diserahkan dari tangan negara ke tangan badan-badan pihak non negara. Kalaupun peradilan agama dibawah salah satu departemen, dalam hal ini departemen agama RI. (Depag), Pengadministrasian keadilan hukum dalam bidang RUU PA tidak lagi

⁴²Kedua harian ini merupakan corong para pakar Kristen dan non muslim yang anti hukum Islam di Indonesia seperti Franz Magnis S, Cs., selain kedua harian tersebut termasuk yang getol membrondong RUU Peradilan Agama adalah Minggu Katolik, HIDUP. Pertama rubrik nasional mengetengahkan tulisan S.Wijojo, "Peradilan agama antara Negara agama dan Negara Pancasila," majalah HIDUP edisi No. 7, menyusul tulisan Eko Budi S, "Sebuah Inspirasi atas RUU peradilan agama; Sikap Gereja terhadap Pancasila," dimuat dalam majalah HIDUP No.13 dan banyak lagi artikel-artikel yang mengemukakan penolakannya terhadap RUU Peradilan Agama. Lihat juga, Zulfan Sabri, *Peradilan Agama dalam wadah Negara Pancasila: Dialog tentang RUU Peradilan Agama* (Jakarta: Pustaka Antara, 1990), h. 91.

⁴³ Frans Magnis Suseno, *Seputar Rencana Peradilan Agama, dalam Soal Peradilan Agama Prof. Dr. H.M. Rasjidi Menjawab Franz Magnis Suseno SJ* (Jakarta: Dewan Da'wah Islamiyah Indonesia Pusat, t.th), h. 34-37.

didasarkan UUD negara, melainkan berdasarkan pandangan-pandangan pihak di luar negara, yaitu pandangan agama tertentu. Permasalahannya bukan bahwa perundangan negara dipengaruhi oleh nilai-nilai dan harapan-harapan masyarakat dimana termasuk juga agama-agama.

Melainkan yang dipertanyakan ialah bahwa Undang-Undang paradilan agama maupun secara formal didasarkan pada pandangan salah satu agama saja, sehingga yang menjadi penafsir dan pembatas keberlakuannya adalah salah satu agama dan bukan lagi negara.

Apabila, sebagaimana halnya di negara kita, tidak hanya ada satu agama, melainkan beberapa masyarakat akan merasa tidak terlibat dalam Undang-Undang itu. Sesuatu yang diwajibkan berdasarkan agama dan bukan berdasarkan negara, atau oleh negara, tetapi dengan perkembangan satu agama saja tidak mendapat legitimasi dalam pandangan seluruh masyarakat. Bagian masyarakat yang tidak mengakui keabsahannya, hanya akan menerima Undang-Undang itu karena terpaksa. Hal itu dengan sendirinya mesti memperlemah wibawa negara karena sebagian masyarakat tidak lagi mengidentifikasi diri dengannya dalam hal itu.⁴⁴

Ditambahkan Franz, apabila negara begitu saja mengambil alih pandangan salah satu agama untuk dijadikan Undang-Undang, kedudukan negara dalam pandangan para penganut agama itu juga justru semakin lemah. Mereka melihat bahwa ternyata agama di atas negara, bukan hanya dalam pandangan hidup dan petunjuk akhirat, melainkan dalam wibawa dan kekuatan untuk meningkatkan bentuk hidup tertentu, yaitu melalui Undang-Undang kepada masyarakat. Mereka mengalami bahwa negara mengalah terhadap agama. Kalau dalam suatu bidang hal itu terjadi, mereka akan mencobanya dalam bidang lain. Sedangkan negara yang sekali menyerahkan

⁴⁴*Ibid.*

sebagian kedaulatannya, akan kurang kuat untuk lain kali tidak menyerahkannya lagi. Perundangan yang memuat pandangan satu agama saja dengan sendirinya memperlemah kedaulatan, wibawa dan kekuasaan negara terhadap seluruh masyarakat, baik yang beragama lain, maupun yang seagama dengan pandangan yang menjadi Undang-Undang itu.

Penetapan hukum sebagai sistem norma-norma yang menjadi kerangka hidup masyarakat merupakan wewenang negara. Apabila negara menyetujui bahwa, salah satu bidang hidup masyarakat ditata menurut pandangan salah satu agama, bukankah negara membuka kesempatan, bahkan mendorong ke arah, dwi-loyalitas pada warganya? Sebuah hukum nasional diharapkan dijiwai oleh nilai-nilai kemanusiaan universal dan boleh dijiwai oleh harapan-harapan kemanusiaan agama-agama besar. Namun penjelmaan nilai-nilai itu dalam bentuk norma-norma hukum adalah wewenang negara. Wewenang itu menjadi kabur kalau ada bagian hukum diisi secara formal dengan hukum agama. Negara akan dipandang sekadar sebagai pelaksana hukum tertinggi yang merupakan hukum agama. Boleh jadi negara sendiri pun semakin dianggap sebagai sub-unsur administratif sebuah agama.⁴⁵

Pada sisi lain juga Franz menyatakan, apabila di samping peradilan negara terdapat peradilan agama, bagaimana kesatuan peradilan dalam wilayah Republik Indonesia dapat dijamin, padahal kesatuan peradilan merupakan salah satu unsur konstitutif kesatuan sebuah bangsa. Apabila dalam sebuah negara terdapat lebih dari satu sistem peradilan, apakah hal itu tidak mengurangi kesatuan negara?

Bukan hanya itu, penyerahan sebagian kedaulatan peradilan negara kepada agama akan menimbulkan masalah apabila perkara yang harus diputuskan melibatkan orang dari agama-agama yang berbeda. Menurut

⁴⁵*Ibid.*

agama mana perkara itu lalu harus diputuskan? Apabila kesatuan hukum dalam negara hilang, segala macam konflik, atau ketidakadilan, dapat muncul. Pro kontra RUU PA bukanlah sekadar masalah golongan Islam dengan golongan bukan Islam, melainkan seluruh warga bangsa secara konsekuen mendasarkan diri pada konsensus nasional yang mendasari kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari sekian banyak suku, kebudayaan, bahasa, agama, sistem adat-istiadat, dan sekiranya persatuan dan kesatuannya tidak sungguh-sungguh dipelihara dapat berantakan.

Apabila melihat ke arah negara-negara yang menjadikan salah satu agama menjadi agama negara, atau salah satu agama sangat berpengaruh, setiap warga bangsa menyaksikan satu hal yang jelas, bahwa gejolak-gejolak yang ditimbulkan oleh golongan ekstremis atau fundamentalis dalam agama itu tidak berkurang, melainkan justru bertambah. Diberi telunjuk jari, mau memegang seluruh tangan.⁴⁶

Pendapat Franz Magnis ini mendapat tanggapan keras, diantaranya dari Prof. Dr. H. M. Rasjidi. Rasjidi menanggapi secara cermat dari satu statemen dan paragraf perparagraf. Dalam tanggapannya disebutkan jika Franz Magnis menyatakan dengan adanya RUUPA berarti sebagian dari materi peradilan dalam masyarakat Indonesia diserahkan dari tangan negara ke tangan badan-badan pihak non-negara. Pendapat ini tidak benar. Menurut UU RI Nomor 14 Tahun 1970 yaitu Undang-Undang tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan kehakiman, di Indonesia terdapat empat lingkungan peradilan, yaitu lingkungan peradilan umum yang dilaksanakan oleh Pengadilan Negeri dan tiga lingkungan peradilan khusus yaitu peradilan militer, peradilan tata usaha negara dan peradilan agama. Ketiga lingkungan peradilan itu dinamakan peradilan khusus karena mengadili perkara-perkara yang ditentukan khusus oleh peraturan perundang-undangan. Penyebutan

⁴⁶*Ibid.*, h. 43-44.

peradilan khusus oleh penjelasan Undang-Undang pokok kehakiman itu tidaklah dimaksudkan untuk mengistimewakan warga negara yang diadili atau mencari keadilan melalui peradilan-peradilan itu, tetapi hanya sekadar menunjukkan perbedaan ketiga lingkungan peradilan itu dengan peradilan umum yang lebih luas dan umum, baik mengenai perkara perdata maupun perkara pidana. Dengan berada di bawah pengawasan Mahkamah Agung, keempat lingkungan peradilan itu melakukan kekuasaan kehakiman dalam negara Republik Indonesia. Dengan demikian pengadilan-pengadilan (Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama) dalam lingkungan peradilan agama adalah bagian dari peradilan negara dalam sistem peradilan nasional. Pada sisi lain juga disorot bahwa pandangan seperti Franz menunjukkan bahwa dia seorang sekularis yang alergi terhadap agama. Menurut Rasjidi kelompok penentang RUU PA itu selalu melihat umat Islam dan merasa khawatir jika urusan umat Islam mendapat perhatian pemerintah, hal itu tidak berarti pemerintah akan kehilangan wibawa. Alasan Franz seperti ini sesuatu yang mengada-ada.⁴⁷

Dari ketiga kelompok tersebut, pada perinsipnya sama, yakni keberatan terhadap dibentuknya peradilan agama. Kelompok pertama melihat dari segi politik hukum yang berkembang sejak masa penjajahan dengan membiarkan Pengadilan Agama hidup tanpa eksistensi yang jelas. Munawir Sjadzali menyebutkan kebijakan seperti itu dengan istilah politik *peradilan pupuk bawang* yang selalu dikebiri.⁴⁸ Tanggapan kelompok kedua mengaitkan dengan rencana menghidupkan kembali Piagam Jakarta yang pernah direvisi terutama menyangkut kalimat “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya” pada sila ke-1 menjadi

⁴⁷*Ibid.*, h. 9 dan 16.

⁴⁸Munawir Sjadzali, *Islam Realitas Baru dan Orientasi Masa Depan Bangsa* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1993), h. 27.

“Ketuhanan Yang Maha Esa.” Kelompok ini sangat berlebihan karena mereka khawatir terhadap rencana pembentukan negara Islam.

Tuduhan lain menyatakan bahwa RUU PA berlawanan dengan prinsip kesatuan hukum yang sudah ada di Indonesia, yang meliputi prinsip kesatuan, wawasan nusantara, berlawanan dengan negara Pancasila, bahkan dinyatakan bersifat diskriminatif karena RUU PA dikhususkan bagi orang-orang Islam di Indonesia. Seolah-olah kelompok ini tidak ingin membandingkan permasalahan ini dengan *Burgerlijke Wetboek* (BW) yang diwarisi dari masa kolonialisme Belanda. BW, dengan terjemahan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) ini sampai sekarang dinyatakan masih tetap berlaku sebagaimana dinyatakan dalam Peraturan Peralihan pasal 1 UUD 1945, selama belum diperbaharui, pada hal nilai-nilai moral yang terkandung dalam BW tersebut berasal dari etika Kristen. Seyogyanya pula segala peraturan dari perundang-undangan yang bersumber dari etika Kristen tersebut seharusnya hanya berlaku bagi agama Kristen saja. Begitu pula peradilan umum yang nota bene peraturannya dari etika Kristen itu harus pula dikhususkan untuk umat Kristiani saja. Hal-hal seperti inilah yang kurang diperhatikan intelektual dan ahli hukum non muslim di Indonesia.

Pada sisi lain, terlihat pula permainan politik Kristen yang cenderung menghalangi setiap kebijakan yang tampaknya menguntungkan hukum Islam atau umat Islam pada umumnya, contoh, permainan politik Kristen muncul ketika RUU Perkawinan dan RUU PA. Politik Kristen ini bergerak baik dari dalam jajaran pemerintahan, partai politik dan para intelektual Kristen. Dari dalam jajaran pemerintahan misalnya memperlambat proses pembicaraan RUU PA dengan berbagai alasan yang kadang-kadang seolah-olah sulit untuk diterima oleh akal sehat. Seperti pertimbangan ketepatan waktu yang dianggap dapat mengguncang stabilitas nasional, persoalan konsep yang dianggap masih mentah, dan memperlambat jalur surat di suatu instansi

pemerintah. Dalam kasus RUU PA dari partai politik, seperti aliansi nasionalis sekuler dengan Kristen melalui fraksi partai demokrasi Indonesia dengan sikap yang menolak dan berupaya menggagalkannya. Karena suara-suara yang vokal dari fraksi ini seperti Sabam Sirait dan konco-konconya. Dari Golongan Karya misalnya, ketika pembicaraan tahap persiapan draft, dalam setiap rapat Golkar diwakili dari agama Kristen, begitu juga dengan jajaran departemen, seperti departemen kehakiman dan sekretariat negara. Sementara dari kalangan intelektual mengandalkan Franz Magnis Suseno dan Romo-romo lainnya.⁴⁹

Dari partai politik yang sangat intens mendukung adalah partai persatuan pembangunan (PPP), tanpa mengenal lelah dalam memperjuangkan rancangan Undang-Undang Perkawinan dan RUU PA. Sementara fraksi ABRI, berada dalam kelompok berupaya mencari jalan kompromi.

Meskipun gencarnya penolakan, ternyata Presiden Soeharto mempunyai andil yang sangat signifikan dan menentukan. Soeharto sendiri ikut menyatakan bahwa RUU PA itu adalah sebagai implementasi dari Undang-Undang Dasar 1945 dan Pancasila dan hal itu tidak ada hubungannya dengan Piagam Jakarta. Bahkan Presiden Soeharto ketika itu menjamin bahwa diajukannya RUU PA tidak akan memberlakukan kembali Piagam Jakarta.⁵⁰

Berkat perjuangan yang gigih dari para pakar hukum dan para ulama, serta jaminan politik dari Presiden Soeharto RUU PA disetujui menjadi Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989. Keberhasilan mengundang Undang-Undang peradilan agama, sebagai bukti akomodatif pemerintah terhadap Islam. Hal ini disebabkan Undang-Undang tersebut memulihkan

⁴⁹Abdul Halim, *Peradilan Agama....*, *op.cit.*,h. 137.

⁵⁰Lihat Abdul Aziz Thaba, *op.cit.*, h. 214.

dan memperkuat status dan fungsi peradilan agama. Dari perspektif sejarah, sebenarnya tidak ada yang istimewa berkaitan dengan pemberlakuan Undang-Undang tersebut. Peradilan agama di Indonesia dalam bentuk dan fungsinya yang sangat sederhana, telah ada selama berabad-abad, menyusul proses Islamisasi di nusantara.

Memasuki era reformasi, kewenangan peradilan agama mengalami perluasan kewenangan dengan lahirnya UU RI No. 3 Tahun 2006 sebagai amandemen UU RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, yakni menyelesaikan perkara-perkara yang menyangkut zakat, infak, serta ekonomi syariah disamping kewenangan yang sudah ada sebelumnya.⁵¹ Dengan penambahan kewenangan tersebut, eksistensi peradilan agama semakin kuat dan dalam lingkup nasional keberadaannya sejajar dengan tiga lingkungan peradilan lain yakni peradilan umum, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Sebagai dokumen historis, ketika proses pembahasan RUU Perbankan Syariah di DPR RI, pemerintah mengusulkan kepada DPR agar sengketa perbankan syariah ditangani oleh peradilan umum, bukan oleh peradilan agama. Alasannya, adalah karena perbankan syariah menyangkut aspek bisnis, dan untuk sengketa bisnis ini peradilan umum telah berpengalaman. Alasan lain, sebagaimana dikemukakan Andi Rahmat anggota Panja RUU Perbankan Syariah DPR RI, penanganan sengketa bisnis syariah oleh peradilan agama tidak familier.⁵² Di sisi lain umat Islam menginginkan agar sengketa ekonomi syariah tetap menjadi kewenangan peradilan agama sebagaimana diatur pasal 49 huruf i UU RI No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Namun alhamdulillah, usulan pemerintah yang semula ditampung dalam pasal 52 RUU Perbankan Syariah yang telah ditetapkan oleh DPR

⁵¹Lihat RI, Amandemen Undang-Undang Peradilan Agama, *op.cit.*, h. 18.

⁵²Lihat Republika, *Rubrik Ekonomi Bisnis Syari'ah*, Edisi Kamis, 21 Februari 2008, h. 17.

menjadi UU Perbankan Syariah akhirnya menyerahkan penyelesaian sengketa perbankan syariah kepada peradilan agama.

Dalam perjalanannya amandemen UU RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dengan UU RI No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama ini tidak menemui hambatan yang berarti dibandingkan dengan lahirnya Undnag-undang sebelumnya.

D. Peluang dan Tantangan Kompetensi Absolut Peradilan Agama di Indonesia

Lahirnya Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 merupakan peluang bagi peradilan agama, namun di sisi yang lain merupakan tantangan. Peluangnya adalah Undang-Undang telah memberikan kewenangan kepada Peradilan agama untuk menangani sengketa ekonomi syariah. Sedangkan tantangannya, ekonomi syariah adalah bidang baru yang sedang berkembang yang menuntut aparat peradilan agama (terutama hakim) untuk memiliki pengetahuan yang memadai di bidang hukum ekonomi syariah dan ilmu hukum lain serta peraturan perundang-undangan yang terkait, seperti: hukum acara, hukum perjanjian, hukum perdata, hukum bisnis, Undang-Undang perbankan, peraturan bank Indonesia, dan lain-lain, serta memiliki keterampilan menerapkannya dalam kasus atau perkara ekonomi syariah yang ditanganinya. Karena sampai saat ini belum ada hukum materiil dan hukum formil yang secara khusus mengatur ekonomi syariah.⁵³

Dalam mengembang wewenang baru ini, salah satu tantangan besar yang dihadapi dalam penerapan ekonomi syariah negeri-negeri muslim kontemporer, termasuk Indonesia. Bukan saja aspek-aspek non ekonomis,

⁵³ A. Basiq Djalil, *op.cit.*, h. 176.

seperti politik, sosial, budaya, hukum, pemerintahan, pertahanan, keamanan, tidak selamanya mendukung, Bahkan sering menghadang, terlaksananya idealisme ekonomi Islam tersebut, tetapi juga apa yang dicanangkan sebagai ekonomi syariah tersebut hanya memainkan peran minor dalam sistem perekonomian negeri itu. Dalam tatanan hipotesis, bahwa bank-bank yang berdasarkan syariah itu bankrut, bukan karena kesalahan konsep syariahnya, tetapi karena dilumpuhkan (ada yang menyebutkan dibonsaikan oleh sistem ekonomi *mainstream* yang dominan). Namun, tetap bank-bank syariah itu yang dipersalahkan dan mendapat predikat gagal. Jika hal ini terjadi, peradilan agama kemungkinan besar juga akan terkena dampaknya.

Tantangan besar yang harus dihadapi jajaran peradilan agama, adalah konstelasi politik yang masih terus fluktuatif dan persaingan kepentingan (termasuk kepentingan ideologis) pada tataran pengambil keputusan yang belum mapan. Bahwa substansi hukum, baik material maupun formal, di Indonesia kental nuansa politisnya, hingga tidak berlebihan jika mengatakan bahwa sebagian besar kalau tidak malah semua, Undang-Undang di negeri ini adalah produk politik. Ironisnya proses legislasi yang dilakukan dan produk hukum yang dihasilkan para politisi tersebut masih jauh dari ideal.⁵⁴

Menurut Lawrence M. Friedman, ada tiga elemen dalam suatu sistem hukum yaitu: substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Subtansi hukum, meliputi: hukum formil dan hukum materiil. Struktur hukum, meliputi antara lain: aparatur hukum. Budaya hukum menyangkut pengetahuan dan ketaatan masyarakat pada hukum.⁵⁵

⁵⁴Mahkamah Agung RI, (Peluang dan Tantangan Peradilan Agama dalam Menyelesaikan Sengketa Ekonomi Syari'ah Pasca Lahirnya UU NO. 3 Tahun 2006) oleh Nur. A. Fadhil Lubis, *Suara Uldilag*, Vol. 3 No. XII (Jakarta: Pokja Perdata Agama MA-RI, 2008), h. 16.

⁵⁵Lihat Lawrence Meier Friedman, *American Law: an Introduction, second edition* (New York: W.W. Norton dan Company, 1998), h. 21, 14, dan 20.

Bertitik tolak dari pendapat Lawrence M. Friedman itu, Mahkamah Agung RI sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman tertinggi dan sebagai Pembina peradilan yang ada di bawahnya, tidak bisa terlepas juga dari pembinaan ketiga elemen dari sistem hukum tersebut. Dalam kaitan dengan kewenangan baru peradilan agama berdasar Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas UU RI No.7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, dan Undang-Undang RI Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU RI No.7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Mahkamah Agung RI telah mengambil beberapa kebijakan, terutama yang berkaitan dengan elemen substansi hukum dan struktur hukum. Kebijakan itu diambil sebagai upaya menyikapi adanya kewenangan baru peradilan agama dalam memeriksa, mengadili dan memutuskan perkara ekonomi syariah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 dan Undang-Undang RI Nomor 50 Tahun 2009. Kebijakan yang telah ditetapkan Mahkamah Agung RI tersebut antara lain:

1. Memperbaiki sarana dan pra sarana lembaga peradilan agama, baik yang menyangkut fisik gedung maupun peralatan. Kebijakan ini sudah, sedang, dan akan terus dilakukan. Dewasa ini telah berdiri beberapa gedung Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama yang representatif, serta komputerisasi administrasi Peradilan Agama.
2. Meningkatkan kemampuan teknis sumber daya manusia peradilan agama, mengadakan kerja sama dengan beberapa perguruan tinggi untuk mendidik para aparat peradilan agama, terutama para hakimnya, dalam bidang ekonomi syariah. Untuk merealisasikan kebijakan ini, Mahkamah Agung RI telah melakukan *MoU* dengan beberapa perguruan tinggi baik negeri maupun swasta untuk membuka kelas khusus bagi studi S2 dan S3 aparat peradilan agama serta mendorong aparat peradilan agama, terutama para hakim, untuk melanjutkan S2 atau S3 di beberapa perguruan tinggi yang sudah diadakan *MoU*

tersebut. Dewasa ini telah banyak aparat peradilan agama, baik yang sudah selesai atau pun yang sedang studi S2 dengan konsentrasi hukum bisnis/ekonomi syariah. Pada jenjang S3, telah ada beberapa hakim peradilan agama yang sudah doktor, dan ada juga yang sedang proses penyusunan disertasi. Di samping melalui jalur pendidikan formal, secara kelembagaan Mahkamah Agung RI juga telah menyeenggarakan orientasi atau kajian ini baru diselenggarakan di beberapa tempat saja dengan waktu dan jumlah hakim yang diikuti sertakan masih terbatas. Kedepan, baik yang sifatnya diklat/pelatihan atau orientasi tentang ekonomi syariah ini, akan terus ditingkatkan baik kualitas maupun kuantitas.

3. Manerbitkan pedoman bagi aparat peradilan agama dalam memeriksa, mengadili dan memutuskan perkara ekonomi syariah. Untuk merealisasikan kebijakan ini, ketua Mahkamah Agung RI telah membentuk Tim Penyusunan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah dengan surat keputusan No. KMA/097/SK/X/2006 tanggal 20 Oktober 2006. Tim Ini sudah bekerja menghimpun bahan melalui berbagai kegiatan dan tersusunlah Draft Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (Draft KHES). Draft ini telah disosialisasikan, didiskusikan, dan diseminarkan di beberapa tempat.
4. Membenahi sistem dan prosedur agar perkara yang menyangkut ekonomi syariah dapat dilaksanakan secara sederhana, mudah, dan biaya ringan.⁵⁶

Ketiga pilar sistem hukum (substansi, struktur, dan budaya) tidak mungkin terlahir tanpa peran aktif perguruan tinggi, karena sumber daya manusia pembuat hukum dalam pengertian substansi dan sumber daya manusia struktur hukum dalam pengertian para hakim yang bertugas, tidak

⁵⁶A. Basiq Djalil, *op.cit.*, h. 178.

mungkin lahir dengan sendirinya. Semua itu harus melalui lembaga khusus, yakni perguruan tinggi. Perguruan tinggilah yang mencetak sumber daya manusia pembuat hukum, perguruan tinggilah yang melahirkan struktur atau pelaksana hukum dalam hal ini para hakim.⁵⁷

Untuk menghadapi tugas baru ini, yakni wewenang baru peradilan agama dengan keluarnya Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, maka perguruan tinggi khususnya fakultas syariah baik UIN, IAIN, STAIN dan perguruan tinggi lainnya, negeri atau swasta sebagai dapurnya, telah mem-*back-up*-nya dengan perubahan/penambahan kurikulum dengan mata kuliah-mata kuliah yang langsung atau tidak langsung sangat diperlukan dalam menangani perkara yang berkaitan dengan sengketa ekonomi syariah. Di Fakultas Syariah dan Hukum UIN ada dua konsentrasi yang mata kuliahnya disiapkan untuk hal tersebut. *Pertama*: Program studi *aYw±l al-syakhiiyah* (hukum tentang orang) sejak tahun 2006 telah menawarkan mata kuliah 1) ekonomi Islam; 2) hukum perbankan syariah dan 3) manajemen dan administrasi peradilan agama. *Kedua*: Program studi muamalat terutama pada konsentrasi perbankan syariah telah ditawarkan mata kuliah; 1) aspek perjanjian syariah; 2) lembaga keuangan non bank syariah; 3) bank syariah dan 4) akuntansi syariah dan hukum bisnis.⁵⁸

Melalui pelaksanaan dari keempat kebijakan Mahkamah Agung RI sebagaimana telah diuraikan itu, diharapkan performa peradilan agama dan terutama profesionalisme para aparatnya akan meningkat. Hanya dengan performa dan profesionalitas aparatlah, peradilan agama akan mampu melaksanakan kewenangan baru menangani sengketa ekonomi syariah. Dengan adanya rumusan ayat (2) pasal 55 Undang-Undang RI No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Mengutip pendapat Abdul Gani Abdullah

⁵⁷*Ibid.*, h.179

⁵⁸*Ibid.*, h. 180.

oleh A. Basiq Djalil, dalam ayat (2) pasal 55 Undang-Undang Perbankan Syariah tersebut, ada kompetisi profesionalisme antara peradilan agama dengan peradilan umum. Apabila hakim peradilan agama profesional dalam menangani sengketa ekonomi syariah, khususnya sengketa perbankan syariah, maka masyarakat akan memercayai peradilan agama sebagai tempat yang tepat untuk menyelesaikan sengketa ekonomi syariah yang mereka hadapi. Akan tetapi, apabila hakim-hakim peradilan agama ternyata kurang profesional dalam menangani sengketa perbankan syariah/ekonomi syariah, maka akan berdampak pada ketidakpercayaan para pihak untuk menyelesaikan sengketa perbankan syariah dan sengketa ekonomi syariah lainnya di Pengadilan Agama. Kalau hal ini terjadi, maka dalam akad yang mereka buat, mereka akan memilih peradilan umum atau badan Arbitrase untuk menyelesaikan sengketa mereka, sebagaimana peluang yang dimungkinkan pasal 55 ayat (2) Undang-Undang RI No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.⁵⁹ Pasal 55 menyebutkan:

- (1) Penyelesaian sengketa Perbankan Syariah dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan agama.
- (2) Dalam hal para pihak telah memperjanjikan penyelesaian sengketa selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelesaian sengketa dilakukan sesuai dengan isi akad.
- (3) Penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak boleh bertentangan dengan prinsip syariah.⁶⁰

Perluasan kewenangan tersebut sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat, khususnya masyarakat muslim, sebagaimana dinyatakan Eugien Ehrlich bahwa,⁶¹ "... Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup di masyarakat". Teori

⁵⁹*Ibid.*, h. 179.

⁶⁰Lihat Amin Suma, *Himpunan Undang-Undang Perdata Islam dan Peraturan Pelaksanaan Lainnya di Negara Hukum Indonesia* (t.c., Jakarta: Rajawali Pers, 2008), h. 1478.

⁶¹Lihat Eugen Ehrlich dalam Soerjono Soekanto, *Perspektif Teoretis Studi Hukum Dalam Masyarakat* (Jakarta: Rajawali, 1985), h. 19.

ini berpangkal pada perbedaan antara hukum positif (hukum yang berlaku) dengan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat. Eugien Ehrlich juga menyatakan sebagaimana dikutip Soerjono Soekanto, bahwa “hukum positif hanya akan efektif apabila selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat, yang dalam istilah antropologi dikenal sebagai pola-pola kebudayaan (*culture pattern*)”.⁶²

Atas dasar ini pula, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menambah kewenangan dalam bidang ekonomi syariah kepada peradilan agama. Mengingat, ekonomi syariah merupakan bidang perdata yang secara sosiologis menjadi kebutuhan umat Islam yang untuk menyelesaikan permasalahannya dengan cara syariah. Oleh karena itu, perluasan kewenangan peradilan agama dalam bidang ekonomi syariah adalah sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. David N. Schiff menyatakan:

... Hukum dan peraturan saling interelasi, terutama terlihat jelas dari adanya perubahan-perubahan sosial yang terjadi dengan sangat cepat, sehingga kepentingan individu dalam masyarakat harus diakomodasi dalam aturan-aturan hukum.

David N. Schiff juga menyatakan bahwa: ... ada hubungan antara berbagai pola perilaku yang menjelma ke dalam bentuk hukum dengan perilaku nyata dari individu.⁶³

Dalam kaitan tersebut, perluasan kewenangan peradilan agama pada era reformasi sesungguhnya merupakan akomodasi ketentuan hukum terhadap fenomena yang terjadi pada masyarakat muslim. Fenomena dimaksud adalah maraknya kehadiran LKS (lembaga keuangan syariah) di masyarakat, serta bentuk-bentuk lain dari akibat adanya kegiatan ekonomi syariah. Adanya ikatan hukum tersebut, tentunya akan menimbulkan akibat

⁶²Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum* (Jakarta: Rajawali, 1991), h. 37.

⁶³David N. Schiff, “*Hukum Sebagai Suatu Fenomena Sosial*”, dalam Adam Podgorecki dan Christopher J. Whelan, *Sociological Approaches to Law*, terj. Rnc. Widyarningsih dan Kartasapoetra, *Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum* (Jakarta: Bina Aksara, 1987), h. 253, dan 275.

hukum, termasuk juga konflik dari para pihak. Karena itu, penyelesaian persengketaan lewat jalur hukum harus diatur mekanisme dan lembaga yang berwenang menyelesaikannya. Adapun lembaga yang paling berwenang adalah peradilan agama, tidak hanya sesuai atas personalitas seperti diungkapkan, juga karena peradilan agama merupakan *sui generis* bagi umat Islam.

Oleh karena itu, dalam perspektif sosiologi hukum, tidak mengherankan jika pada era reformasi ini, peradilan agama mengalami perluasan kewenangan, mengingat harus ada kesinambungan yang simetris antara perkembangan masyarakat dengan peraturan hukum, agar tidak ada *gap* antara persoalan (*problem*) dengan cara dan tempat penyelesaiannya (*solving*). Perkembangan masyarakat yang meniscayakan munculnya permasalahan bisa diselesaikan melalui jalur hukum (*legal*), tidak dengan cara sendiri (*illegal*).

Kecuali itu, perluasan kewenangan peradilan agama, juga sesuai dengan teori tiga elemen sistem hukum (*three elements law system*) Lawrence M. Friedman, terutama tentang *legal substance*. Friedman dalam teori sistem hukumnya menyatakan bahwa *legal substance* adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sebuah sistem.⁶⁴ Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum, mencakup keputusan yang dikeluarkan, aturan baru yang disusun. Substansi juga mencakup *living law* (hukum yang hidup), dan bukan hanya aturan yang ada dalam kitab Undang-Undang atau *law in books*.⁶⁵

Berdasarkan uraian teori tersebut, maka adanya perluasan beberapa kewenangan peradilan agama merupakan sebuah keniscayaan, mengingat

⁶⁴Lawrence Meier Friedman, *op.cit.*, h. 14.

⁶⁵Dudu Duswara Machmudin, *Pengantar Ilmu Hukum* (Cet; II., Bandung: Refika Aditama, 2003), h.75

semua yang menjadi wewenang peradilan agama, baik menyangkut tentang perkawinan, waris, wakaf, zakat, sampai pada masalah ekonomi syariah, kesemuanya merupakan sesuatu yang telah melekat pada masyarakat muslim. Dengan kata lain, hukum Islam yang menjadi kewenangan peradilan agama selama ini, telah menjadi *living law*, hukum yang hidup dan diamalkan oleh masyarakat. Hal ini sesuai ungkapan Cicero, yang dikutip Lili Rasjidi bahwa "... tiada masyarakat tanpa hukum dan tiada hukum tanpa masyarakat, hukum diadakan oleh masyarakat untuk mengatur kehidupan mereka".⁶⁶

Bahkan semestinya, bila mengikuti teori tersebut, kewenangan peradilan agama tidak hanya terbatas pada persoalan-persoalan tersebut, tetapi juga menyangkut persoalan hukum Islam lainnya yang selama ini telah dipraktikkan oleh masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Sepanjang hukum Islam itu hidup dan dipraktikkan oleh masyarakat, sepanjang itu pula seharusnya kewenangan yang dimiliki oleh Peradilan Agama. Mengingat, keberadaan Peradilan Agama sebagai sebuah *legal structure*, berbanding lurus dengan kewenangannya sebagai *legal substance*. Jika *legal structure*nya kuat tetapi *legal substance*nya tidak kuat, maka ibarat sebuah bangunan hampa yang tidak ada isinya.⁶⁷

Perluasan kewenangan peradilan agama pada era reformasi, juga tidak bisa dilepaskan dari adanya perubahan paradigma hukum dalam kaitannya dengan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia. bila dilihat dari status dan kedudukannya sudah bersifat mandiri dan independen, yang

⁶⁶Lihat Lili Rasjidi, *Hukum sebagai Suatu Sistem* (Bandung: Mandar Maju, 2003) h. 146

⁶⁷Lihat William A. Shrode and Dan Voich, *Organization and Management; Basic System Concepts* (Malaysia: Irwin Book Co., 1974), h. 115. Lihat juga Elias M. Awad, *System Analysis and Design* (Illionis: Richard D. Irwin, Homewood, 1979), h.4.

berarti sudah sesuai dengan teori *separation of power* Montesquieu⁶⁸, maka kenyataan ini juga harus diimbangi dengan perluasan kewenangannya sebagai penompang bagi eksistensi dan kemandirian lembaga peradilan tersebut.

Oleh karena itu, ada kaitan erat yang saling memengaruhi antara terciptanya *separation of power* dimasukkannya peradilan agama ke Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman tertinggi dengan muncul dan diakuinya sesuatu yang bersifat *legal substance* sebagai kewenangan dalam sebuah institusi peradilan sebagai *legal structure*. *Separation of power* saja tidak cukup kuat untuk menjadikan kekuasaan lembaga peradilan bersifat mandiri dan independen, akan tetapi harus ditopang dan dibarengi dengan teraktualisasikannya *living law* sebagai *legal substance* ke dalam kewenangan peradilan agama. *Separation of power* sebagai *legal structure* “di ibaratkan mesin”, maka kewenangan sebagai *legal substance* di ibaratkan sebagai “apa yang dikerjakan dan dihasilkan” oleh mesin tersebut.⁶⁹

Berdasarkan kenyataan tersebut maka apapun yang terjadi menyangkut hukum Islam yang dipraktikkan oleh umat Islam, ketika timbul sebuah persoalan atau permasalahan hukum, maka seharusnya peradilan agama sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman, harus mampu menyelesaikannya. Mengingat lembaga peradilan adalah *the last resort* bagi

⁶⁸Menurutnya, kekuasaan Negara haruslah dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executive or administratif function*) dan yudisial (*the judicial function*). Fungsi legislatif biasanya dikaitkan dengan peran lembaga parlemen atau *legislature*, fungsi eksekutif dikaitkan dengan peran pemerintah dan fungsi yudisial dengan lembaga peradilan yang berfungsi untuk mengadili atas pelanggaran terhadap Undang-Undang. Ketiga fungsi tersebut harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Lihat Montesquieu, *The Spirit of Laws*, terj. M. Khoiril Anam, *Dasar-dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik* (Cet. I; Bandung: Nusa Media, 2007), h. 163.

⁶⁹Untuk uraian lebih lengkapnya, lihat E. Laszlo, *Introduction to System Philosophy* (London: Gordon dan Breach, 1972), h. 101.

pencari keadilan. Dengan demikian seharusnya, kewenangan peradilan agama juga menyangkut seluruh aspek kehidupan umat Islam, terutama menyangkut persoalan hukumnya, misalnya penyelesaian sengketa halal dan haram serta penyelesaian sengketa dalam penyelenggaraan ibadah haji. Mengingat, hukum materil untuk kedua bidang tersebut terutama haji tersedia. Selain itu, kewenangan peradilan agama juga sudah bisa mengarah kepada persoalan pidana selain kewenangan dari Mahkamah Syariah Nanggroe Aceh Darussalam mengingat kata perdata tertentu sebagaimana dalam UU RI No. 7 Tahun 1989 telah dihapus dalam UU RI No. 3 Tahun 2006. Persoalan pidana tersebut misalnya dalam kaitan dengan persoalan ekonomi syariah, khususnya akibat dari adanya penyelewengan atau bentuk kejahatan pidana sebagai akibat dari transaksi di lembaga keuangan syariah, termasuk pelanggaran terhadap UU RI No. 1 Tahun 1974.⁷⁰



⁷⁰Jaenal Aripin, *op.cit.*, h. 436.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan-pembahasan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, yang secara umum membahas tentang menakar kompetensi absolut peradilan agama dalam pergumulan politik hukum di Indonesia (telaah prospektif implementasi hukum Islam), maka pada sub bab ini dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Kompetensi absolut peradilan agama di Indonesia *tercover* dalam pasal 49 Undang-Undang RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang RI No. 3 Tahun 2006 dan terakhir dengan UU RI No. 50 Tahun 2009, sebagai berikut:

Pengadilan agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara ditingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang: perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infak, sedekah, dan ekonomi syariah.

2. Pro kontra terhadap keberadaan peradilan agama di Indonesia, adalah suatu hal yang wajar dan *sunnatullah*. Kekhawatiran pihak nasionalis sekuler dan non muslim akan kembalinya piagam Jakarta merupakan salah satu penyebab terjadinya gesekan-gesekan politik. Piagam Jakarta, menurut anggapan mereka, ada usaha untuk mengubah ideologi negara pancasila menjadi ideologi negara Islam. Hal inilah yang menakutkan mereka. Hukum Islam bagi mereka adalah urusan pribadi masing-masing pemeluknya, dan negara tidak berkompoten untuk mencampuri. Di sisi lain, kalangan Islam sebagian besar sulit menerima pemisahan agama dari urusan negara karena menyangkut doktrin agama yang menyatakan bahwa Islam *d³n* dan *daulah*. Olehnya itu yang perlu dibangun adalah

saling memahami dan saling pengertian dengan membudidayakan dialog antara berbagai mazhab pemikiran, sehingga perbedaan pandangan justru mendatangkan rahmat bagi seluruh alam.

3. Prospek kompetensi absolut peradilan agama dalam implementasi hukum Islam di masa-masa mendatang merupakan suatu kemestian. Dengan diserahkannya perkara ekonomi syariah ke peradilan agama, membuka peluang perkara-perkara yang lain di luar kewenangan peradilan agama yang ada sekarang, misalnya, persoalan pidana, masuk ke dalam kompetensi absolut peradilan agama. Mengingat kata perdata tertentu sebagaimana dalam UU RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama telah dihapus dalam UU RI No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU RI No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. persoalan pidana tersebut misalnya dalam kaitan dengan persoalan ekonomi syariah, khususnya akibat dari adanya penyelewengan atau bentuk kejahatan pidana sebagai akibat dari transaksi di lembaga keuangan syariah, termasuk pelanggaran terhadap UU RI No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Selain itu, kebutuhan masyarakat akan suatu aturan yang mengatur kehidupannya, merupakan sebuah tuntutan. Wewenang peradilan agama sekarang ini, meliputi bidang perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, sedekah serta ekonomi syariah kesemuanya merupakan sesuatu yang telah melekat pada masyarakat muslim. Dengan kata lain, hukum Islam yang menjadi kewenangan peradilan agama selama ini, telah menjadi *living law*, hukum yang hidup dan diamalkan oleh masyarakat. Berdasarkan kenyataan tersebut maka, apapun yang terjadi menyangkut hukum Islam yang dipraktikkan oleh umat Islam, ketika timbul sebuah persoalan atau permasalahan hukum, maka seharusnya peradilan agama sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman, harus mampu menyelesaikannya. Dengan demikian seharusnya pula, kewenangan peradilan agama juga menyangkut seluruh

aspek kehidupan umat Islam. untuk mewujudkan itu, tentunya dibutuhkan perjuangan dan kerja keras umat Islam, serta komitmen pemerintah terhadap eksistensi hukum Islam itu sendiri.

B. *Implikasi Penelitian*

Setelah mengkaji permasalahan yang menjadi tuntutan pembahasan dalam tesis ini, maka implikasi penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Kajian tentang insitusi hukum Islam (peradilan agama) dan politik di Indonesia layak untuk terus dilakukan. Melalui kajian tersebut, kita dapat mengetahui hubungan antara agama dan negara.
2. Pemerintah perlu mengevaluasi sejauhmana efektifitas peraturan perundang-undangan khususnya yang berkaitan dengan peradilan agama dikaitkan dengan prilaku masyarakat dalam menyelesaikan perkaranya. Melihat fakta dilapangan masih banyak masyarakat yang menyelesaikan perkaranya ke Pengadilan Negeri bukan ke Pengadilan Agama, padahal objek perkara atau sengketanya masuk dalam kewenangan peradilan agama. Ada baiknya jika sekiranya pemerintah memberikan sanksi bagi pencari keadilan yang nota bene beragama Islam, terus menempuh penyelesaian hukumnya lewat Pengadilan Negeri. Hal ini dilakukan untuk menggugah kesadaran beragama masyarakat.
3. Terkhusus kepada aparat penegak hukum dalam hal ini hakim Pengadilan Agama, agar senantiasa meningkatkan kemampuan intelegensinya bukan hanya dalam ilmu hukum Islam tetapi juga disiplin ilmu lain, mengingat kompetensi peradilan agama yang semakin bertambah dan tidak menutup kemungkinan di masa mendatang kewenangan peradilan agama kembali mengalami perluasan dari kewenangan yang sudah ada sebelumnya. Dengan begitu diharapkan putusan hukum terhadap suatu kasus, memenuhi rasa keadilan dan

tentunya pencari keadilan tidak lagi ragu untuk menyelesaikan perkaranya ke Pengadilan Agama.



DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Amrullah (et.al.). *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional*. Cet. 1; Jakarta : Gema Insani Press, 1996.
- Al-Faruq, Asadullah. *Hukum Acara Peradilan Islam*. Cet. I; Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2009.
- Ali, Achmad. *Keterpurukan Hukum di Indonesia Penyebab dan Solusinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.
- Ali, Daud. *Hukum Islam dan Peradilan Agama*. Cet, II ; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.
- . *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*. Cet, x ; Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2002.
- Alkotsar, Artidjo dan Sholeh Amin, *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*. Jakarta: Rajawali Press, 1986.
- Amak F.Z. *Proses Undang-Undang Perkawinan*. Bandung: PT. al-Ma'arif, 1976.
- Arifin, Busthanul. *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia Akar Sejarah, Hambatan dan Prospeknya*. Cet. I; Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Aripin, Jaenal. *Peradilan Agama Dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*. Cet.I; Jakarta: Kencana, 2008.
- Arsyad, Azhar. *Pokok-pokok Manajemen*. Montreal Kanada: McGill Executive Institute, 1996.
- Ash-Shiddeqy, T. M. Hasbi. *Peradilan dan Hukum Acara Islam*. Cet. I; Semarang: Pustaka Rizki Putra, 1997.
- . *Sejarah Peradilan Islam*. Jakarta: Bulan Bintang, 1970.
- Awad, Elias M. *System Analysis and Design*. Illionis: Richard D. Irwin, Homewood, 1979.

- Azhari, Muh. Tahir. *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam Implementasinya Pada Priode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang, 1992.
- Azizy, A. Qadri. *Eklektisisme Hukum Nasional; Kompetensi antara Hukum Islam dan Hukum Umum*. Cet. I; Yogyakarta: Gama Media, 2002.
- Bisri, Cik Hasan. *Peradilan Agama di Indonesia*, Edisi Revisi. Cet. III; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000.
- . *Peradilan Islam dalam Tatahan Masyarakat Indonesia*. Cet. I; Bandung: Remaja Rosda karya, 1997.
- Departemen Agama RI. *Himpunan Peraturan Perundang-undangan dalam Lingkungan Peradilan Agama*. T.c ; Jakarta: Proyek Peningkatan Pelayanan Aparatur Hukum Pusat, 2004.
- Departemen Pendidikan Nasional RI. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*; Pusat bahasa, Edisi IV. Cet.I; Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Dijk, R.Van. *Inleiding tot adatrecht Nederlandsch Indie*, diterjemahkan oleh A.Soehardi dengan judul *Pengantar Hukum Adat Indonesia*. Cet.VIII; Bandung: Sumur,1979.
- Djalil, A. Basiq. *Peradilan Agama di Indonesia, Gemuruhnya Politik Hukum (Hukum Islam, Hukum Barat, dan Hukum Adat) Dalam Rentang Sejarah Bersama Pasang-Surut Lembaga Peradilan Agama Hingga Lahirnya Peradilan Syari'at Islam Aceh*. Cet.II; Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.
- . *Peradilan Agama di Indonesia*. Cet. II; Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.
- Ehrlich, Eugen. dalam Soerjono Soekanto, *Perspektif Teoretis Studi Hukum Dalam Masyarakat*. Jakarta: Rajawali, 1985.
- Emery, F.E. *Systems Thinking*. T.Tt: Penguin Harmondsorth,1981.
- Endarmoko, Eko. *Tesaurus Bahasa Indonesia*. Cet. I; Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.

- Faisal Ismail, *Islam in Indonesia Politics: A Studi of Muslim Response To And Accept of The Pancasila, Disertasi Doktor*. Mc Gill University Montreal: Institute of Islamic Studies, 1995.
- Friedman, Lawrence Meier. *American Law: an Introduction*, Second Edition. New York: W.W. Norton dan Company, 1998.
- Halim, Abdul. *Peradilan Agama Dalam Politik Hukum di Indonesia Dari Otoriter Konservatif Menuju Konfigurasi Demokratis Responsif*. Cet. I; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000.
- . *Politik Hukum Islam di Indonesia*. Cet. I; Jakarta; Ciputat Press, 2005.
- Harahap, Yahya. *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama Undang-Undang no 7 Tahun 1989*. Cet. III; Jakarta : Sinar Grafika, 2005.
- Iqbal, Muh. *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Cet. II; Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007.
- Kurnardi, Moh. dan Harmaili Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 1978.
- Laszlo, E. *Introduction to System phylosophy*. London: Gordon dan Breach, 1972.
- Latif, Djamil. *Kedudukan dan Kekuasaan Peradilan Agama di Indonesia*. Jakarta: Bulan Bintang, 1983.
- Lev, Daniel S. *Islamic Courtes In Indonesia A Study In The Political Bases Of Legal Institutions*, terjemah Zaini Ahmad Noeh dengan judul *Peradilan Agama Islam di Indonesia suatu Studi tentang landasan politik lembaga-lembaga hukum*. Cet. II; Jakarta; Intermedia, 1986.
- Lukito, Ratno. *Pergumulan Antara Hukum Islam dan Adat di Indonesia*. Jakarta: INIS, 1998.
- M. Nasir. *Hukum Acara Perdata*. Jakarta: Djambatan, 2003.
- Machmudin, Dudu Duswara. *Pengantar Ilmu Hukum*. Cet; II., Bandung: Refika Aditama, 2003.

- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. T.c., Jakarta: LP3ES, 1998.
- Mahkamah Agung RI. *Suara Uldilag*, Vol. 3 No. XII. Jakarta: Pokja Perdata Agama MA-RI, 2008.
- Makarao, Taufik. *Pokok-Pokok Hukum Acara Perdata*. Cet. II; Jakarta: Rineka Cipta, 2009.
- Manan, Abdul. *Etika Hakim dalam Penyelenggaraan Peradilan, suatu kajian dalam sistem peradilan Islam*. Cet. I; Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2007.
- , *Penerapan Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Agama*. Cet. V; Jakarta : Kencana, 2008.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Liberti, 1998.
- Montesquieu, *The Spirit of Laws*, terj. M. Khoiril Anam, *Dasar-dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*. Cet. I; Bandung: Nusa Media, 2007.
- Muchsin, *Ikhtisar Ilmu Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Iblam, 2006.
- Mudzhar, Moh. Atho. *Fatwa-fatwa Majelis Ulama Indonesia: Sebuah Studi tentang Pemikiran Hukum Islam di Indonesia 1975-1988*. Jakarta: INIS, 1993.
- Muhadjir, Noeng. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Edisi III. Cet. VII; Yogyakarta: Rake Sarasin, 1996.
- Musyrifah, Athiyah Mustafa. *Al-Qadha fi al-Islam*. Cet. II; t.p, t.th.
- Nuruddin, Amir. dan Azhari Akmal Tarigan, *Hukum Perdata Islam di Indonesia (Studi Kritis Perkembangan Hukum Islam dari Fiqih, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Sampai KHI*. Cet. II; Jakarta: Prenada Media, 2004.
- R. Soeroso. *Praktik Hukum Acara Perdata, Tata Cara dan Proses Persidangan*. Cet. II; Jakarta: Sinar Grafika, 1996.

RI Undang-Undang RI No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dilengkapi Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. T.c; Jakarta: Harvarindo, 2010.

Rasjidi, Lili *Hukum sebagai Suatu Sistem*. Bandung: Mandar Maju, 2003.

Rasjidi, H.M. *Seputar RUU Peradilan Agama, dalam Soal Peradilan Agama Prof. Dr. H.M. Rasjidi Menjawab Franz Magnis S.* Jakarta: Dewan Da'wah Islamiyah Indonesia Pusat, t.th.

Rasyid, Chatib dan Syaifuddin. *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktik Pada Peradilan Agama*. Cet. I; Yogyakarta: UII Press, 2009.

Rasyid, Roihan A. *Hukum Acara Peradilan Agama*. Cet. IX; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.

Republik Indonesia, *Amandemen Undang-Undang Peradilan Agama (UU RI No. 3 Tahun 2006)*. Cet. IV; Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Republika, *Rubrik Ekonomi Bisnis Syariah*, Edisi Kamis, 21 Februari 2008.

Ritonga, Iskandar. *Hak-Hak wanita dalam UU Perkawinan dan Kompilasi Hukum Islam*. Jakarta: Nuansa Madani, 1999.

Roestandi, Achmad. "Prospek Peradilan Agama (Suatu Tinjauan Sosiologis)", dalam Amrullah Ahmad SF (*et al*), *Dimensi Hukum Islam dalam sistem hukum nasional*. Cet. I; Jakarta: Gema Insani Press, 1996.

Rofiq, Ahmad. *Hukum Islam di Indonesia*. Cet. I; Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1995.

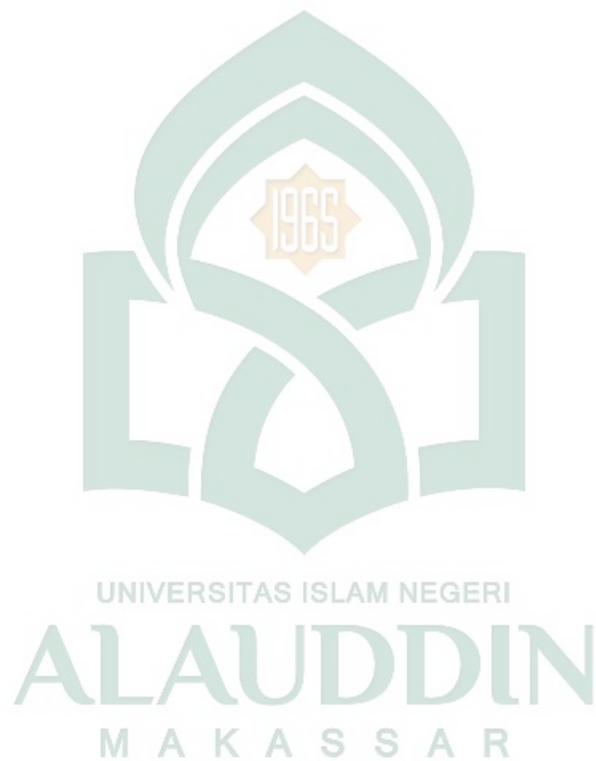
Sabri, Zulfan *Peradilan Agama dalam wadah Negara Pancasila: Dialog tentang RUU Peradilan Agama*. Jakarta: Pustaka Antara, 1990.

Samin, Sabri. *Pidana Islam dalam Politik Hukum Indonesia, Eklektisisme dan Pandangan Non Muslim*. Cet. I; Jakarta; 2008.

Schiff, David N. "*Hukum Sebagai Suatu Fenomena Sosial*", dalam Adam Podgorecki dan Christopher J. Whelan, *Sociological Approaches to Law*, terj. Rnc. Widyaningsih dan Kartasapoetra, *Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum*. Jakarta: Bina Aksara, 1987.

- Shrode, William A. and Dan Voich, *Organization and Management; Basic System Concepts*. Malaysia: Irwin Book Co., 1974.
- Sjadzali, Munawir. *Islam Realitas Baru dan Orientasi Masa Depan Bangsa*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1993.
- Soekanto, Soerjono. *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Rajawali, 1991.
- Sopyan, Yayan. "Transformasi Hukum Islam ke dalam Sistem Hukum Nasional. Studi tentang Masuknya Hukum Perkawinan Islam ke dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan", Ringkasan Disertasi. Jakarta: Sekolah Pascasarjana Strata 3 Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah, 2007.
- Sultan, Lomba (et.al). *Buku Daras Peradilan Islam*. Makassar, Alauddin Press, 2007.
- Suma, Amin. *Himpunan Undang-Undang Perdata Islam dan Peraturan Pelaksanaan Lainnya di Negara Hukum Indonesia*. T.c., Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- Suriasumantri, Jujun S. *Penelitian Ilmiah, Kefilsafatan, dan Keagamaan; Mencari Paradigma Kebersamaan*, dalam M. Deden Ridwan, ed, *Tradisi Baru Penelitian Agama Islam; Tinjauan Antar Ilmu*. Bandung: Nuansa, 2001.
- Syahrani, Riduan. *Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum*. Cet. I; Jakarta: Pustaka Kartini, 1988.
- Thaba, Abdul Aziz. *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Thalib, Sajuti. *Receptio A contrario Hubungan Hukum Adat dengan Hukum Islam*. Cet. IV; Jakarta: Bina Aksara, 1985.
- Tresna, R. *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*. Cet. I ; Jakarta : Praduya Paramita, 1977.
- Usman, Suparman. *Hukum Islam Asas-asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*. Jakarta : Gaya Media Pratama, 2001.

Widiana, Wahyu. *“Beberapa catatan: Pasang Surut Peradilan Agama dalam Politik Hukum Indonesia”*, Makalah Kuliah Umum Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum. Jakarta: Fakultas Syari’ah dan Hukum, 2004.



ANALISIS SWOT EKISTENSI PERADILAN AGAMA PASCA REFORMASI DI INDONESIA

1. STATUS DAN KEPENDUDUKAN

PERSOALAN	KEKUATAN	KELEMAHAN	PELUANG	HAMBATAN
<p>Telah terjadi pemisahan kekuasaan yudikatif dan eksekutif berupa kebijakan penyatuatapan PA di bawah kekuasaan MA yang sebelumnya urusan oganisasi, administrasi dan finansial di bawah Departemen Agama sedangkan MA hanya membina aspek yudisial.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Terwujudnya independensi peradilan dari intervensi eksekutif (pemerintah) 2. Kedudukan hakim PA setara dengan hakim di lingkungan peradilan yang lain. 3. Standar gaji dan tunjangan hakim PA disetarakan dengan hakim non-PA. 4. Anggaran PA relatif setara dengan anggaran peradilan lain (meningkat dibandingkan sebelumnya). 5. Sistem rekrutmen calon hakim PA di standarisasikan dengan cakim dari peradilan lain. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perubahan status dan kedudukan PA belum banyak dirasakan manfaatnya bagi pencari keadilan kecuali pada aspek transparansi biaya perkara. 2. Independensi hakim belum diimbangi dengan gaji tunjangan para hakim, sehingga aktifitas dan efesiensi putusan belum mengalami peningkatan. 3. Kekuasaan MA yang terlalu tinggi dikhawatirkan akan memunculkan intervensi dari intern yudisial. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tunjangan para hakim akan dinaikkan sesuai dengan keputusan DPR 2. PA akan berpotensi menjadi peradilan modern tidak sebatas <i>family court</i> (peradilan keluarga). 3. Tingkat kepercayaan para pencari keadilan akan semakin meningkat. 	<p>Undang-Undang tentang KY yang memberikan kompetensi KY untuk mengawasi hakim dianulir oleh MK. Padahal independensi hakim tanpa pengawasan yang memadai/melalui KY akan menimbulkan anarki peradilan.</p>

2. KEWENANGAN PA / KOMPETENSI ABSOLUT

PERSOALAN	KEKUATAN	KELEMAHAN	PELUANG	HAMBATAN
<p>Kewenangan yang dimiliki semakin luas tidak lagi sebatas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Akan semakin memantapkan eksistensi PA sebagai 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kewenangan dalam bidang pidana masih belum 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) sangat 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai-partai berbasis massa Islam di DPR kurang pro aktif

<p>NTCR, tetapi menyangkut persoalan sengketa bidang ekonomi syariah, zakat dan infak, serta memutuskan isbat rukyat hilal. Bahkan peradilan agama di era reformasi juga dimungkinkan menyelesaikan persoalan menyangkut bidang pidana.</p>	<p>lembaga penyelesai sengketa perdata Islam dalam arti luas yang tidak hanya terbatas pada hukum keluarga, tetapi hingga hukum ekonomi bahkan dimungkinkan hukum pidana</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Hilangnya ketentuan hak opsi dalam bidang kewarisan. 3. Sengketa kepemilikan yang terkait dengan penyelesaian perkara yang menjadi kompetensi PA juga bisa diputus oleh PA, tidak lagi diselesaikan terlebih dahulu oleh PN. 4. Memudahkan umat Islam untuk mencari keadilan yang sesuai dengan nilai-nilai agamanya. 5. Membantu memperkuat dan mempercepat pertumbuhan lembaga-lembaga syariah di Indonesia. 	<p>memungkinkan diterakkan bagi seluruh PA di Indonesia baru terbatas di Aceh.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Penanganan perkara ekonomi syariah di peradilan agama akan terkendali oleh adanya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa (ADR) UU di mana jika terjadi sengketa harus diselesaikan dahulu melalui BASYARNAS dan keputusannya bersifat mengikat. 	<p>berpeluang menjadi wewenang PA terutama jika kasus tersebut berimbas pada perceraian.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Penyelesaian aspek pidana dalam ekonomi syariah sangat berpeluang menjadi kompetensi PA. 3. Kasus mengenai halal haram dan penyelenggaraan haki berpeluang menjadi kewenangan peradilan agama. 	<p>mengawal dan memperjuangkan perluasan wewenang PA.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Litbang MA belum banyak mengadakan kajian-kajian akademis untuk perluasan kompetensi ke bidang-bidang yang mungkin dijangkau oleh kompetensi absolut PA. 3. Perluasan kewenangan bidang ekonomi syariah tidak direncanakan sejak awal dan menjadi prioritas pengembangan kompetensi PA, sehingga banyak infrastruktur di PA yang terkesan belum siap.
---	---	---	---	---

3. HUKUM MATERIL

PERSOALAN	KEKUATAN	KELEMAHAN	PELUANG	HAMBATAN
<p>(Kewenangan yang baru belum cepat diimbangi dengan penyediaan hukum materiil / terapan yang diperlukan khususnya bidang ekonomi syariah).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tersedianya Kompilasi Hukum Islam sebagai pedoman bagi hakim dalam memutuskan perkara, khususnya bidang; perkawinan, waris, dan wakaf. 2. Peningkatan status Kompilasi Hukum Islam menjadi UU hukum terapan yang drafnya sedang dalam proses pembahasan. 3. Dukungan penyelesaian draf RUU Hukum terapan menjadi UU sangat kuat terutama disuarakan oleh para hakim dan pejabat MA. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Minimnya anggaran untuk penyiapan draf RUU terapan; KHI status dan kedudukannya tidak kuat sebagai sumber hukum materiil bagi hakim dalam memutuskan perkaranya, mengingat ia hanya sebatas intruksi presiden. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pada saat ini telah disiapkan draf RUU hukum terapan sebagai bentuk peningkatan status dari KHI. 2. Sedang disusun hukum materiil untuk bidang ekonomi syariah oleh Badilag. 3. Beberapa lembaga peradilan syariah di Timur tengah telah memberikan contoh-contoh kompilasi hasil putusan peradilan (yurisprudensi) di bidang ekonomi syariah. 4. Beberapa lembaga keuangan syariah telah menyiapkan draf RUU, misalnya RUU Perbankan Syariah, RUU Pasar Modal Syariah, RUU Multiinance Syariah dan lain-lain. 5. Peraturan perundang-undangan pada 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Minimnya anggaran untuk sosialisasi RUU seringkali menjadi penghambat pembahasan RUU di DPR. 2. Perumusan draf RUU terapan yang kurang mantap akan menghambat proses pembahasan di DPR. 3. Terbatasnya lembaga advokasi yang secara intens melobi pihak-pihak di DPR akan berpeluang menjadi penghambat diundangkannya RUU terapan.

			tingkat Kepmen dan PBI yang terkait dengan ekonomi syariah telah tersedia, mendekati pemilihan legislatif pengesahan RUU Terapan PA sangat berpeluang segera diundangkan.	
--	--	--	---	--

4. HAKIM

PERSOALAN	KEKUATAN	KELEMAHAN	PELUANG	HAMBATAN
(Kemampuan para hakim PA menyangkut kewenangan yang baru masih sangat kurang/lemah).	6. Para hakim terdorong untuk semakin meningkatkan kompetensinya yang standar dengan hakim-hakim dari lingkungan peradilan yang lain. 7. Memacu hakim untuk meningkatkan standar kompetensinya sesuai dengan lingkup kewenangan PA yang baru.	4. Anggaran untuk peningkatan standar kompetensi hakim masih sangat rendah 5. Belum tersusunnya perencanaan diklat untuk peningkatan kompetensi hukum secara berkala.	4. Banyak diantara hakim PA yang pada saat ini mengambil magister hukum bidang ekonomi. 5. Beberapa lembaga ekonomi syariah di Timur tengah menawarkan bantuan peningkatan kompetensi hakim PA di bidang ekonomi syariah.	Minimnya sarana prasarana pendukung terutama buku rujukan ekonomi syariah.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

A. Identitas

Nama : Nur Qalbi
 Tempat/tanggal lahir : Ujung Pandang, 15 Juli 1985
 Pekerjaan : PNS (Pengadilan Agama)
 Pangkat/Golongan : Penata Muda, (III/a)
 Jabatan : Staf Pengadilan Agama Sengkang
 Alamat Rumah : BTN Pao-pao Permai Blok B4 No. 6 Kab. Gowa
 Sulawesi Selatan
 Tlp. (0411) 885284

B. Pendidikan

1992-1997 : SD Inpres. Paccinongan Gowa
 1997-2000 : MTsN Model Makassar
 2000-2003 : MAN Model Makassar
 2003-2007 : S. 1 Fak. Syariah Jur. Peradilan Agama UIN
 Alauddin Makassar
 2007 s.d sekarang : S. 2 Konsentrasi Syariah/Hukum Islam UIN
 Alauddin Makassar

C. Skripsi

2007 : Hukum Kewarisan Islam dalam Perspektif Jender
 (Suatu Studi dengan Pendekatan Maslahat
 Mursalah)

D. Organisasi

2004-2005 : Pengurus IMM Komisariat Syariah UIN Alauddin
 Makassar
 2005-2006 : Ketua IMM Komisariat Syariah UIN Alauddin
 Makassar
 2005-2006 : Pengurus IMM Cabang Makassar
 2005-2006 : Ketua bidang Kewanitaan HMJ Peradilan Agama
 Fak. Syariah UIN Alauddin Makassar.