



**PERADILAN AGAMA
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA
PERKEMBANGAN PASCA UNDANG-UNDANG
NOMOR 7 TAHUN 1989**

OLEH

A. MUKTI ARTO
NPM. 02932005

DISERTASI

**PROGRAM DOKTOR (S-3) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2011**



**PERADILAN AGAMA
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA
PERKEMBANGAN PASCA UNDANG-UNDANG
NOMOR 7 TAHUN 1989**

Oleh :

A. Mukti Arto
NPM. 02932005

DISERTASI

**Telah diperiksa dengan cermat dan dinyatakan layak untuk diajukan pada
Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk
memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Hukum pada
Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum
Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**

Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H.

Promotor

Dr. Abdurrahman, S.H., M.H.

Co Promotor



**PERADILAN AGAMA
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA
PERKEMBANGAN PASCA UNDANG-UNDANG
NOMOR 7 TAHUN 1989**

Oleh :

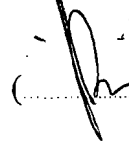
A. Mukti Arto
NPM. 02932005

DISERTASI

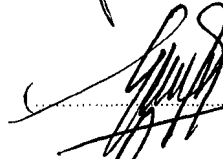
Telah diperiksa dengan cermat dan dinyatakan layak untuk diajukan pada
Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk
memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Hukum pada
Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program
Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

DEWAN PENGUJI

Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H., S.U.

() (19.9.2011)

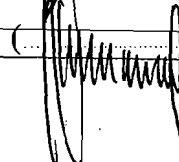
Prof. Dr. Syamsul Anwar, M.A.

() (.....)

Prof. Dr. Abdul Manan, S.H., S.IP., M.Hum.

() (4/9/2011)

Prof. Dr. Abdul Ghofur Anshori, S.H., M.H.

() (5.9.2011)



**PERADILAN AGAMA
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA
PERKEMBANGAN PASCA UNDANG-UNDANG
NOMOR 7 TAHUN 1989**

Oleh :

A. Mukti Arto
NPM. 02932005

DISERTASI

**Telah diperiksa dengan cermat dan dinyatakan layak untuk diajukan pada
Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk
memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Hukum pada
Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program
Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**

DEWAN PENGUJI

Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H., S.U. (.....) (...../...../.....)

Prof. Dr. Syamsul Anwar, M.A. (.....) (...../...../.....)

Prof. Dr. Abdul Manan, S.H., S.IP., M.Hum. (.....) (...../...../.....)

Prof. Dr. Abdul Ghofur Anshori, S.H., M.H. (.....) (...../...../.....)



**PERADILAN AGAMA
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA
PERKEMBANGAN PASCA UNDANG-UNDANG
NOMOR 7 TAHUN 1989**

Oleh :

A. Mukti Arto
NPM. 02932005

DISERTASI

**Telah diterima dan diperiksa dengan cermat serta dinyatakan layak untuk
diajukan pada Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai salah
satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Hukum
pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum
Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**

Yogyakarta,

**Mengetahui/Mengesahkan
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

MOTO:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ
الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Hai orang-orang yang beriman, ta'atilah Allah dan ta'atilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya. (Surat Al Nisa' ayat: 59).

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : A. Mukti Arto

NPM : 02932005

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Pekerjaan : Hakim Tinggi pada Pengadilan Tinggi Agama Jakarta

Tempat & tanggal lahir : Sukoharjo, 11 Oktober 1951

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa disertasi yang berjudul **“Peradilan Agama Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Perkembangan Pasca Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989”** adalah benar karya asli saya sendiri dan bukan merupakan jiplakan, kecuali kutipan-kutipan yang disebutkan sumbernya. Apabila ternyata di kemudian hari tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar akademis.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya.

Yogyakarta, 20 September 2011

Saya yang membuat pernyataan,

A. Mukti Arto

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤْمِنُونَ حَتَّىٰ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لَا يَجِدُوا فِي أَنفُسِهِمْ حَرَجًا

مِمَّا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُوا تَسْلِيمًا (٦٥)

“Maka demi Tuhanmu, mereka (pada hakekatnya) tidak beriman hingga mereka menjadikan kamu (Muhammad) hakim dalam perkara yang mereka perselisihkan, kemudian mereka tidak merasa keberatan dalam hati mereka terhadap putusan yang kamu berikan, dan mereka menerima dengan sepenuhnya” (Q.S. Al Nisa’ 4 ayat (65)).

Segala puji dan syukur penulis haturkan kepada Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan kekuatan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini. Shalawat dan salam tak lupa penulis sampaikan kepada Nabi Muhammad SAW yang menjadi teladan dalam kehidupan yang penulis jalankan setiap hari demi kebahagiaan dunia dan akhirat.

Dalam tulisan ini Penulis berusaha menyajikan hasil penelitian perjalanan panjang Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sejak dari kelahirannya di *surau* sampai masuk di *Mahkamah Agung* sebagai pengadilan syariah negara pelaku kekuasaan kehakiman, dengan fokus penelitian perkembangan pasca UU No. 7 Tahun 1989.

Penelitian ini membuktikan adanya perkembangan yang sangat signifikan sehingga *kedudukan, kelembagaan, dan kompetensi* Peradilan Agama hampir mendekati kriteria yang diharapkan, yakni sebagai *Pengadilan Negara yang sesungguhnya* sesuai kehidupan ketatanegaraan menurut UUD Tahun 1945 dan sekaligus sebagai *Peradilan Syariah Islam yang seutuhnya (kaaffah) dan andal* sesuai ajaran syariah Islam dan perkembangan

kebutuhan hukum masyarakat, meskipun belum sepenuhnya berhasil. Perkembangan Peradilan Agama pada saat ini secara keseluruhan telah membawa *implikasi positif* bagi pengguna jasa Peradilan Agama, meskipun dalam beberapa hal masih belum memenuhi harapan dimaksud. Hal-hal yang belum tercapai inilah yang harus terus disempurnakan, antara lain, mengenai sarana dan prasarana pengadilan, keprotolan dan penghargaan kepada hakim sebagai pejabat negara, kompetensi Peradilan Agama yang belum seluas syariah Islam, kerancuan kompetensi perkara perbankan syariah dan eksekusi putusan basyarnas, dan temuan-temuan lainnya untuk ditindaklanjuti guna pengembangan Peradilan Agama ke depan. Ini semua menjadi tanggung jawab kita bersama untuk menyempurnakannya dan mengembangkannya terus agar menjadi peradilan yang *kaaффah* dan andal sehingga kehadirannya benar-benar menjadi rahmat bagi umat.

Dalam kesempatan ini penulis ingin menghaturkan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada berbagai pihak, baik secara individu maupun kelompok, lembaga atau institusi yang telah memberi bantuan baik moril maupun materiil kepada penulis sejak awal perkuliahan Program Doktor (S-3) di Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta sampai penyelesaian disertasi ini. Secara khusus, rasa terima kasih penulis sampaikan kepada:

1. Ayahanda H. Hadi Sukirto dan Almarhumah Ibunda Maemunah tercinta (Allahummarhamha wa 'afiha. Amin!) yang telah membesarkan dan mendidik penulis dengan segala kasih sayang, tanpa dukungan moril dan materiil serta doa beliau tidak mungkin penulis dapat mencapai prestasi akademik tertinggi dan menyelesaikan disertasi ini. Juga kepada Ayah dan Ibu Mertua Hadi Supomo dan Nasiyah yang telah berpulang ke rahmatullah, semoga amal ibadah dan amal jariahnya diterima di sisi Allah SWT dengan *radliatan mardliyah*.

-
2. Istri tercinta Hj. Endang Maryani dan anak-anak tersayang: 1. Ahmad Adjie Santosa, S.E.,
2. Dwi Kuswindaryati, SPd., MSI., 3. Fatma Faizati, S.H., dan 4. Faqih Nur Huda, S.T.,

M.M., atas segala dukungan mereka kepada ayahnya, juga kepada menantu tersayang Nina Indriana dan dr. Galih Linggar Astu, dan tak lupa untuk cucuku yang lucu, Rasya Ahmad Aulia Arkan.

3. Bapak Prof. DR. Dahlan Thaib, S.H., M.Si. (alm), Guru Besar pada Fakultas Hukum UII Yogyakarta/Assek I Setda Provinsi D.I. Yogyakarta, selaku Promotor yang telah memberikan perhatian penuh kepada penulis sampai akhir hayatnya, semoga amal ibadah dan amal jariah beliau diterima di sisi Allah dengan *radliatan mardliyah*. Amin!
4. Bapak Prof. DR. Achmad Sodiki, S.H. (Guru Besar pada Fakultas Hukum UNIBRAW Malang/ Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi) selaku Promotor di tengah-tengah kesibukannya sebagai Hakim Konstitusi/Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi, dan Bapak DR. Abdurrahman, S.H., M.H., (Guru Besar pada Fakultas Hukum UNILAM Banjarmasin/Hakim Agung pada Mahkamah Agung R.I.) selaku Co Promotor di tengah-tengah kesibukannya sebagai Hakim Agung. Kedua Beliau ini telah dengan sabar dan teliti membimbing penulis serta memberi bahan-bahan penelitian sehingga penelitian dapat berjalan dengan lancar dan menghasilkan disertasi yang optimal seperti sekarang ini. Semoga semuanya ini menjadi amal jariah dan mendapat pahala yang berlipat ganda dari Allah SWT. Amin!
5. Bapak Prof. DR. Moh. Mahfud MD, S.H., S.U. (Guru Besar pada Fakultas Hukum UII Yogyakarta/Hakim Konstitusi/Ketua Mahkamah Konstitusi) yang memberi ide awal penelitian ini serta memberikan bimbingan dan nasihat-nasihatnya, Bapak Prof. DR. H. Abdul Manan, S.H., S.IP., M.H., (Guru Besar pada Fakultas Hukum UMSU Medan/Hakim Agung dan Ketua Pokja Agama pada Mahkamah Agung R.I.), Bapak Prof. DR. Syamsul Anwar, M.A., (Guru Besar pada Fakultas Syariah UIN SUKA Yogyakarta), dan Bapak Prof. DR. Abdul Ghofur Anshori, S.H., M.H., (Guru Besar pada Fakultas

Hukum UGM Yogyakarta) selaku Tim Penelaah dan Penguji yang telah memberi banyak masukan demi perbaikan disertasi ini.

6. Pimpinan Mahkamah Agung R.I. Bapak DR. H. Harifin A. Tumpa, S.H., Ketua Mahkamah Agung, Bapak H. Abdul Kadir Mapong, S.H., selaku Wakil Ketua Mahkamah Agung R.I., Bidang Yudisial, Bapak DR. H. Ahmad Kamil, S.H., M.H., selaku Wakil Ketua Bidang Non Yudisial, Bapak DR. H. Andi Syamsu Alam, S.H., M.H., selaku Ketua Muda Urusan Lingkungan Peradilan Agama, dan Bapak Drs. H. Rum Nessa, S.H., M.H., selaku Sekretaris Mahkamah Agung, Bapak DR. H. Anwar Usman, S.H., M.H., selaku Kepala Badan Penelitian Dan Pengembangan, Pendidikan Dan Pelatihan Hukum Dan Peradilan Mahkamah Agung, dan Bapak Drs. H. Wahyu Widiani, M.A., selaku Direktur Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung R.I., yang telah memberi dorongan, bimbingan, bantuan dan penghargaan kepada Penulis untuk menempuh jenjang pendidikan Strata-3 Program Doktor pada Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia (UII) di Yogyakarta.
7. Bapak Prof. DR. Suandi Hamid, M.Ec. selaku Rektor UII, Bapak DR. Rusli Muhammad, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum UII dan Ibu DR. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum atas segala bantuan dan perhatiannya selama penulis menempuh program studi ini.
8. Bapak Drs. H. Khalilurrahman, S.H., MBA., M.H., selaku Ketua PTA Jakarta, Bapak Drs. H. Zainuddin Fajari, S.H., M.H., selaku Wakil Ketua PTA Jakarta, Bapak-bapak dan Ibu-ibu Hakim Tinggi PTA Jakarta, Bapak Drs. H. Bahrin Lubis, S.H., M.H., selaku Panitera/Sekretaris PTA Jakarta, dan Bapak/Ibu para Hakim Tinggi PTA Jakarta, yang membantu penulis selama penelitian dan penulisan disertasi sampai selesainya tugas studi ini.

9. Staf pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta yang selalu mengingatkan dan membantu penyelesaian studi ini, mas Yusri yang selalu mengkoordinir proses penyelesaian studi dan disertasi, mbaka Nanik yang tidak pernah menghitung biaya SPP dan ujian-ujian, mas Zuhri, mas Bambang, mas Azhari, mas Sutik, mas Ismanto, mbak Desi, mbak Elmi, mbak Ika dan teman-teman lainnya. Terima kasih atas segala bantuannya.

Secara keseluruhan, penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu yang telah membantu penulis. Terima kasih juga kepada Adik-adik DR. Yeni Salma, Aam, Ratu, Ema, Sari, dan Jenul yang telah membantu penulisan dan koreksi atas naskah disertasi ini. Semoga Allah SWT memberi pahala yang berlipat ganda kepada semua pihak atas segala kebaikan dan pertolongan yang diberikan kepada penulis.

الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ

Yogyakarta, 20 September 2011

Penulis

A. Mukti Arto

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
HALAMAN PERSETUJUAN DEWAN PENGUJI	iv
HALAMAN PENGESAHAN KETUA PROGRAM	v
HALAMAN MOTO	vi
SURAT PERNYATAAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR SINGKATAN	xxi
ABSTRAK	xxii
ABSTRACT	
.....	xxiii

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH	1
B. RUMUSAN DAN PEMBATASAN MASALAH	10
1. Rumusan Masalah	10
2. Pembatasan Masalah	10
C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN	11
1. Tujuan Penelitian	11
2. Kegunaan Penelitian	13

D. KAJIAN PUSTAKA DAN KEASLIAN PENELITIAN	15
E. KERANGKA TEORI	18
1. Teori Negara Hukum	18
2. Teori Hukum dan Masyarakat	25
3. Teori Sistem Peradilan Syariah Islam	34
F. KERANGKA KONSEPTUAL	42
1. Peradilan, Peradilan Syariah Islam, Pengadilan Negara, dan Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah	42
2. Asas Personalitas Keislaman	44
3. Syariah, Fikih, <i>Siyasah Syar'iyah</i> , dan Hukum Islam	44
4. Prinsip-prinsip Syariah Islam	49
5. Prinsip-prinsip Dasar Peradilan Syariah Islam	50
6. Sistem Ketatanegaraan	53
7. Kedudukan Peradilan Agama	54
8. Kelembagaan Peradilan Agama	54
9. Kompetensi Peradilan Agama	54
10. Implikasi Perkembangan Peradilan Agama	55
G. METODE PENELITIAN	55
1. Jenis penelitian	55
2. Metode pendekatan	56
3. Cara penelitian	61
4. Analisis	62
H. SISTEMATIKA LAPORAN PENELITIAN	63

BAB II

PERADILAN AGAMA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA SEBELUM UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 1989 DAN PERADILAN SYARIAH ISLAM DI BEBERAPA NEGARA

A. Peradilan Agama dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	66
1. Asal-mula Peradilan Agama	66
2. Syariah Islam	68
3. Teori-teori Pemberlakuan Hukum Syariah Islam	70
4. Kewajiban Membentuk Peradilan Syariah Islam	80
5. Teori-teori Pembentukan Peradilan Syariah Islam	85
6. Hukum Bertahkim kepada Peradilan Syariah Islam	86
7. Peradilan Agama adalah Peradilan Syariah Islam	87
8. Landasan Ideologis, Filosofis, dan Yuridis Peradilan Agama	88
9. Peradilan Agama merupakan Pengadilan Negara	97
10. Mungkinkah di Indonesia Diadakan Peradilan Agama lain?	98
B. Peradilan Agama Sebelum UU Nomor 7 Tahun 1989	99
1. Peradilan Agama masa Pra Kerajaan Islam	99
2. Peradilan Agama masa Kerajaan-kerajaan Islam	101
3. Peradilan Agama masa Pemerintahan Hindia Belanda	110
4. Peradilan Agama masa Pemerintahan Bala Tentara Jepang	122
5. Peradilan Agama masa awal Indonesia Merdeka	123
6. Peradilan Agama Pasca PP No. 45 Tahun 1957	132
7. Peradilan Agama Pasca UU Perkawinan Tahun 1974	138
8. Peradilan Agama Pasca UU Mahkamah Agung Tahun 1985	142

C. Peradilan Syariah Islam Di Beberapa Negara	143
1. Peradilan Syariah Islam Dalam Wacana Dunia Modern	143
2. Peradilan Syariah Islam di Saudi Arabia	146
3. Peradilan Syariah Islam di Malaysia	155
4. Peradilan syariah Islam di Pakistan	158
5. Peradilan Syariah Islam di Sudan	168
6. Peradilan Syariah Islam di Mesir	174
D. Analisis	179

BAB III

PERKEMBANGAN KEDUDUKAN PERADILAN AGAMA PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 1989

A. Kedudukan Peradilan Agama Dalam Sistem Ketatanegaraan Dan

Syariah Islam	182
1. Menuju reposisi Kedudukan Peradilan Agama	182
2. Pro & Kontra atas RUU Peradilan Agama	185
3. Kedudukan Peradilan Agama Dalam UU No.7 Tahun 1989	191
4. Kelemahan-kelemahan PA Dalam UU No. 7 Tahun 1989	194

B. Kedudukan Peradilan Agama Masa Reformasi

1. Reformasi dan Amandemen UUD Tahun 1945	197
2. Tarik-ulur Penyatuatapan Peradilan Agama di Bawah MA	199
3. Kedudukan Peradilan Agama Dalam UU No. 35 Tahun 1999	206
4. Upaya Pembentukan Mahkamah Syar'iyah di Aceh Tahun 1999	207
5. Kedudukan PA Pasca Amandemen Ketiga Tahun 2001	211

6. Pembentukan Mahkamah Syar'iyah Tahun 2003	215
7. Pro & Kontra Penyatuatan PA di Bawah MA menghangat lagi	220
8. Kedudukan Peradilan Agama Dalam UU No. 4 Tahun 2004	224
9. Kedudukan Mahkamah Syar'iyah Dalam UU No. 4 Tahun 2004	227
10. Kedudukan Peradilan Agama Dalam UU No. 3 Tahun 2006	229
11. Pengakuan Terhadap PA Sebagai Pengadilan Syariah Negara	233
12. Kedudukan Mahkamah Syar'iyah Dalam UU No. 11 Tahun 2006	234
C. Kedudukan Peradilan Agama Pasca UU No. 48 Tahun 2009	237
1. Kedudukan Peradilan Agama Dalam UU No. 48 Tahun 2009	237
2. Kedudukan Peradilan Agama Dalam UU No. 50 Tahun 2009	243
3. Kedudukan Mahkamah Syar'iyah Dalam UU No. 50 Tahun 2009	246
D. Pembinaan Peradilan Agama	249
1. Pembinaan Peradilan Agama Dalam Lintasan Sejarah	249
2. Peran Departemen Agama Dalam Pembinaan Peradilan Agama	254
3. Peran Majelis Ulama Indonesia (MUI) Dalam Pembinaan PA	256
4. Peran Mahkamah Agung Dalam Pembinaan Peradilan Agama	257
E. Analisis Perkembangan Kedudukan Peradilan Agama	258
1. Sejarah Perkembangan Kedudukan Peradilan Agama	258
2. Perkembangan Politik Hukum Kedudukan Peradilan Agama	259
3. Perkembangan perUUan Kedudukan Peradilan Agama	261
F. Kesimpulan	262

BAB IV

~~PERKEMBANGAN KELEMBAGAAN PERADILAN AGAMA PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 1989~~

A. Kelembagaan Peradilan Agama Dalam Sistem Ketatanegaraan dan Syariah Islam	264
1. Peradilan Agama sebagai Lembaga Negara dan Lembaga Syariah	264
2. Kewajiban Menyelenggarakan Lembaga Peradilan Syariah Islam	266
3. Hakim, Pengadilan, Personifikasi, Deindividualisasi, Dan Simbol Syariah	268
4. Syarat-syarat Hakim Peradilan Agama Dalam Syariah Islam	271
5. Hakim dan Pegawai Peradilan Agama Harus Beragama Islam	273
6. Kelembagaan Peradilan Agama Merupakan Simbol Syariah	278
7. Susunan Pengadilan Menurut Syariah Islam	280
8. MA Puncak Dan Pucuk Pimpinan Pengadilan Syariah Islam	284
9. Penghargaan Terhadap PA Sebagai Lembaga Negara	291
B. Perkembangan Kelembagaan Peradilan Agama Pasca UU No. 7 Tahun 1989	291
1. Kelembagaan Peradilan Agama Dalam Struktur Organisasi Negara	291
2. Susunan Pengadilan	305
3. Jumlah Kantor Pengadilan	308
4. Struktur Organisasi Pengadilan	310
5. Ketenagaan Pengadilan	316
6. Pembinaan dan Pengawasan Pengadilan	334
7. Kompetensi Komisi Yudisial Menganalisis Putusan Hakim	339
8. Beban Perkara Pada Peradilan Agama	342
C. Analisis Perkembangan Kelembagaan Peradilan Agama	346
1. Sejarah Perkembangan Kelembagaan Peradilan Agama	346
2. Perkembangan Politik Hukum Kelembagaan Peradilan Agama	349
3. Perkembangan perUUan Kelembagaan Peradilan Agama	351
4. Perbandingan Kelembagaan PA Dengan Peradilan Umum	351

D. Kesimpulan	351
----------------------------	------------

BAB V

PERKEMBANGAN KOMPETENSI PERADILAN AGAMA PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 1989

A. Kompetensi Peradilan Agama Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia dan

Syariah Islam	354
1. Kompetensi Peradilan Agama	354
2. Peradilan Agama Dibentuk Untuk Menegakkan Syariah Islam	355
3. Kompetensi Peradilan Agama Menurut Syariah Islam	356
4. Prinsip-prinsip Dasar Kompetensi Peradilan Agama	361
5. Prinsip-prinsip Dasar Kekuasaan Mengadili	367
6. Pengaturan Kekuasaan Mengadili Dalam Undang-undang	382
7. Subyek Hukum Pada Pengadilan Agama	385
8. Kompetensi Pengadilan Agama Sebelum UU No. 7 Tahun 1989	390

B. Perkembangan Kompetensi Peradilan Agama Pasca UU No. 7 Tahun 1989

1. Ruang Lingkup Perkembangan Kompetensi Peradilan Agama	397
2. Bidang Subyek Hukum Di Muka Peradilan Agama	400
3. Perkara Perkawinan	408
4. Perkara Pelanggaran Terhadap UU Perkawinan	413
5. Perkara Waris, Wasiat, dan Hibah	415
6. Perkara Wakaf	425
7. Perkara Zakat, Infaq, dan Shadaqah	426
8. Perkara Ekonomi Syariah	428
9. Perkara Pidana Syariah (Jinayah)	446

10. Eksekusi Putusan Badan Arbitrase Syariah Nasional	453
11. Perkara Syariah Lainnya	458
12. Penyelesaian Sengketa Milik	460
13. Perkara Itsbat Rukyat Hilal	466
C. Implikasi Perkembangan Peradilan Agama	467
1. Tingkat Kepuasan Pengguna Pengadilan	468
2. Pelayanan Kepastian Hukum Perceraian	473
3. Pelayanan Perceraian Bagi Perempuan	474
4. Masyarakat Miskin Semakin Mudah Mengakses Pengadilan	475
5. Transparansi Biaya Perkara Dan Pengembalian Sisa Panjar	475
6. Putusan Dapat Diterima Sesaat Setelah Diucapkan Dalam Sidang	476
7. SDM Dan Jumlah Pegawai Peradilan Agama Belum Memadai	477
D. Analisis Perkembangan Kompetensi Peradilan Agama	477
1. Sejarah Perkembangan Kompetensi Peradilan Agama	478
2. Perkembangan Politik Hukum Kompetensi Peradilan Agama	480
3. Perkembangan PerUUan Kompetensi Peradilan Agama	481
E. Kesimpulan	482

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan Umum	484
B. Saran-saran	493
DAFTAR PUSTAKA	500
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	519

DAFTAR SINGKATAN

UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang-Undang Dasar
UUD 1945	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
UUD RIS	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Serikat
UUDS	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Sementara
PP	: Peraturan Pemerintah
NAD	: Nanggroe Aceh Darussalam
PA	: Pengadilan Agama
PTA	: Pengadilan Tinggi Agama
PN	: Pengadilan Negeri
PPHIM	: Pusat Pengkajian Hukum Islam Dan Masyarakat
MIT	: Mahkamah Islam Tinggi
Masya	: Mahkamah Syar'iyah
PA/MASYA	: Pengadilan Agama / Mahkamah Syar'iyah
SEMA	: Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia
PERMA	: Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia
MA-RI	: Mahkamah Agung Republik Indonesia
TUADA ULDILAG	: Ketua Muda Urusan Lingkungan Peradilan Agama
BADILALG	: Badan Peradilan Agama
MPR-RI	: Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
DPR-RI	: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
DPD-RI	: Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia
MA	: Mahkamah Agung
MK	: Mahkamah Konstitusi
KY	: Komisi Yudisial
INPRES	: Instruksi Presiden
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
STBL	: Staatsblaad

PERADILAN AGAMA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA PERKEMBANGAN PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 1989

Oleh: A. Mukti Arto
NPM 02932005

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: (1) *pola dan perurutan perkembangan kedudukan, kelembagaan, dan kompetensi* Peradilan Agama (PA) dari UU No.7 Th 1989 sampai UU No. 50 Th 2009 dan implikasinya; (2) apakah PA sudah sesuai dengan *kebutuhan hukum masyarakat* dan *kehidupan ketatanegaraan*; dan (3) menemukan *fenomena* apa saja yang terjadi di balik perkembangannya itu.

Penelitian ini termasuk *jenis penelitian hukum normatif* dengan obyek penelitian berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur/berkaitan dengan PA. *Tipologi* penelitian ini termasuk *penelitian perkembangan* dengan *deskriptif analitis (eksplanatoris)* agar dapat mengungkapkan gejala & keajaiban apa yang terjadi di balik perkembangannya itu. Sebagai kerangka berfikir, pada tataran *grand theory* digunakan teori *negara hukum Pancasila* dari M. Tahir Azhari, pada tataran *midle range theory* digunakan teori *pragmatic legal realism* dari Roscoe Pound, teori *mashalahah* dari Al-Syatibi, dan teori *transformasi* dari Moh. Hatta, sedang pada tataran *aplied theory* digunakan teori *sistem peradilan syariah Islam* dari Moh. Salam Madkur dan Hasbi Ash Shiddieqy.

Disertasi ini membuktikan bahwa perkembangan *kedudukan, kelembagaan, dan kompetensi* PA saat ini semakin mantap hingga hampir mencapai kriteria yang diharapkan sebagai *Pengadilan Negara yang sesungguhnya* sesuai kehidupan ketatanegaraan menurut UUD '1945 dan sekaligus sebagai *Peradilan Syariah Islam yang seutuhnya (kaaffah) dan andal* sesuai ajaran syariah Islam dan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat, meskipun belum sepenuhnya berhasil. Perkembangan PA saat ini secara keseluruhan telah membawa *implikasi positif* bagi pengguna jasa PA, antara lain: (1) meningkatnya kepercayaan publik kepada PA; (2) semakin banyaknya masyarakat miskin yang dapat mengakses keadilan ke PA; dan (3) semakin tingginya tingkat kepuasan pencari keadilan atas pelayanan PA. Untuk itu, dalam beberapa hal direkomendasikan untuk terus disempurnakan, antara lain, mengenai sarana dan prasarana pengadilan, keprotokolan dan penghargaan kepada hakim sebagai pejabat negara, kompetensi PA yang belum seluas syariah Islam, kerancuan kompetensi perkara perbankan syariah dan eksekusi putusan basyarnas, dan temuan-temuan lainnya untuk ditindaklanjuti guna pengembangan PA ke depan. Perkembangan PA ini tidak mengganggu/mengurangi hak dan kemerdekaan umat beragama lain karena masing-masing memiliki hak yang sama dalam kehidupan beragama dan bernegara; dan juga tidak mengganggu ataupun mengurangi kedudukan, kelembagaan, dan kompetensi pengadilan lain karena masing-masing memiliki *spesifikasi* lembaga dan *spesialisasi* perkaranya sendiri-sendiri.

Kata kunci: Peradilan Agama, Peradilan Syariah Islam, Pengadilan Negara.

RELIGIOUS COURT IN INDONESIAN STATE STRUCTURE SYSTEM: THE DEVELOPMENT AFTER THE ACT NUMBER 7 OF 1989

**By: A. Mukti Arto
NPM 02932005**

ABSTRACT

The study aimed at investigating: (1) the pattern and the series of the development of the position, the institution and the competence of religious court from the Act No. 7 of 1989 to the Act No. 50 of 2009 and their implications; (2) whether the religious court has been pursuant to people's need for law and state structure affairs; and (3) finding what phenomena behind the development.

It was normative law study with the object of the legislation related to religious court. It was of the typology of developmental study with (explanatory) descriptive analysis to uncover the phenomena & the miracles behind the development. At grand theory level it used the theory of Pancasila law state by M. Tahir Azhari and at middle range theory level it used pragmatic legal realism theory by Roscoe Pound, the theory of *maslahah* by Al-Syatibi, and transformation theory by Moh. Hatta, while at applied theory level it used Islamic sharia judiciary system by Moh. Salam Madkur and Hasbi Ash Shiddieqy.

The dissertation proved that the development of the position, the institution and the competence of the religious court was increasingly established and almost met the criteria of real state judiciary pursuant to the state structure affairs as stipulated in 1945 Constitution and at the same time as completely (*kaffah*) and reliable Islamic sharia judiciary following Islamic sharia and it has partially met people's need for law. The development of the religious court had in general positive implication for the users of the service delivered by the religious court such as: (1) strengthening public trust to the religious court; (2) the increasing number of those in poverty able to access justice in the religious court; and (3) the increasingly high satisfaction level of those pursuing justice by accessing the service of the religious court. Therefore, there were some area necessary to develop such as the structure and the infrastructure of the religious court, the matters appertaining to the protocols and the appreciation for judges as state officers, the competence of the religious court that has not been as wide as Islamic sharia, the confusion of the competence in sharia banking case and the execution of national sharia body (*basyarnas*), and also other findings necessary to follow up in the future. The development of the religious court did not reduce people's freedom to embrace religion because each of them had equal right in the matters appertaining to state and religion; it also did not reduce the position, the institution, and the competence of other courts because each of them had its own institutional specification and specialization in dealing with their respective case.

Key words: Religious Court, Islamic Shariah Judiciary and State Judiciary.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Peradilan Agama di Indonesia merupakan salah satu lingkungan peradilan yang memiliki *spesifikasi* dan *keunikan* tersendiri karena tunduk pada dua sistem hukum yang sumbernya berbeda. Ditinjau dari sudut *asal muasal*, *tujuan dibentuk dan diselenggarakan* serta *fungsi yang diembannya*, maka ia merupakan *peradilan syariah Islam*¹ dan karenanya ia, berdasarkan ideologi, tunduk pada hukum syariah Islam. Sedang jika ditinjau dari sudut *statusnya* yang dibentuk dan diselenggarakan oleh Negara, maka ia merupakan *Pengadilan Negara*² dan karenanya, berdasarkan konstitusi, ia tunduk pada hukum Negara. Pengadilan merupakan bagian dari Negara yang eksistensinya tidak terlepas dari sistem ketatanegaraan yang diatur dengan UU. *Pergumulan* antara dua sistem hukum tersebut melahirkan *peradilan syariah negara* yang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kemudian disebut dengan Peradilan Agama yang ternyata karena berkaitan erat dengan aspek *ideologis, filosofis, sosiologis, politis*, maupun *yuridis* terus mengalami *perkembangan* yang *unik* dari waktu ke waktu. Perkembangan Peradilan Agama inilah yang hendak dijadikan fokus dalam penelitian ini karena sangat diperlukan dalam praktik penyelenggaraan peradilan guna melayani perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.

¹ Bagir Manan, *Hukum Materiil Perkawinan Di Lingkungan Peradilan Agama*, makalah pada Seminar Nasional Hukum Materiil Peradilan Agama Antara Cita, Realita Dan Harapan, Pusat Pengkajian Hukum Islam Dan Masyarakat Madani & Mimbar Hukum dan Peradilan, Jakarta, 19 Februari 2009, hlm. 20.

² Pasal 24 ayat (2) UUD Tahun 1945.

Pembentuk UU No. 3 Tahun 2006 tanggal 20 Maret 2006 dan UU No. 50 Tahun 2009 Tanggal 29 Oktober 2009 Tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama dalam konsiderannya menyatakan bahwa Peradilan Agama sebagaimana diatur dalam UU No. 7 Tahun 1989 sudah tidak sesuai lagi dengan *perkembangan kebutuhan hukum* masyarakat dan *kehidupan ketatanegaraan* menurut UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³ **Penulis berpendapat** bahwa untuk mencapai tujuan agar Peradilan Agama sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut UUD Tahun 1945, maka tidak ada cara lain kecuali dengan mengembangkan Peradilan Agama menjadi **Pengadilan Negara yang sesungguhnya** sesuai konstitusi dan sekaligus sebagai **Peradilan Syariah Islam yang seutuhnya (kaaffah) dan andal** sesuai ajaran syariah Islam.

Menurut **Zaini Ahmad Noeh** dan **Abdul Basit Adnan**, dalam ajaran syariah Islam, jabatan dan fungsi “**Hakim**” atau “**Qadli**” merupakan alat kelengkapan dalam pelaksanaan syariah Islam.⁴ Oleh karena itu, peradilan syariah Islam ada dan tumbuh sejak diturunkannya syariat Islam pada zaman Nabi Muhammad SAW. Nabi Muhammad SAW adalah Qadli (Hakim) yang pertama dalam Islam.⁵ Di Indonesia, peradilan syariah Islam sudah ada sejak mula-mula agama Islam menginjak bumi Indonesia. Ia tumbuh dan berkembang bersama-sama perkembangan kelompok masyarakat Islam di kala itu, kemudian *memperoleh bentuk ketatanegaraan yang sempurna* dalam kerajaan-kerajaan

³ Republik Indonesia, UU No. 3 Tahun 2006, konsideran huruf c.

⁴ **Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basit Adnan**, *Sejarah Singkat PA Islam Di Indonesia*, Penerbit Bina Ilmu, Surabaya, 1983, hlm. 29.

⁵ Muhammad Salam Madkur, *Al Qadla' fiy al Islam*, Daru Al Nahdlah al 'Arabiyah, Kairo, Mesir, tt., hlm. 12.

Islam, seperti di Aceh, Demak, Banten, Mataram dan lain-lain⁶ di mana peradilan syariah Islam telah tumbuh dan berkembang sebagai **pengadilan negara** dalam sistem ketatanegaraan kerajaan. Hal ini nampak sekali dengan adanya gelar para Raja sebagai **Sayidin Panuntun Panotogomo Kalipatullah** atau gelar sejenis lainnya. Setelah Belanda datang di Indonesia, mereka membentuk Pemerintahan Kolonial Belanda dan juga membentuk badan peradilanannya sendiri demi kepentingannya di Indonesia. Pengadilan Belanda tersebut sampai sekarang masih berlanjut, yakni menjadi pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum.

Sejak tahun 1882, Peradilan Agama mulai masuk ke dalam sistem ketatanegaraan Pemerintah Hindia Belanda, yakni dengan dikeluarkannya Keputusan Raja Belanda No. 24 tertanggal 19 Januari 1882 yang dimuat dalam Stb. 1882 No. 152. Berdasarkan Stb. 1882 No. 153, maka Stb. 1882 No. 152 tersebut berlaku mulai tanggal **1 Agustus 1882**. Dengan demikian, dapatlah dikatakan bahwa **tanggal 1 Agustus 1882 merupakan tanggal diakuinya Badan Peradilan Agama menjadi Pengadilan Negara di Indonesia** dalam sistem ketatanegaraan Pemerintah Hindia Belanda.⁷

UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama merupakan tonggak penting bagi sejarah perkembangan Peradilan Agama. Menurut **Ahmad Gunaryo**, UU tersebut telah mengubah posisi Peradilan Agama dari *'pengadilan pupuk bawang'* menjadi *'pengadilan yang sesungguhnya'* (*"court of law"*).⁸ **Bustanul**

⁶ Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basit Adnan, *loc., cit.*

⁷ Departemen Agama RI, *Peradilan Agama di Indonesia Sejarah Perkembangan Lembaga Dan Proses Pembentukan UUnya*, Departemen Agama RI, 2001, hlm. 12.

⁸ Ahmad Gunaryo, *Pergumulan Politik Dan Hukum Islam, Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan yang Sesungguhnya*, Pustaka Pelajar Yogyakarta dan Pascasarjana IAIN Walisongo Semarang, cetakan ke I, Mei 2006, hlm. 380.

Arifin menilai UU No.7 Tahun 1989 ini sebagai sebuah *lompatan raksasa*.⁹ Namun demikian dalam kenyataannya, sejarah tidak pernah berhenti di satu titik. Demikian pula dengan sejarah perkembangan Peradilan Agama di Indonesia yang terus berjalan dan tak pernah berhenti. Menurut **Yahya Harahap**, UU PA ini setelah diuji dan dikaji ulang, memperlihatkan adanya hal-hal yang *kabur* dan *mengambang* yang karenanya perlu dilakukan terobosan-terobosan dalam pelaksanaannya.¹⁰

Gelombang reformasi yang mulai melanda Indonesia pada tahun 1997 terus bergulir di semua sudut kehidupan kenegaraan Indonesia. **Hartono Marjono** mengatakan bahwa reformasi tersebut merupakan suatu keharusan.¹¹ Reformasi untuk menata kembali kehidupan bermasyarakat dan bernegara menuju kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Reformasi telah menempatkan cita supremasi hukum di tempat yang tertinggi dan mulia yang diharapkan mampu melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Reformasi hendak menempatkan *hukum sebagai panglima*¹² dalam kehidupan pribadi, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Menurut **Satjipto Rahardjo**, dalam era hukum sebagai panglima, hukum memegang kendali dalam manajemen kenegaraan, sosial, politik, ekonomi dan lain-lainnya.¹³ Namun ironisnya, kata **Muhammad Asrun**, di tengah-tengah

⁹ Bustanul Arifin, *Pelembagaan Hukum Islam Di Indonesia Akar Sejarah, Hambatan Dan Prospeknya*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996, hlm.87.

¹⁰ Yahya Harahap, *Kedudukan, Kewenangan Dan Acara Peradilan Agama UU NO. 7 Tahun 1989*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, Edisi Kedua Cetakan Ketiga Juli 2005, hlm. v-vi.

¹¹ Hartono Marjono, *Reformasi Politik Suatu Keharusan*, Gema Insani Press, Jakarta, 1998, hlm. 3.

¹² Charles Himawan, *Hukum Sebagai Panglima*, Kompas, Jakarta, Mei 2003, hlm. X.

¹³ Satjipto Rahardjo, *Aneka Persoalan Hukum & Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1977, hlm.180.

semangat supremasi hukum yang menempatkan hukum sebagai panglima, pengadilan sebagai benteng terakhir penegak hukum justru mengalami krisis kepercayaan dan krisis kinerja akibat dari sistem ketatanegaraan masa lalu dan budaya korupsi yang tidak menguntungkan dunia peradilan pada umumnya.¹⁴

Amandemen UUD Tahun 1945 telah membawa perubahan dalam berbagai sistem kehidupan ketatanegaraan dan kemasyarakatan, termasuk pula di bidang kekuasaan kehakiman. Amandemen Pasal 24 ayat (2) UUD Tahun 1945¹⁵ memberikan *landasan konstitusional* bagi kedudukan lembaga-lembaga negara pelaku kekuasaan kehakiman,¹⁶ yaitu: (1) Mahkamah Agung, (2) Mahkamah Konstitusi, dan (3) Pengadilan-pengadilan dalam empat lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung yang terdiri dari lingkungan peradilan umum, **lingkungan Peradilan Agama**, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara. Amandemen UUD Tahun 1945 telah mendorong dilakukannya perubahan-perubahan atas UU tentang kekuasaan kehakiman, UU Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan di bawahnya. Reformasi telah mendorong munculnya berbagai peraturan perUUan yang berkaitan dengan Peradilan Agama di Indonesia pasca UU No.7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, terutama UU No. 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas UU No. 7

¹⁴ A. Muhammad Asrun, *Krisis Peradilan Mahkamah Agung Di Bawah Suharto*, dan Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa suatu pencarian*, Mahkamah Agung R I, 2005, hlm. 128. Teten Masduki, *Mengontrol Mafia Peradilan*, dalam Eksaminasi Publik Partisipasi Masyarakat Mengawasi Peradilan, ICW, 2003, hal vii. Frans Hendra Winata, *Upaya Mencegah Judicial Corruption Melalui Eksaminasi, Mungkinkah?*, dalam Eksaminasi Publik Partisipasi Masyarakat Mengawasi Peradilan, ICW, 2003, hlm.17.

¹⁵ Amandemen merupakan buah dari perubahan paradigma dan kerangka teoritik. Baca Abdul Mukthie Fajar, *Hukum Konstitusi & Mahkamah Konstitusi*, Penerbit Konstitusi Press Jakarta Dan Citra Media Yogyakarta, 2006, hlm. 14.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 2-3

Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama dan UU No. 50 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, di samping peraturan perUUan lainnya yang berdampak pula pada perkembangan Peradilan Agama.

Dipilihnya perkembangan Peradilan Agama sebagai *legal issue* dalam penelitian ini didasarkan atas beberapa alasan: *Pertama*, dari segi *kebutuhan umat Islam*. Peradilan Agama secara pragmatis merupakan lembaga yang sangat dibutuhkan masyarakat Islam. Hal ini, antara lain, karena: (1) Agama Islam mewajibkan adanya peradilan syariah Islam dalam kehidupan beragama, bermasyarakat, dan bernegara; (2) Jumlah penduduk Indonesia yang beragama Islam merupakan mayoritas, yakni 89% dari seluruh penduduk Indonesia, dengan jumlah perkara mencapai 217.084 perkara pada Tahun 2007 yang dilayani oleh 343 PA dan 29 PTA di bawah Mahkamah Agung Republik Indonesia;¹⁷ (3) Menurut ajaran Islam, dalam menyelesaikan perkara syariah Islam, tidak dikenal adanya pilihan hukum dan pengadilan selain hukum syariah Islam dan peradilan syariah Islam. Oleh karena itu, harus dibentuk dan diselenggarakan peradilan syariah Islam untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Kedua, dari segi *keunikan* Peradilan Agama, baik ditinjau dari aspek *ideologis, filosofis, sosiologis, politis*, maupun *yuridis* sehingga selalu mengundang polemik dan perhatian untuk diteliti dan dikaji¹⁸ karena:

¹⁷ Mahkamah Agung, *Laporan Tahunan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tahun 2008*, Mahkamah Agung R.I., 2009, hlm. 23.

¹⁸ Keunikan Peradilan Agama, antara lain, karena ia lahir berdasarkan doktrin (ideologi) agama namun ia kemudian tampil menjadi peradilan negara dalam Negara Hukum Pancasila.

1. **Peradilan Agama**, secara *ideologis* dan *filosofis* dalam sejarahnya, lahir dan tumbuh atas dasar perintah agama Islam (*ideologi*), bukan atas kehendak politik penguasa seperti peradilan lain pada umumnya. Ajaran agama Islamlah sebagai **penentu dasar** dibentuk dan diselenggarakannya peradilan syariah Islam yang kemudian memperoleh bentuknya sebagai Pengadilan Negara di Indonesia yang berfalsafah Pancasila. Di sini terjadilah *gayung bersambut* dan *perpaduan* antara ideologi agama Islam dan falsafah Pancasila.
2. **Peradilan Agama** secara *sosiologis* dibentuk dan dikembangkan atas kehendak rakyat yang beragama Islam untuk memenuhi kebutuhannya dalam kehidupan beragama, bermasyarakat, dan bernegara yang bersinergi dengan kehendak penguasa (negara) untuk memenuhi kepentingan negara dan warga negaranya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang berkedaulatan rakyat berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.
3. **Peradilan Agama** secara *politis* dibentuk dan diselenggarakan oleh Negara atas beberapa pertimbangan politis bahwa: *pertama*, merupakan konsekuensi dari Negara Hukum Pancasila untuk melindungi dan memenuhi kepentingan rakyatnya yang beragama Islam yang membutuhkan peradilan syariah Islam; *kedua*, Peradilan Agama hanya dapat tumbuh dan berkembang manakala terjadi perpaduan yang bersinergi antara kebutuhan rakyat dan kebijakan Negara untuk memenuhi perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.
4. **Peradilan Agama** secara *yuridis* memerlukan pengaturan dan kelembagaan khusus karena eksistensi dan sifatnya yang *spesifik*.

Keunikan lain dikemukakan oleh **Daniel S. Lev**, bahwa: (1) PA di Indonesia yang nampaknya *serba rapuh dan kacau* ternyata tidak saja dapat tegak berdiri tetapi dalam beberapa hal bahkan *tumbuh lebih kuat*, sedangkan di negara-negara Islam lain lembaga-lembaga hukum Islam banyak yang dihapuskan dan dipersempit; (2) Indonesia merupakan satu contoh yang menarik sekali karena sistem hukum yang berlaku di dalamnya merupakan salah satu yang paling kompleks atau bahkan serba kompleks di seluruh dunia; (3) Indonesia merupakan kasus pembahasan yang patut mendapat perhatian karena dari padanya dapat dipahami betapa kuatnya suatu *ideologi* dapat bertahan terhadap perubahan-perubahan dari luar;¹⁹ (4) Kondisi Peradilan Agama yang dahulu serba rapuh dan kacau ini memang diciptakan demikian oleh Pemerintah Kolonial Belanda.

Ketiga, dari segi *perkembangannya yang signifikan*. Perubahan UU Peradilan Agama dari waktu ke waktu ternyata sangat signifikan dibandingkan dengan perubahan UU Peradilan Umum dan UU Peradilan Tata Usaha Negara. Perubahan UU Peradilan Umum dan UU Peradilan TUN hanya berkisar masalah umur pensiun hakim dan pengalihan organisasi, administrasi, dan keuangan Pengadilan dari Departemen Kehakiman ke Mahkamah Agung. Sedangkan perubahan UU Peradilan Agama meliputi berbagai aspek, antara lain: (a) disamping perubahan umur pensiun hakim dan panitera serta pengalihan organisasi, administrasi, dan keuangan Pengadilan dari Departemen Agama ke Mahkamah Agung; (b) juga meliputi perubahan *kedudukan, kelembagaan* dan

¹⁹ Daniel S. Lev., *Islamic Courts In Indonesia A Study In The Political Bases of Legal Institutions*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London, 1972. hlm. 9. A. Qadri Azizy, *Hukum Nasional Eklektisme Hukum Islam Dan Hukum Umum*, Penerbit Teraju, Jakarta. Mei 2004, hlm. 165-166.

kompetensi Peradilan Agama yang *diperluas* dan *dipertegas*, dengan perubahan yang sangat mendasar. Diundangkannya UU Pemerintahan Aceh, UU Surat Berharga Syariah Negara, UU Perbankan Syariah, Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2008, UU No. 48 Tahun 2009 dan UU No. 50 Tahun 2009 juga berpengaruh terhadap *kedudukan, kelembagaan* dan *kompetensi* Peradilan Agama.

Keempat, dari segi *dibentuknya kembali Mahkamah Syar'iyah* di Aceh melalui UU No. 11 Tahun 2006 Tanggal 1 Agustus 2006 Tentang Pemerintahan Aceh telah merubah kedudukan Mahkamah Syariah yang semula merupakan peradilan khusus dalam dua lingkungan peradilan, yakni lingkungan Peradilan Agama dan peradilan umum.²⁰ Kemudian dalam Pasal 128 ayat (1) UU No.11 Tahun 2006, disebutkan bahwa peradilan syariah Islam di Aceh adalah bagian dari *peradilan nasional dalam lingkungan Peradilan Agama* yang dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah.

Kelima, dari segi *tuntutan perkembangan kebutuhan hukum* masyarakat terhadap syariah Islam dan Peradilan Agama yang ternyata terus meningkat seiring dengan meningkatnya kesadaran hukum masyarakat. Namun demikian dalam kenyataannya masih terdapat persoalan hukum syariah Islam belum ditetapkan menjadi kompetensi Peradilan Agama.

Keenam, dari segi *tuntutan penyesuaian Peradilan Agama dengan kehidupan ketatanegaraan*. Apa lagi dengan diundangkannya UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman dan UU No. 50 Tahun 2009 Tentang

²⁰ Pasal 15 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2004.

Perubahan Kedua atas UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama yang di satu sisi memperkuat kedudukan Peradilan Agama tetapi di sisi lain menimbulkan kerancuan kompetensi Peradilan Agama.

B. Rumusan dan Pembatasan Masalah

1. Rumusan masalah

Dari latar belakang masalah tersebut, maka permasalahan yang hendak dijadikan titik fokus dalam penelitian ini adalah *untuk mengetahui bagaimana perkembangan kedudukan, kelembagaan, dan kompetensi* Peradilan Agama pasca UU No. 7 Tahun 1989?

Perkembangan berasal dari kata 'kembang' atau 'berkembang' yang berarti mekar terbuka atau membentang, menjadi besar atau memuai, menjadi bertambah sempurna, dan menjadi banyak.²¹ Perkembangan Peradilan Agama artinya berkembangnya Peradilan Agama menjadi mekar, besar, bertambah sempurna, dan menjadi banyak.

2. Pembatasan masalah

Penelitian ini membatasi diri pada *perkembangan aspek-aspek kedudukan, kelembagaan, dan kompetensi Peradilan Agama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia* pasca UU No. 7 Tahun 1989, yakni perkembangan selama kurun waktu 20 tahun, dari tahun 1989 sampai dengan akhir tahun 2009. **Perkembangan ini** sangat menarik perhatian untuk diteliti dan dikaji agar dapat diketahui deskripsi perkembangannya, ruang lingkup dan batas-batasnya serta

²¹ Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, Cetakan ke 4, 1993, hlm. 453.

fenomena yang terjadi di balik perkembangannya itu dan implikasi dari perkembangan tersebut bagi masyarakat sehingga dapat bermanfaat bagi semua pihak. Masalah-masalah lain di luar fokus penelitian ini diserahkan kepada para peneliti lain untuk diteliti dan kembangkan.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Setiap penelitian tentu bertujuan mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten.²² Demikian pula dalam penelitian ini. **Tipologi penelitian** ini termasuk penelitian *perkembangan*.²³ Oleh sebab itu, penelitian ini bertujuan untuk: *Pertama*, mengetahui *pola dan perurutan perkembangan kedudukan, kelembagaan, dan kompetensi* Peradilan Agama dari UU No.7 Tahun 1989 sampai diundangkannya UU No. 50 Tahun 2009, dengan segala perubahannya dari waktu ke waktu dalam upaya memenuhi perkembangan kebutuhan hukum masyarakat menurut prinsip-prinsip syariah dan asas personalitas keislaman sesuai dengan perkembangan kehidupan ketatanegaraan Indonesia menurut UUD Tahun 1945, dan implikasinya bagi masyarakat.

Kedua, mengetahui apakah perkembangan Peradilan Agama sudah sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut UUD Tahun 1945 serta ditemukan pula solusinya sebagai jawaban atas latar belakang dilakukannya penelitian ini.

²² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 1

²³ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 36.

Ketiga, selanjutnya dengan menganalisis peraturan perUUan tentang Peradilan Agama dan menelusuri pola dan perurutan perkembangan Peradilan Agama maka peneliti berharap dalam penelitian dapat:

1. Menemukan *fenomena* apa yang terjadi di balik perkembangan Peradilan Agama tersebut;
2. Menemukan *definisi baru yang tepat tentang asas personalitas keislaman* dan bagaimana penerapannya di Indonesia;
3. Menemukan kembali *prinsip-prinsip dasar pelimpahan kekuasaan mengadili (attributie van rechtsmacht)* kepada pengadilan dalam empat lingkungan peradilan masing-masing, setidaknya kepada pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama berdasarkan prinsip-prinsip syariah; dan
4. Menemukan kembali *prinsip-prinsip dasar (prinsip-prinsip syariah)* tentang Peradilan Agama sebagai **Pengadilan Negara yang sesungguhnya dan Peradilan Syariah Islam yang seutuhnya dan andal** dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia menurut UUD Tahun 1945 guna *mengembangkan* Peradilan Agama ke depan dari keadaan yang sudah ada sekarang ini kepada keadaan yang lebih baik lagi.

Keempat, sebagai **esensi penelitian**, ditemukan konsep pengembangan Peradilan Agama ke depan sesuai dengan kehidupan ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945 dan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat yang disampaikan dalam bentuk rekomendasi kepada pihak yang berkompeten di bidangnya masing-masing.

2. Kegunaan Penelitian

Disamping tujuan utama tersebut, maka penelitian ini diharapkan pula dapat memberikan manfaat²⁴ bagi siapapun yang punya kepentingan dan/atau tanggung jawab terhadap Peradilan Agama, terutama bagi para praktisi hukum maupun akademisi hukum serta masyarakat pencari keadilan yang mencari keadilan di lingkungan Peradilan Agama.

Bagi para praktisi hukum, baik dia itu hakim, panitera, juru sita, ataupun unsur pegawai Peradilan Agama lainnya, para advokat, notaris, dan para administrator hukum, dan para pejabat yang berkompeten dalam pembinaan dan pengembangan Peradilan Agama di Indonesia, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih kepada:

- a. **Para pengelola Peradilan Agama** yang berkompeten berupa *pemikiran dan konsepsi baru* dalam rangka membina dan mengembangkan Peradilan Agama untuk masa depan serta meningkatkan profesionalisme pejabat Peradilan Agama yang mandiri di dunia yang serba modern ini;
- b. **Para hakim dan pejabat Peradilan Agama** lainnya berupa *teori dan temuan baru* dalam rangka melaksanakan tugas sehari-hari sehingga hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai pedoman awal dalam rangka pelayanan kepada masyarakat;
- c. **Para praktisi hukum lainnya**, seperti para advokat, penasihat hukum, administrator hukum, dan para notaris berupa *teori dan temuan baru* dalam

²⁴ Manfaat yang diharapkan adalah manfaat praktis maupun teoritis. Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, hlm. 293.

rangka pelayanan kepada masyarakat yang bertalian dengan tugas dan wewenang (kompetensi) Peradilan Agama.

Bagi para akademisi hukum yang berkiprah dalam dunia pendidikan hukum bagi para mahasiswa maupun pelatihan hukum bagi para praktisi hukum, hasil penelitian diharapkan dapat:

- a. Memberikan sumbangsih yang berupa *wawasan baru* atau setidaknya *informasi baru* tentang perkembangan Peradilan Agama sebagai bahan awal dalam penelitian ilmiah lebih lanjut.
- b. Memberikan *tambahan bahan dalam perkuliahan* ilmu hukum pada umumnya, ilmu hukum tatanegara pada khususnya terutaman di bidang peradilan sehingga para mahasiswa memahami perkembangan Peradilan Agama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan benar sehingga mereka akan memiliki persepsi yang benar dan tepat tentang Peradilan Agama.
- c. Memberi *tambahan bahan dalam pendidikan dan pelatihan hukum* untuk memperluas cakrawala di bidang ilmu hukum pada lembaga pendidikan hukum dan lembaga pendidikan dan pelatihan hukum bagi para pejabat Peradilan Agama pada khususnya dan para praktisi hukum lainnya yang ingin meningkatkan keahlian mereka dalam bidang tugas mereka yang bertalian dengan Peradilan Agama.

Bagi masyarakat pencari keadilan, terutama bagi penduduk yang beragama Islam yang merupakan mayoritas, yakni 89% dari seluruh penduduk

Indonesia, dengan jumlah perkara mencapai 283.428 perkara pada tahun 2009,²⁵ hasil penelitian ini dapat memberikan *pemahaman yang jelas* tentang Peradilan Agama sehingga mereka memahami dengan betul bagaimana mencari keadilan pada Peradilan Agama dan bidang-bidang apa saja yang dapat dilayani olehnya.

D. Kajian Pustaka dan Keaslian Penelitian

Dalam hal ini, pernah dilakukan penelitian mengenai Peradilan Agama di Indonesia, antara lain:

1. **Penelitian** yang dilakukan oleh **Daniel S. Lev** dalam bukunya yang berjudul *Islamic Courts In Indonesia*²⁶ yang menyajikan hasil-hasil penelitian mengenai sejarah perkembangan Peradilan Islam di Indonesia dari aspek *landasan politik lembaga-lembaga hukum Islam dan Peradilan Agama* pada masa penjajahan Belanda sampai Indonesia merdeka, yakni sampai dengan tahun 1960.
2. **Penelitian** yang dilakukan oleh **Abdul Gani Abdullah** tahun 1987 tentang Badan Hukum Syara' Kesultanan Bima Tahun 1947-1957: sebuah studi mengenai Peradilan Agama, disertasi, tidak diterbitkan IAIN Syarif Hidayatullah, Jakarta.²⁷ Penelitian ini mengambil obyek *perkembangan kelembagaan Peradilan Agama tempo dulu* di Kesultanan Bima.

²⁵ Mahkamah Agung, *Laporan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tahun 2009*, Mahkamah Agung RI, 2010. hlm. 17.

²⁶ Daniel S. Lev., *Islamic Courts in Indonesia*, Alihbahasa H. Zaini Ahmad Noeh, Penerbit PT. Intermasa, Jakarta, 1980. hal. 8. Daniel S. Lev. *Islamic Courts in Indonesia A Study in The Political Bases of Legal Institutions*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London, 1972, hlm. 5.

²⁷ ~~Abdul Gani Abdullah, *Badan Hukum Syara' Kesultanan Bima Tahun 1947-1957: sebuah studi mengenai Peradilan Agama*, Disertasi pada IAIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, Tahun 1997, tidak diterbitkan.~~

3. **Penelitian** yang dilakukan oleh **Husni Rahim** tahun 1994 tentang Sistem Otoritas dan administrasi Islam di Palembang: studi tentang Pejabat agama di masa Kesultanan dan masa kolonial, disertasi Program Pasca Sarjana IAIN Syarif Hidayatullah, disertasi, tidak diterbitkan.²⁸ Penelitian ini mengambil obyek tentang *kelembagaan Peradilan Agama* di Kesultanan Palembang pada masa penjajahan Belanda.
4. **Penelitian** yang dilakukan oleh **Afdol** tahun 2002 tentang pilihan hukum masyarakat berkait dengan kewenangan PA dalam perkara warisan sebagai dampak politik hukum negara (studi kasus di lima kabupaten dan kota di Jawa Timur), disertasi doktor ilmu hukum Universitas Diponegoro Semarang.²⁹ Penelitian ini mengambil obyek *hukum materiil terapan*, yakni pemberlakuan hukum Islam dalam UU No. 7 Tahun 1989 berkait dengan pemberlakuan hukum adat melalui lembaga pilihan hukum yang ternyata menimbulkan problema hukum yang tak terpecahkan.
5. **Penelitian** yang dilakukan oleh **Amir Muallim** tahun 2003 tentang yurisprudensi Peradilan Agama studi pemikiran hukum Islam di lingkungan Peradilan Agama se-Jawa Tengah dan PTA Semarang, 1991-1997. Penelitian ini mengambil obyek tentang *yurisprudensi* Peradilan Agama dan menghasilkan *teori akomodasi* yang dipraktikkan oleh para hakim di PA

²⁸ Husni Rahim, *Sistem Otoritas Dan Administrasi Islam di Palembang: studi tentang Pejabat Agama di masa Kesultanan dan masa kolonial*, Disertasi Doktor pada Program Pasca Sarjana IAIN Syarif Hidayatullah, Tahun 1994, tidak diterbitkan

²⁹ Afdol, *Pilihan Hukum Masyarakat Berkait Dengan Kewenangan PA Dalam Perkara Warisan Sebagai Dampak Politik Hukum Negara (studi kasus di lima kabupaten dan kota di Jawa Timur)*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro Semarang, Tahun 2002, tidak diterbitkan.

dalam menemukan dan menerapkan hukum terhadap kasus-kasus yang mereka hadapi.³⁰

6. **Penelitian** yang dilakukan oleh **Ahmad Gunaryo** tahun 2006 tentang *pengumpulan politik dan hukum Islam*, reposisi Peradilan Agama dari 'pengadilan pupuk bawang' ke 'pengadilan yang sesungguhnya', disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.³¹
7. **Penelitian** yang dilakukan oleh **Sumadi Matrais** tahun 2006 tentang kemandirian Peradilan Agama dalam konteks Pasal 49 ayat (1) dan Pasal 50 UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Penelitian tersebut memfokuskan perhatiannya pada permasalahan *hukum materiil terapan dan kompetensi Peradilan Agama mengenai sengketa hak milik* kaitannya dengan kewenangan PA. Dalam penelitian tersebut, Sumadi membahas 2 (dua) permasalahan pokok, yaitu tentang apakah PA sudah mandiri dalam kaitannya dengan kewenangan mengadili sengketa hak milik dan keperdataan lain dan apakah Pasal 50 tersebut tidak mengganggu kemandirian Peradilan Agama.³²

Penelitian yang hendak dilakukan sekarang ini adalah berbeda dengan penelitian Ahmad Gunaryo dan penelitian-penelitian lainnya yang pernah ada.

³⁰ Amir Muallim, *Yurisprudensi Peradilan Agama Studi Pemikiran Hukum Islam di Lingkungan Peradilan Agama se-Jawa Tengah dan PTA Semarang, 1991-1997*, Disertasi pada Program Pasca Sarjana Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, Tahun 2003, diterbitkan oleh Badan Litbang & Diklat Departemen Agama RI. Jakarta, 2006.

³¹ Ahmad Gunaryo, *Pengumpulan Politik Dan Hukum Islam, reposisi Peradilan Agama dari pengadilan pupuk bawang ke pengadilan yang sesungguhnya*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, Penerbit Pustaka Pelajar Yogyakarta Bekerjasama dengan Pasca Sarjana IAIN WaliSongo Semarang, Tahun 2006.

³² Sumadi Matrais, *Kemandirian Peradilan Agama Dalam Konteks Pasal 49 ayat (1) dan Pasal 50 UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum UII Yogyakarta Tahun 2006, tidak diterbitkan

Selama ini belum pernah ada penelitian tentang Peradilan Agama yang memfokuskan diri pada *aspek ketatanegaraan* pasca UU No. 7 Tahun 1989, khususnya yang bertalian dengan *kedudukan, kelembagaan, dan kompetensi* Peradilan Agama.

E. Kerangka Teori

Kerangka berfikir³³ yang digunakan dalam penelitian ini disajikan dalam 3 (tiga) tataran teori. Pada tataran *grand theory* ditampilkan **teori negara hukum**. Pada tataran *middle range theory* dipilih **teori hukum dan masyarakat**. Dan pada tataran *applied theory* dipilih **teori sistem peradilan syariah Islam**.

1. Teori Negara Hukum

Negara hukum (*rechtsstaat*) adalah negara yang seluruh aksinya didasarkan dan diatur oleh hukum.³⁴ Teori negara hukum menyajikan konsep-konsep atau ide-ide bagaimana membangun negara hukum yang baik,³⁵ bagaimana cara hidup bersama, bermasyarakat, dan bernegara yang dapat melindungi berbagai kepentingan dan mengatur cara penyelesaian jika terjadi benturan antara berbagai kepentingan dengan berpijak pada prinsip tegaknya kepastian hukum, terwujudnya rasa keadilan serta kedamaian antara berbagai

³³ Kerangka teori (berfikir) ini merupakan landasan teoritis yang menjadi dasar analisa dalam memecahkan permasalahan yang diteliti. Johnny Ibrahim, *op. cit.*, hlm. 293

³⁴ Nukthoh Arfawi Kurdi, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal.13; Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 3.

³⁵ Ibid, hlm. 14.

pihak yang berkepentingan tersebut dan sekaligus memberi arahan kepada kehidupan yang lebih baik.³⁶

Montesquieu menyajikan konsep pemisahan kekuasaan negara ke dalam *kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudisial*, yang terkenal teori "*trias politica*".³⁷ Dalam perkembangannya, teori ini terus disempurnakan oleh negara-negara yang menganutnya untuk dapat mewujudkan suatu sistem ketatanegaraan yang sejajar (sederajat) dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balance*.³⁸ Teori negara hukum merupakan ide dasar dalam penyelenggaraan negara yang baik. **Hasbi Ash Shiddieqy** mengatakan bahwa 'hanya negara hukumlah yang dapat tegak sempurna, jaya sentosa'.³⁹ **Moh. Mahfud** mengemukakan bahwa perumusan kembali ciri-ciri negara hukum tersebut, antara lain, dihasilkan oleh *Internasional Commission of Jurists* dalam konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 sebagai berikut: (1) Perlindungan konstitusional, artinya, selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atau hak-hak yang dijamin; (2) Adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak; (3) Adanya pemilihan umum yang bebas; (4) Adanya kebebasan menyatakan pendapat; (5) Adanya kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi; serta (6) Adanya pendidikan kewarganegaraan.⁴⁰

³⁶ Abdul Manan, *Etika Hakim dalam Penyelenggaraan Peradilan Suatu Kajian Dalam Sistem Peradilan Islam*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2007, hlm.1.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 33.

³⁸ Ibid., hlm. 36.

³⁹ Hasbi Ash Shiddieqy, *Sejarah Peradilan Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1970, hlm. 8.

⁴⁰ Moh. Mahfud. MD., *op., cit.*, hlm. 184-187.

Dari berbagai teori negara hukum,⁴¹ terdapat satu syarat yang sudah tidak diperdebatkan lagi, yaitu bahwa dalam suatu negara hukum *harus ada lembaga peradilan yang merdeka, mandiri, bersih, dan berwibawa* yang bertugas menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan demi terselenggaranya negara hukum yang baik. **Marbun, S. F.** mengatakan bahwa pengadilan akarnya negara hukum.⁴² Peradilan bebas dan tidak memihak merupakan ciri dan syarat tegaknya negara hukum, demikian **Moh Mahfudz MD.**⁴³ **Negara Indonesia** menganut dan mempraktikkan teori negara hukum dengan modifikasi sendiri sesuai dengan spesifikasinya sebagai Negara yang berdasarkan **Pancasila** dan UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum Indonesia bertujuan mewujudkan tata kehidupan bangsa, negara, dan masyarakat yang tertib, bersih, makmur, dan berkeadilan berdasarkan Pancasila.⁴⁴ **Cita negara hukum** Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila telah dirumuskan dalam Pembukaan UUD Tahun 1945. Para pendiri Negara Republik Indonesia (*the founding father's*), telah meletakkan dasar-dasar negara hukum bagi Republik Indonesia sebagaimana dituangkan dalam Pembukaan UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia yang hendak dibentuk adalah:

... negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum,

⁴¹ Nukthoh, loc., cit.

⁴² S.F. Marbun, *Pengadilan Akarnya Negara Hukum*, dalam Jurnal Hukum No.9 vol.9-1997, hlm. 17.

⁴³ Moh. Mahfud. MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Penerbit LP3ES Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 96.

⁴⁴ Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1985, hlm.13.

mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Selanjutnya, Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 hasil amandemen ketiga menyatakan bahwa ***“Negara Indonesia adalah negara hukum.”***

Menurut **Muhammad Tahir Azhari**, Negara Indonesia menganut konsep ***Negara Hukum Pancasila*** yang berbeda dengan konsep barat pada umumnya. Menurutnya, konsep Negara Hukum Pancasila ini memiliki ciri-ciri, yaitu: (1) Ada hubungan yang erat antara agama dan negara; (2) Negara dan hukum bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa; (3) Ada jaminan kebebasan beragama dalam arti positif; (4) Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang; (5) Diterapkannya asas kekeluargaan dan kerukunan. Menurutnya, Indonesia tergolong sebagai ***negara nomokrasi***, yakni negara yang kekuasaannya didasarkan pada hukum-hukum dari Tuhan.⁴⁵ Menurutnya, ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam Negara Hukum Pancasila, yaitu: ***Pertama***, kebebasan beragama harus mengacu pada makna yang positif sehingga pengingkaran terhadap Tuhan Yang Maha Esa (ateisme) ataupun sikap yang memusuhi Tuhan Yang Maha Esa dilarang; ***Kedua***, ada hubungan yang erat antara agama dan Negara, karena itu baik secara *rigid* (mutlak) maupun secara longgar (*nisbi*) Negara Republik Indonesia tidak mengenal doktrin pemisahan antara Agama dan Negara. Doktrin pemisahan antara Agama dan Negara ini sangat bertentangan dengan Pancasila dan UUD Tahun 1945.⁴⁶

Presiden Republik Indonesia, Susilo Bambang Yudoyono, mengatakan:

⁴⁵ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, September 1992, hlm. 71-72.

⁴⁶ Ibid.

.... salah satu yang sangat penting dan dalam urutan Pancasila justru kita sepakati menjadi sila yang pertama, yaitu bagaimana hubungan antara negara dan agama, atau makna tentang Ketuhanan, dan bagaimana **agama harus dijalankan oleh pemeluk-pemeluknya**.⁴⁷

Menurut **A. Hasjmy**, agama dan negara memiliki hubungan yang bersifat *simbiotik*, di mana antara keduanya mempunyai hubungan timbal balik yang saling melengkapi dan menguntungkan.⁴⁸ Menurutnya, Islam dan negara dapat dikatakan satu paket dari wahyu yang harus dijalankan secara integral tanpa harus dihadapkan sebagai dua kutub yang berlawanan, keduanya saling saling menguatkan, di mana agama dapat memberi legitimasi kepada negara, sedangkan negara dapat menjadikan agama sebagai paradigma etik dan moral dalam menjalankan roda pemerintahan sehingga masing-masing dapat menyatu ketika dilembagakan sebagai suatu kekuasaan. Menurutnya, dengan melaksanakan prinsip-prinsip Pancasila berarti sekaligus melaksanakan prinsip-prinsip Islam.⁴⁹ Oleh sebab itu, **A. Hasjmy** dapat menerima konsep negara bangsa (*nation state*) *tanpa harus menyebut negara Islam*.⁵⁰

Berdasarkan doktrin tersebut, maka penulis berpendapat bahwa konsep negara hukum yang baik dan cocok bagi Indonesia adalah **Negara Hukum Pancasila** yang di dalamnya:

1. Ada jaminan (*protection*) dari negara bagi warga negara (bangsa) Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia secara konstitusional untuk mewujudkan

⁴⁷ Susilo Bambang Yudhoyono, *Menata Kembali Kerangka Kehidupan Bernegara Berdasarkan Pancasila*, Pidato Presiden Dalam Rangka Memperingati Hari Lahir Pancasila di Jakarta Convention Center, 1 Juni 2006, hlm. 11.

⁴⁸ Sirajuddin, *Politik Ketatanegaraan Islam*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007., hlm. 4.

⁴⁹ Ibid., hlm. 17.

⁵⁰ Ibid., hlm. 147.

tujuan bersama dalam bernegara, yaitu mewujudkan tata kehidupan bangsa, negara, dan masyarakat yang tertib, bersih, makmur, dan berkeadilan.

2. Segala tindakan negara dan warga negara harus berdasarkan hukum yang bertujuan untuk mewujudkan cita-cita bersama, yakni mewujudkan tata kehidupan bangsa, negara, dan masyarakat yang tertib, bersih, makmur, dan berkeadilan.
3. Ada pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang menjamin persamaan hak (*equal right*), baik dalam bidang-bidang politik, kebebasan berpendapat, hukum, sosial, ekonomi, maupun kebudayaan.
4. Ada hubungan yang erat antara agama dan Negara dalam arti bahwa segala tindakan dan kebijakan Negara harus: a). sejalan dan tidak boleh bertentangan dengan agama dan b). menjamin terselenggaranya kehidupan beragama dengan baik, termasuk di dalamnya dalam penegakan hukum syariah Islam bagi mereka yang bergama Islam mengenai perkara-perkara yang tunduk pada hukum syariah Islam berdasarkan asas personalitas keislaman demi terselenggaranya kehidupan beragama, bermasyarakat, dan bernegara sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa.
5. Ada peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh suatu kekuatan apapun di luar kekuasaan kehakiman, ***termasuk di dalamnya peradilan syariah Islam*** guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan hukum syariah Islam sesuai prinsip-prinsip syariah.
6. Ada pemilihan umum yang bebas.
7. Ada kebebasan menyatakan pendapat.

8. Ada kebebasan berserikat/berorganisasi dan berposisi.
9. Ada pendidikan kewarganegaraan.

Menurut hemat penulis, inti dari *teori negara hukum Pancasila* adalah adanya hubungan erat antara negara dan agama di mana agama menjiwai kehidupan bernegara dan negara melindungi kehidupan beragama. Kaitannya dengan kehidupan beragama, maka dalam Negara Hukum Pancasila haruslah: *Pertama*, ada aturan hukum yang menjamin dan melindungi Negara dan warga negaranya dalam *kehidupan beragama*, bermasyarakat dan bernegara, termasuk di sini dalam penegakan hukum-hukum agama; *Kedua*, semua tindakan negara dan warga negara berdasarkan hukum yang sejalan dan tidak bertentangan dengan agama; *Ketiga*, untuk menegakkan hukum tersebut harus ada peradilan yang bebas dan mandiri; dan *Keempat*, untuk menegakkan hukum agama, maka harus ada peradilan agama sesuai ajaran agama yang bersangkutan.⁵¹

Negara hukum Pancasila ini berbeda dengan negara *"teokrasi"*⁵² yang mengajarkan bahwa negara itu ada atas kehendak Tuhan dan yang memerintah adalah Tuhan, Raja dianggap sebagai penjelmaan Tuhan atau memerintah atas nama Tuhan.⁵³ Indonesia bukan negara teokrasi atau negara agama, yakni negara yang berdasarkan atas satu agama tertentu, tetapi merupakan Negara Hukum

⁵¹ Dalam Negara Hukum Pancasila, semua warga Negara berhak hidup di Indonesia, semua agama yang ada dan diakui dapat hidup di Indonesia, semua umat beragama dapat mengamalkan agamanya masing-masing dengan mendapat jaminan dan pelayanan dari Negara. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Semua umat beragama memiliki hak yang sama dalam kehidupan beragama, bermasyarakat, dan bernegara.

⁵² Dengan tokohnya Agustinus (354-430), baca Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Tokoh-Tokoh Ahti Pikir Negara & Hukum Dari Zaman Yunani Kuno Sampai Abad Ke-20*, Nuansa, Bandung, Agustus 2010, hlm. 79.

⁵³ Syaiful Bakhri, *Ilmu Negara Dalam Konteks Negara Hukum Modern*, Totalmedia, Yogyakarta, 2010, hlm. 92.

Pancasila yang memberi ruang gerak bagi semua umat beragama dan hukum-hukum agamanya hidup bersama di Indonesia. Negara hukum Pancasila juga berbeda dengan konsep negara hukum menurut Barat.

PERBEDAAN ANTARA KONSEP NEGARA HUKUM PANCASILA DENGAN KONSEP NEGARA HUKUM MENURUT BARAT

No.	KONSEP NEGARA HUKUM PANCASILA	KONSEP NEGARA HUKUM MENURUT BARAT
1	Ada hubungan erat antara agama dan negara	Tidak hubungan antara agama dan negara. Pemisahan secara tegas antara agama dan negara.
2	Negara dan hukum bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa, demokrasi dan HAM	Negara dan hukum bertumpu pada demokrasi dan HAM tanpa unsur Ketuhanan
3	Ada jaminan kebebasan beragama dalam arti positif, artinya ada jaminan agar agama dijalankan oleh pemeluknya	Ada kebebasan beragama dalam arti negatif, artinya boleh beragama, boleh tidak beragama karena itu urusan pribadi
4	Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang	Ateisme dan komunisme tidak dilarang
5	Diterapkannya asas kekeluargaan dan kerukunan	Diterapkan asas individual dan liberalisme.

Dalam penelitian ini, penulis mengacu kepada *teori negara hukum Pancasila* sebagai *grand theory* karena teori inilah yang *cocok* dan *spesifik* bagi Negara Hukum Republik Indonesia di mana Peradilan Agama itu berada.

2. Teori Hukum dan Masyarakat

Dari **teori negara hukum** akan memunculkan sebuah pertanyaan mengenai: hukum apa yang harus diterapkan bagi bangsa Indonesia yang beragama Islam dalam negara hukum Pancasila? Pertanyaan ini dapat dijawab dengan *teori hukum dan masyarakat*. Pada tataran *middle range theory*, dalam penelitian ini digunakan teori *pragmatisme legal realism* dari **Roscoe Pound**, teori *analytical legal positivism* dari **John Austin**, teori *mashlahah* dari **Al**

Syatibiy, dan teori *transformasi* dari Moh. Hatta, yang diterapkan secara terpadu dan proporsional.

Pertama-tama perlu dikemukakan di sini teori *pragmatisme legal realism* dari Roscoe Pound yang mengajarkan bahwa *law as a tool of social engineering*,⁵⁴ yakni bahwa hukum berfungsi sebagai sarana untuk merekayasa masyarakat ke arah tertentu yang diinginkan.⁵⁵ Teori ini didasarkan atas keyakinan bahwa: (1) antara hukum dan masyarakat terdapat hubungan yang fungsional, (2) hukum yang merupakan sistem pengaturan yang terkendali dan memaksa (*coersif*) berfungsi menciptakan keseimbangan antara berbagai kepentingan, (3) hukum merupakan lembaga sosial yang bersifat terencana (*by design*) sebagai produk kecendekiaan yang sistematis niscaya mudah disempurnakan setiap kali demi fungsional sebagai sarana *social engineering*, dan (4) kehidupan sosial dapat dengan mudah dipengaruhi oleh hukum manakala kepentingan mereka terjamin.⁵⁶ Menurut Roscoe Pound, dalam rangka memfungsikan hukum sebagai sarana *social engineering*, maka haruslah diciptakan hukum yang: (1) dapat menciptakan keseimbangan antara berbagai kepentingan (*interest balancing*); (2) mengarahkan kehidupan sosial ke arah yang lebih baik; (3) menciptakan keadaan masyarakat yang tertib untuk mencapai cita-cita yang diinginkan; dan (4) mampu mendorong terjadinya perubahan sosial dan bahkan bila perlu dapat memaksa masyarakat untuk mengikuti norma-norma baru

⁵⁴ Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bhatara, Jakarta, 1972, hal. 71. Otje Salman, *op., cit.*, hal.33.

⁵⁵ Darji Darmodiharjo dan Sidharta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jarta, 2002, hlm. 128.

⁵⁶ Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, dan Markus Y. Hage, *Teori hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm.161-162.

yang ditetapkan. Menurutnya, hukum tidak lagi dilihat hanya sekedar tatanan penjaga *status quo*, tetapi sebagai sebuah sistem pengaturan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu secara terencana.⁵⁷ **Teori ini** kemudian dikembangkan oleh **Mochtar Kusumaatmadja** sebagai *teori hukum pembangunan*.⁵⁸ Menurutnya, hukum yang baik harus memenuhi empat syarat, yaitu: *pertama*, sesuai dan memperhatikan kesadaran hukum masyarakat; *kedua*, tidak boleh menghambat modernisasi; *ketiga*, dapat menjadi sarana pembaharuan masyarakat; dan *keempat*, mempunyai kekuatan legalisasi dari negara. **Mochtar** mengemukakan bahwa “*hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan dan kekuasaan tanpa hukum adalah kezaliman*”.⁵⁹ Hal senada juga dikemukakan oleh **Otje Salman**.⁶⁰ Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (3) jo Pasal 28 UU No. 48 Tahun 2009, *kedudukan, kelembagaan, dan kompetensi* Peradilan Agama diatur dengan UU. Untuk itu, ditampilkan teori *analytical legal positivism* dari **John Austin** yang mengajarkan bahwa *law is a command of the Lawgiver*, artinya hukum adalah perintah penguasa. Positivisme mengajarkan bahwa tidak ada hukum di luar UU.⁶¹ Hukum dalam pengertian UU ini di dalamnya terkandung 4 unsur: (1) kedaulatan (*sovereignty*) (2) perintah dari penguasa (*command*), (3) kewajiban (*duty*), dan (4). sanksi (*sanction*).⁶² Menurutnya, hukum itu berlaku karena mendapat bentuk positifnya dari institusi yang berwenang, yakni dalam bentuk perUUan, dan

⁵⁷ Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, dan Markus Y. Hage, *loc. cit.*

⁵⁸ Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Penerbit Kencana Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm.21.

⁵⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi Dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1976, hlm. 11.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm.59.

⁶² Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *op. cit.*, hlm. 114.

karenanya harus dipatuhi.⁶³ Peradilan Agama adalah pengadilan negara yang diatur oleh UU.

Kedua, kaitannya dengan hukum dan masyarakat Islam, maka digunakan teori *mashlahah* (المصلحة)⁶⁴ dari Al-Syatibi dalam bukunya Al Muwafaqat.⁶⁵ Mashlahah sebagai *tujuan syariah* harus menjadi kebijakan pemegang kekuasaan, baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Hukum Islam memberikan suatu pedoman bahwa:

٦٦ تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة

Artinya: "kebijakan imam (penguasa) terhadap rakyatnya harus didasarkan pada kemaslahatan umat".

Teori mashlahah ini mengajarkan bahwa: **Pertama**, hukum itu dibuat untuk kemaslahatan manusia, yaitu melindungi kesejahteraan *agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta kekayaan manusia*, agar mendapat manfaat dan terhindar dari kerusakan; **Kedua**, apabila dalam mewujudkan kemaslahatan itu menghendaki perubahan hukum, maka hukum pun harus diubah mengikuti kemaslahatannya tersebut meskipun harus menyimpang dari atau berbeda dengan teks hukumnya; **Ketiga**, apabila demi terwujudnya kemaslahatan harus dibentuk hukum baru, maka dapat dibentuk hukum baru meskipun tidak ada perintah dalam syariah; **Keempat**, apabila terjadi pertentangan atau perbedaan kemaslahatan satu

⁶³ Bernard L. Tanya, dkk., *op. cit.*, hlm. 119.

⁶⁴ Teori mashlahah ini diperkenalkan oleh Imam Al Syathibi, al Mawardi, al Ghazali, Najamuddin al Thufi, Ibnu Taimiyah, al Thabathaba'i, Mustafa Zaid, dan Abdul Wahhab Khallaf. Lihat Djazimah Muqoddas, *Kontroversi Hakim Perempuan Pada Peradilan Islam di Negara-Negara Muslim*, LKIS, Yogyakarta, Maret 2011, hlm. 38.

⁶⁵ Al Syatibi, *al Muwafaqat fi Ushul as-Syari'ah*, Beirut, Darul Kutubi al 'Arabiyyah, tth., Juz. II, hlm. 7.

⁶⁶ Abdul Karim Zaidan, *100 Kaedah Fikih Dalam Kehidupan Sehari-hari*, Terjemahan Muhyidin Mas Rida, LC, Pustaka al Kautsar, Jakarta, Pebruari 2008, hlm. 153.

sama lain, maka diambil *mashlahah* yang lebih besar atau kemaslahatan yang paling unggul (kuat), sesuai tujuan syariah, sehingga kemaslahatan *dlaruriyat* sebagai kemaslahatan *primer* harus didahulukan atas kemaslahatan *hajiyyat* sebagai kemaslahatan *sekunder*, dan kemaslahatan *hajiyyat* harus didahulukan atas kemaslahatan *tahsiniyat* sebagai kemaslahatan *tertier*. **Kelima**, pembentukan hukum baru melalui *mashlahah* berdasarkan akal manusia (*mursalah*) tidak boleh bertentangan dengan ketentuan nash (syariah) yang bersifat *'ubudiyah* yang menjadi hak Allah.⁶⁷ **Teori *mashlahah*** ini dapat diterapkan apabila dipenuhi 4 (empat) syarat, yaitu: (1) keadaannya sudah mencapai tingkat *dharuriyyah* di mana kemaslahatannya sangat esensial dan primer; (2) kemaslahatannya bersifat *qath'iyah*, yakni sangat jelas dan tegas; (3) kemaslahatan tersebut bersifat *kulliyah* (universal); dan (4) kemaslahatan tersebut berdasarkan dalil-dalil (alasan-alasan) yang *mu'tabarah* (dalil universal dari keseluruhan *qarinah*), demikian **Al Syatibi** sebagaimana diuraikan oleh Hamka Haq.⁶⁸ Dalam keadaan demikian, maka **Al Ghazali** menegaskan bahwa tidak ada satupun dari hukum syariah Islam yang bertentangan dengan *mashlahah*.⁶⁹ Oleh sebab itu, hukum itu dapat berkembang mengikuti kemaslahatan yang terjadi pada era, area, dan suasana tertentu. Kemaslahatan itu menjadi alasan (*'illat*) adanya hukum. Dalam hukum Islam terdapat suatu kaidah *fiqhiyah* yang berbunyi:

تغير الأحكام بتغير الأزمنة والأمكن والأحوال

⁶⁷ Demikian menurut kesimpulan penulis.

⁶⁸ Hamka Haq, *Al-Syatibi Aspek Teologis Konsep Mashlahah dalam Kitab al-Muwafaqat*, Penerbit Erlanga, Jakarta, 2007, hlm. 250-251.

⁶⁹ Djazimah Muqoddas, loc., cit.

Artinya: “Perubahan hukum dapat terjadi karena perubahan *era*, *area*, dan *suasana*.”⁷⁰

Dalam kaidah lain dikatakan bahwa:

الحكم يدور مع علته وجودا وعدما

Artinya: “Hukum itu bergerak mengikuti illatnya (kemaslahatannya), ada illat ada hukum, tidak ada illat tidak ada hukum”.⁷¹

Dalam kaidah lain ditegaskan bahwa:

الحكم يتبع المصلحة الراجحة

Artinya: “Hukum itu mengikuti kemaslahatan yang paling unggul (kuat)”.⁷²

Mahmoud Syaltout mengatakan bahwa *Syariah* adalah tatanan yang ditetapkan Allah atau yang ditetapkan pokok-pokoknya saja.⁷³ Menurut hemat **penulis**, syariah dalam katagori pertama, yakni tatanan yang ditetapkan Allah, adalah bersifat absolut, universal, dan muabbadah sehingga tidak mungkin ada perubahan. Syariah dalam katagori kedua, yakni yang ditetapkan pokok-pokoknya saja, adalah bersifat relatif, lokal, dan temporer sehingga dimungkinkan terjadinya perubahan dengan mengikuti kemaslahatan manusia. **Najamuddin Al Tufiy** mengklasifikasikan kemaslahatan ini menjadi 3 tingkatan secara graduatif, yaitu: *dlaruriyat* sebagai kemaslahatan primer, *hajiyyat* sebagai kemaslahatan sekunder, dan *tahsiniyat* sebagai kemaslahatan tertier. Kemaslahatan *dlaruriyat* meliputi

⁷⁰ Muhlish Usman, *Kaidah-Kaidah Ushuliyah Dan Fiqhiyah Pedoman Dasar Dalam Istimbath Hukum Islam*, Rajawali Press, Jakarta, Januari 1997, hal. 145. A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, Juni 2006, hlm.109.

⁷¹ Asjmuni A. Rahman, *Qoidah-Qoidah Fiqh*, Jakarta, Bulan Bintang, 1976, hlm. 71.

⁷² Ibid.

⁷³ Mahmud Syalthout, *Al Islamu Aqidah wa Syari'ah*, Daarul Qalam, Cetakan ke 3, 1966, hlm.12.

lima aspek kemanusiaan, yaitu *melindungi kesejahteraan jiwa, agama, akal, keturunan, dan harta kekayaan manusia* yang dikategorikan dengan *al maqashid al khamsah*.⁷⁴ Dalam ilmu *ushul al-fiqh*, *mashlahah* sebagai *metode ijtihad* dibedakan menjadi tiga jenis: (1) *mashlahah mu'atabaroh*, yaitu *mashlahah* yang alasan (*'illat*)-nya telah ditunjukkan oleh syara' baik secara langsung maupun tidak langsung; (2) *mashlahah mursalat*, yaitu *mashlahah* yang tidak dilarang oleh syara' tetapi juga tidak diperintahkan; dan (3) *mashlahah mulghoh*, yaitu *mashlahah* yang meskipun alasannya dianggap baik oleh akal tetapi karena bertentangan dengan ketentuan syara' sehingga harus ditinggalkan.⁷⁵

Penulis berpendapat bahwa, teori *mashlahah* ini harus diterapkan secara proporsional. Dalam hal-hal yang berkaitan dengan *hukum wadl'iy* (yakni, hukum yang berfungsi melindungi hak-hak Tuhan, hak-hak publik, ketertiban umum, kepastian hukum, dan nilai-nilai kebenaran), maka kepastian hukum harus diutamakan. Dalam hal-hal yang berkaitan dengan *hukum takliyyiy* (yakni, hukum yang mengatur hak dan kewajiban antar subyek hukum/mukallaf), maka rasa keadilan harus diutamakan. Dalam hal terjadi kontradiksi (perbenturan) antara kepastian hukum dan rasa keadilan, maka diterapkan teori *mashlahah*, yakni manfaat yang lebih luas. Demikian pula jika terjadi pertentangan kemaslahatan satu sama lain, maka diambil *mashlahah* yang lebih besar, sesuai tujuan syariah.

⁷⁴ Al Syatibi, *loc. cit.*

⁷⁵ Amir Syarifuddin, *Ilmu Ushul Fiqh Jilid 2*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta, 2001, hlm. 329-332.

Ketiga, berkaitan dengan hukum dan masyarakat Islam di Indonesia, penulis mengambil teori *transformasi hukum syariah Islam* yang dikemukakan oleh **Moh. Hatta** yang menyatakan dalam memoarnya bahwa:

Dalam Negara Indonesia yang kemudian memakai semboyan Bhineka Tunggal Ika, tiap-tiap peraturan dalam kerangka syariah Islam, yang hanya mengenai orang Islam, dapat dimajukan sebagai rencana UU ke DPR, yang setelah diterima oleh DPR mengikat umat Islam Indonesia. Dengan cara begitu lambat laun terdapat bagi umat Islam Indonesia suatu sistem syariah Islam yang teratur dalam UU, berdasarkan Qur'an dan Hadist, yang sesuai pula dengan keperluan masyarakat Islam sekarang.⁷⁶

Dari pernyataan **Bung Hatta** ini dapat dijabarkan menjadi beberapa kebijakan dasar yang merupakan sikap politik Pemerintah Indonesia merdeka terhadap hukum syariah Islam, yaitu *politik transformasi hukum syariah Islam* menjadi peraturan perUUan sehingga membentuk suatu *sistem hukum syariah Islam* yang: (1) Berdasarkan Aqidah Tauhid; (2) Bersumber dari Qur'an dan Hadis; (3) Telah disepakati bersama secara demokratis melalui wakil-wakil rakyat di DPR; (4) Ditransformasi ke dalam bentuk peraturan perUUan sehingga menjadi hukum positif yang mengikat umat Islam Indonesia; dan (5) Sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat Islam Indonesia. Menurut **Anwar Haryono**, hukum Islam itu bersumber dari wahyu dan pemikiran manusia⁷⁷ yang menurut **Musa Asy'ari** diistilahkan sebagai hasil *berpikir rasional transedental yang berpijak pada kitab dan hikmah*, dan inilah ciri khas pemikiran dalam

⁷⁶ Salman Alfarisi, *Mohammad Hatta Biografi Singkat 1902-1980*, Garasi, Yogyakarta, 2009, hal. 154. Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, "Perkembangan Hukum Islam Dan Peradilan Agama Di Indonesia" dalam "Kenang-kenangan Satu Abad Peradilan Agama Di Indonesia", Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Departemen Agama, Jakarta, 1985, hlm. 26.

⁷⁷ Anwar Haryono, *Hukum Islam Keadilan Dan Keluasannya*, Penerbit Bulan Bintang, Cetakan Ketiga Juli 2004, hlm. 93.

Islam.⁷⁸ Jadi, *hukum yang tepat bagi masyarakat muslim Indonesia adalah hukum syariah Islam*. Hal ini tanpa mengurangi kemerdekaan umat beragama lain untuk beribadah menurut agamanya sesuai UUD Tahun 1945.

Berdasarkan tiga teori tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa hukum yang tepat bagi masyarakat muslim Indonesia, disamping hukum nasional yang berlaku bagi semua warga negara, adalah *hukum syariah Islam yang*: (1) bersendikan pada akidah Islam (tauhid); (2) bersumber dari Alquran dan Hadis; (3) sesuai dengan kesadaran dan keyakinan hukum masyarakat muslim; (4) menjamin kemaslahatan yang berupa keadilan, kemanfaatan, ketertiban dan kepastian hukum bagi masyarakat baik secara individual maupun sosial; (5) melindungi keselamatan dan kesejahteraan agama, jiwa, akal, keturunan (nasab), harta kekayaan manusia Indonesia; (6) dapat mengarahkan masyarakat kepada kehidupan yang lebih baik yang menjadi cita-cita bersama dalam kehidupan beragama, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan prinsip-prinsip Syariah; (7) hanya mengikat umat Islam; (8) sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat; (9) ditransformasi (diformulasikan) menjadi hukum positif yang ditetapkan secara bertahap dan demokratis; (10) memiliki lembaga peradilan syariah Islam yang merdeka, mandiri, tidak memihak, bersih, berwibawa, seutuhnya dan andal; dan (11) dengan tetap menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk beribadah menurut keyakinannya itu sesuai UUD Tahun 1945.

⁷⁸ Musa Asy'ari, *Filsafat Islam Sunnah Nabi Dalam Baerpikir*, LESFI, Yogyakarta, 2002, hlm. 21.

3. Teori Sistem Peradilan Syariah Islam

Teori sistem peradilan syariah Islam⁷⁹ sebagai *applied theory* merupakan teori praktis dalam pembentukan dan penyelenggaraan peradilan syariah Islam. Teori peradilan syariah Islam hendak menyajikan konsep bagaimana membentuk Peradilan Agama yang tampil menjadi **Pengadilan Negara yang sesungguhnya dan sekaligus Peradilan Syariah Islam yang seutuhnya dan andal.**

Yang dimaksud dengan **Pengadilan Negara yang sesungguhnya** adalah pengadilan yang sesuai dengan kehidupan ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD Tahun 1945. Yang dimaksud dengan **Peradilan Syariah Islam** (*shariah court* atau *Islamic court*) dalam penelitian ini adalah peradilan yang dibentuk dan diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip syariah.⁸⁰ **Seutuhnya** (*kaaffah*) berarti keadaan sempurna seperti keadaan semula tanpa ada kekurangan.⁸¹ **Andal** berarti dapat dipercaya, mampu, dan tangguh. Pengadilan yang andal berarti pengadilan yang tangguh, dapat dipercaya dan mampu melakukan tugas pokok dan fungsinya secara tuntas.⁸² **Peradilan Syariah Islam** ini akan menjadi pengadilan yang andal apabila mampu memenuhi perkembangan kebutuhan hukum dan keadilan masyarakat pencari keadilan berdasarkan syariah Islam.

⁷⁹ Istilah Peradilan Syariat Islam ini diambil dari UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh yang dalam Pasal 128 ayat (1) menyatakan: "Peradilan syari'at Islam di Aceh adalah bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan Peradilan Agama yang dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pihak manapun.

⁸⁰ Hasbi Ash Shiddieqy, *Sejarah Peradilan Islam*, Penerbit Bulan Bintang, Jakarta, 1970, hlm. 7.

⁸¹ Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1993, hlm. 1000.

⁸² *Ibid.*, hlm. 34.

Muhammad Salam Madkur dalam bukunya *al Qadla' fiy al Islam* mengatakan bahwa *peradilan syariah Islam* memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (1) Menegakkan peradilan adalah wajib; (2) Menegakkan peradilan merupakan sunnah (praktik kehidupan) Nabi Muhammad saw. yang harus diikuti; (3) Menegakkan peradilan untuk menyelesaikan sengketa antar umat manusia; (4) Menegakkan peradilan untuk menegakkan hukum agama dan mencegah penyelewengan; (5) Harus ada kekuasaan yang mengawasi dan mengatur jalannya pengadilan; (6) Pengadilan memiliki kekuatan dan kekuasaan (kompetensi) untuk memeriksa dan mengdili perkara; (7) Pengadilan harus memiliki kewibawaan; (8) Pengadilan harus dapat memulihkan kembali hak pihak-pihak yang dirugikan (didzalimi), dan memulihkan kembali situasi keamanan dan ketertiban; (9) Pengadilan merupakan bagian dari kekuasaan negara; (10) Rakyat harus tunduk pada putusan pengadilan; (11) Pengadilan harus mandiri dan berdiri sendiri secara khusus; (12) Pengadilan harus independen dan tidak memihak; (13) Pengadilan merupakan lembaga yang agung nilainya; (14) Orang yang cakap dan memenuhi syarat wajib menjadi hakim;⁸³ (15) Pengadilan mampu memberi rasa bangga dan puas;⁸⁴ (16) Pengadilan tampil berwibawa, terpercaya, terhormat, dan menyejukkan;⁸⁵ (17) Pengadilan mampu memberi pelayanan prima;⁸⁶ dan (18)

⁸³ Muhammad Salam Madkur, *Al Qadla' fiy al Islam*, Dar al-Nahdhah al-Arabiyah, Kairo, tt., hlm. 12-15.

⁸⁴ Alquran Surat Rum 30 ayat: 32 yang artinya: "Tiap-tiap golongan merasa bangga dengan apa yang ada pada golongan mereka".

⁸⁵ Muhammad Salam Madkur, op., cit., hlm. 71.

⁸⁶ Hadis dari "Aisyah RA' Muhammad Salam Madkur, op. cit., hlm. 22.

Pengadilan mampu menjamin kepastian hukum dan tertib hukum melalui administrasi peradilan.⁸⁷

Melengkapi teori peradilan Islam dari Salam Madkur tersebut, maka **Hasbi Ash Shiddieqy** dalam bukunya *Sejarah Peradilan Islam*, mengatakan bahwa *Peradilan Syariah Islam* ini memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (1) Peradilan merupakan sebuah sistem yang dibentuk dan diselenggarakan oleh penguasa/khalifah (negara) sehingga tampil sebagai *pengadilan negara* untuk memenuhi perintah agama Islam dan/atau memenuhi kebutuhan umat Islam;⁸⁸ (2) Peradilan merupakan bagian dari dan takterpisahkan dalam pengamalan Agama Islam dan kehidupan ketatanegaraan berdasarkan *prinsip-prinsip syariah Islam*;⁸⁹ (3) Peradilan merupakan *simbol syariah Islam*; (4) Peradilan berfungsi memberi pelayanan hukum dan keadilan berdasarkan syariah Islam, menegakkan dan mengembangkan hukum syariah Islam serta menyelesaikan sengketa antara pihak-pihak yang berperkara; (5) Peradilan bertumpu pada asas personalitas keislaman, asas *rahmatan lil 'alamin* dan penghargaan terhadap hak asasi manusia;⁹⁰ (6) Pengadilan mampu menegakkan hukum syariah Islam berdasarkan asas personalitas keislaman secara utuh dan sempurna;⁹¹ (7) Peradilan merupakan tugas pokok dan berkedudukan tinggi;⁹² (8) Wajib atas kepala negara mengangkat qadli (hakim) untuk menyelesaikan perkara-perkara yang menurut hukum harus

⁸⁷ Muhammad Salam Madkur, op., cit., hlm. 66.

⁸⁸ Hasbi Ash Shiddieqy, *Peradilan Dan Hukum Acara Islam*, Penerbit PT Pustaka Rizki Putra, Semarang, 1997, hlm., 8.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Ibid., hlm. 8.

⁹¹ Hasbi Ash Shiddieqy, *Peradilan Dan Hukum Acara Islam*, Penerbit PT Pustaka Rizki Putra, Semarang, 1997, hlm. 72.

⁹² Hasbi Ash Shiddieqy, op., cit. hlm. 8.

melalui putusan hakim, guna menyejahterakan masyarakat;⁹³ (9) Menjadi hakim hukumnya adalah *fardlu kifayah*.⁹⁴ (10) Peradilan syariah Islam merupakan suatu lembaga yang harus dibina dengan sempurna dalam tiap-tiap negara;⁹⁵

Pendapat **Muhammad Salam Madkur** dan **Hasbi Ash Shiddieqy** tersebut didukung pula oleh para ahli peradilan yang lain. Ketentuan-ketentuan dalam Alquran banyak yang menjadi dasar pijakan pendapat mereka. **Bagir Manan** mengatakan bahwa Pengadilan negara hanya dibentuk dan diselenggarakan oleh negara atau atas nama negara.⁹⁶ **Penulis** berpendapat bahwa sesuai dengan tugasnya mengawal dan menegakkan hukum syariah Islam, maka kompetensi peradilan syariah Islam adalah diperoleh dari syariah Islam itu sendiri dan seluas syariah Islam, guna menegakkan hukum dan keadilan sesuai era, area, dan suasana serta kesadaran masyarakat⁹⁷ berdasarkan prinsip *rahmatan lil 'alamin*⁹⁸ sesuai perintah Alquran; mampu mendamaikan dan memulihkan kembali hubungan sosial antara pihak-pihak yang bersengketa;⁹⁹ mampu melaksanakan sendiri keputusan-keputusannya; mampu mengatasi segala hambatan dan rintangan dalam rangka pelayanan hukum dan keadilan; dan mampu tampil sebagai *Peradilan Syariah Islam yang seutuhnya dan andal* dan

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid., hlm. 42.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam UU No. 4 Tahun 2004*, FH UII Press, 2007, hlm. 34.

⁹⁷ Yakni sesuai asas-asas umum penyelesaian perkara di pengadilan dan kaidah-kaidah fiqhiyah.

⁹⁸ Alquran Surat Al Anbiya' 21 ayat: 107 yang artinya: "Dan tiadalah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam".

⁹⁹ Alquran Surat Al Hujurat 49 ayat: 10 yang artinya: "Sesungguhnya orang-orang mu'min adalah bersaudara karena itu damaikanlah antara kedua saudaramu dan bertakwalah kepada Allah supaya kamu mendapat rahmat".

sekaligus sebagai *Peradilan Negara yang sesungguhnya*.¹⁰⁰ Abdul Karim Zaidan¹⁰¹ dan Abu Bakar ibn Mas'ud menyatakan bahwa hukum mengangkat qadli adalah fardlu (wajib).¹⁰² Dari dua teori peradilan syariah Islam, yakni dari Salam Madkur dan Hasbi Ash Shiddieqy tersebut kemudian digabung dan diramu menjadi sebuah konsep **Peradilan syariah Islam** sebagai *applied theory*. Berdasarkan teori tersebut, maka Peradilan Agama yang ideal adalah apabila: *pertama*, tampil menjadi **Pengadilan Negara yang sesungguhnya** sesuai kehidupan ketatanegaraan menurut UUD Tahun 1945; *kedua*, memiliki **kelembagaan** dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang sesuai dengan kehidupan ketatanegaraan menurut UUD Tahun 1945 dan prinsip-prinsip syariah Islam; dan *ketiga*, tampil sebagai peradilan syariah Islam yang *seutuhnya* (*kaaffah*) dan *andal*.

KONSEPSI PERADILAN AGAMA
SEBAGAI PENGADILAN NEGARA YANG SESUNGGUHNYA
DAN PERADILAN SYARIAH ISLAM YANG SEUTUHNYA DAN ANDAL

ASPEK	CIRI-CIRINYA
Kedudukan PA sebagai pengadilan negara yang sesungguhnya	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengadilan dibentuk dan diselenggarakan oleh negara atau atas nama negara berdasarkan prinsip syariah. 2. Pengadilan diberi kedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara negara. 3. Pengadilan memiliki kelembagaan dalam struktur organisasi negara yang terpisah dari dan sejajar dengan instansi lain yang setingkat dalam struktur organisasi ketatanegaraan. 4. Pengadilan berfungsi sebagai salah satu unsur pelaku kekuasaan kehakiman.

¹⁰⁰ Pasal 3 ayat (1) UU No.4 Tahun 2004.

¹⁰¹ Abdul Karim Zaidan, *Nidham al Qadla' Fiy al Syariat al Islamiyah*, Penertbit A "Aniy, Baghdad, 1984, hlm. 14.

¹⁰² Ibid. hlm. 33.

	<p>5. Pengadilan berkedudukan mandiri, merdeka, dan tidak ada ketergantungan dengan instansi dan/atau institusi lain dalam menyelenggarakan fungsi peradilan dan fungsi rumah tangga pengadilan.</p>
Kelembagaan PA sebagai lembaga negara dan simbol syariah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hakim dan personil ketenagaan pengadilan syariah Islam harus beragama Islam. 2. Kelembagaan pengadilan syariah negara merupakan lembaga tersendiri yang mencerminkan lembaga syariah negara sebagai simbol syariah. 3. Susunan pengadilan memberikan kemungkinan untuk meninjau ulang putusan hakim. 4. Struktur dan susunan organisasi pengadilan harus cukup memadai sehingga mampu memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. 5. Sarana dan prasarana pengadilan, seperti anggaran pengadilan, keprotokolan hakim dan penghargaan terhadap statusnya sebagai pejabat negara, harus sepenuhnya memadai sehingga dapat mendukung tugas pokok dan fungsi pengadilan. 6. Pengelolaan manajemen rumah tangga pengadilan dilakukan dengan baik. 7. Pembinaan dan pengawasan dilakukan secara intensif.
Kompetensi PA sebagai peradilan syariah Islam yang seutuhnya (<i>kaaffah</i>) dan andal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengadilan memiliki kompetensi seluas syariah Islam berdasarkan asas personalitas keislaman, prinsip syariah dan asas rahmatan lil 'alamin dengan senantiasa menghargai hak asasi manusia. 2. Pengadilan memiliki kompetensi dan kekuatan untuk melaksanakan putusannya sendiri dan putusan-putusan syariah lainnya. 3. Pengadilan memiliki perangkat hukum syariah Islam yang sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat sehingga tidak menimbulkan kendala yuridis dalam pelayanan hukum dan keadilan. 4. Pengadilan memiliki kompetensi dan kemampuan untuk mengatasi segala kendala yuridis dalam rangka memberi pelayanan prima jasa peradilan

Dalam menganalisa hasil penelitian ini, maka teori-teori tersebut

diterapkan secara proporsional. Ketika berbicara tentang harus adanya peradilan

agama di Indonesia, maka dapat dijelaskan dengan teori *negara hukum Pancasila* dari **Tahir Azhari**, bahwa dalam negara hukum Pancasila tidak dikenal adanya pemisahan antara negara dan agama karena antara keduanya terjalin hubungan yang simbiotik (saling menopang). Teori negara hukum Pancasila memberikan tempat bagi eksistensi dan pengembangan hukum syariah Islam dan Peradilan Agama. Ketika berbicara tentang kedudukan, kelembagaan, dan kompetensi Peradilan Agama harus diatur dalam UU, tentu bersinggungan dengan teori *positivisme* dari **John Austin** bahwa *'law is a command of the Lawgiver'*, artinya hukum adalah perintah dari penguasa (negara). Perintah ini biasanya dalam bentuk perUUan. Ketika berbicara tentang fungsi UU-PA, maka digunakan teori *pragmatisme legal realism* dari **Roscoe Pound** bahwa *law as a tool of social engineering*. Ketika berbicara tentang arah/tujuan *social engineering* dalam UU-PA, maka dijawab dengan politik hukum pengembangan Peradilan Agama, yaitu bahwa *kedudukan dan kelembagaan PA harus disesuaikan dengan kehidupan ketatanegaraan sedang kompetensinya harus disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat*. Ketika berbicara tentang hukum apa yang harus diberlakukan bagi masyarakat Islam, maka akan dijawab dengan teori *asas personalitas keislaman* dan teori *mashlahah* dari **Al-Syatibi** yang mengharuskan berlakunya hukum Islam demi kemaslahatan manusia. Ketika berbicara tentang hukum Islam yang bagaimana yang tepat untuk diberlakukan, maka akan terjawab dengan teori *transformasi* hukum Islam dari **Moh. Hatta**. Kemudian ketika berbicara tentang peradilan yang bagaimana yang tepat guna menegakkan hukum syariah Islam, maka akan terjawab dengan teori sistem

peradilan syariah Islam dari **Mohammad Salam Madkur** dan **Hasbi Ash Shiddieqy**.

Menurut hemat **Penulis**, berdasarkan teori Negara Hukum Pancasila, teori hukum dan masyarakat, dan teori sistem peradilan syariah Islam sebagaimana telah diuraikan, maka idealnya **secara umum** agar hukum dan perUUan di Indonesia itu diarahkan untuk mencapai cita-cita Negara sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan UUD Tahun 1945¹⁰³ dan **secara khusus**, hukum dan perUUan mengenai/berkaitan dengan Peradilan Agama diarahkan untuk mewujudkan kondisi ideal, yaitu bahwa:

1. **Dalam Negara Hukum Pancasila**, UU yang mengatur/berkaitan dengan Peradilan Agama diarahkan agar *kedudukan* dan *kelembagaan* Peradilan Agama disesuaikan dengan kehidupan ketatanegaraan menurut UUD Tahun 1945, sedang *kompetensinya* dipulihkan kembali sesuai dengan jati diri peradilan syariah Islam sehingga ia menjadi *Pengadilan syariah Negara yang utuh (kaaffah) dan andal* agar dapat memberi pelayanan hukum dan keadilan sesuai perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.
2. Hukum yang dibuat tidak sekedar untuk mempertahankan *status quo* dalam masyarakat melainkan berfungsi sebagai sarana *social engineering* untuk mewujudkan *kemashlahatan manusia*, yaitu menjaga *agama, jiwa, akal, nasab*, dan *harta* serta memajukan kesejahteraan umum.

¹⁰³ UU Dasar 1945, Redaksi Tangga Pustaka, Jakarta, 2007, hlm.2., yaitu 'melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial'.

3. Bagi masyarakat Islam, hukum itu diarahkan agar setiap muslim mengamalkan hukum syariah Islam yang telah disepakati sesuai *prinsip-prinsip syariah*¹⁰⁴ dan sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.
4. Agar hukum Islam ini dapat berlaku dan mengikat bagi masyarakat muslim, maka ditransformasi menjadi hukum tertulis (hukum positif).

F. Kerangka Konseptual

1. Peradilan, Peradilan Syariah Islam, Pengadilan Negara, dan Peradilan Agama/Mahkamah Syar'iyah

Kata “**Peradilan**” mempunyai tiga arti, yaitu sebagai *proses*, *badan/kelembagaan*, dan *sistem*. Peradilan sebagai *proses*, yakni proses peradilan (*litigasi*) yang berlangsung di pengadilan atau mahkamah yang prosedur atau tatacaranya diatur sesuai hukum acara yang berlaku. Peradilan sebagai *badan/kelembagaan* merupakan himpunan satuan-satuan instansi pengadilan atau satuan kerja yang menghimpun unit-unit kantor pengadilan dalam satu lingkungan peradilan, seperti lingkungan peradilan umum, lingkungan Peradilan Agama, dan sebagainya yang merupakan sub sistem dari sistem peradilan. Sedang peradilan sebagai *sistem* merupakan sebuah tatanan holistik dan komprehensif yang meliputi kelembagaan, unit kerja dan cara kerja. Sistem peradilan disebut juga

¹⁰⁴ Yaitu: *pertama*, setiap muslim dan badan hukum dalam Islam wajib menjalankan syariah Islam secara *kaaffah* (sempurna); *kedua*, terhadap setiap sengketa dan/atau pelanggaran yang terhadapnya berlaku hukum syariah Islam harus diselesaikan menurut hukum syariah Islam; *ketiga*, setiap muslim wajib bertahkim kepada lembaga syariah, yakni mediator dan/atau pengadilan syariah Islam; *keempat*, terhadap setiap muslim wajib tunduk pada putusan pengadilan syariah Islam; dan *kelima*, dalam menyelesaikan perkara syariah tidak dikenal adanya pilihan hukum dan pengadilan selain hukum dan pengadilan syariah Islam.

dengan sistem kekuasaan kehakiman. **Pengadilan** dan **Mahkamah** merupakan unit kerja/kantor/instansi yang menyelenggarakan peradilan.

Peradilan syariah Islam (*syariah court*) merupakan suatu sistem peradilan yang dibentuk dan diselenggarakan oleh penguasa atas dasar perintah Allah dalam Agama Islam dan merupakan bagian takterpisahkan dalam pengamalan Agama Islam berdasarkan prinsip-prinsip syariah untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan syariah Islam dan menyelesaikan sengketa antara pihak-pihak yang berperkara yang bertumpu pada *asas personalitas keislaman, prinsip-prinsip syariah, asas rahmatan lil 'alamin* dan *perhargaan terhadap hak asasi manusia*.

Pengadilan Negara adalah pengadilan yang dibentuk dan diselenggarakan oleh negara atau atas nama negara sebagai salah satu unsur penyelenggara negara sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang merupakan bagian dari kekuasaan negara dan kelembagaannya berada di dalam struktur organisasi negara. Semua peradilan di seluruh wilayah negara Republik Indonesia adalah peradilan negara yang diatur dengan UU.¹⁰⁵

Peradilan Agama merupakan himpunan unit-unit kerja atau kantor pengadilan/mahkamah yang merupakan salah satu lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung sebagai wujud penerapan sistem peradilan syariah Islam di Indonesia. Peradilan Agama terdiri atas **Pengadilan Agama (PA)** sebagai pengadilan tingkat pertama yang berkedudukan di kota atau di ibukota kabupaten dan **Pengadilan Tinggi Agama (PTA)** sebagai pengadilan tingkat banding yang

¹⁰⁵ Pasal 2 ayat (3) UU No. 48 Tahun 2009

berkedudukan di ibukota provinsi. PA dan PTA berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara Tertinggi.¹⁰⁶ Dalam lingkungan Peradilan Agama, PA merupakan unit pelaksana teknis (instansi atau kantor) peradilan untuk tingkat kabupaten/kota sebagai pengadilan tingkat pertama, sedang PTA untuk tingkat provinsi sebagai pengadilan tingkat banding.

Mahkamah Syar'iyah merupakan realisasi peradilan syari'at Islam di Aceh yang merupakan bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan Peradilan Agama yang dilakukan oleh **Mahkamah Syar'iyah kabupaten/kota** sebagai pengadilan tingkat pertama dan **Mahkamah Syar'iyah Aceh** sebagai pengadilan tingkat banding, yang berpuncak pada Mahkamah Agung.¹⁰⁷

2. Asas Personalitas Keislaman

Asas personalitas keislaman merupakan dasar pemberlakuan hukum syariah Islam terhadap orang Islam dan badan hukum Islam. Asas personalitas keislaman ini diperkenalkan oleh **Yahya Harahap** dalam bukunya *Kedudukan, Kewenangan dan Hukum Acara Peradilan Agama UU No.7 Tahun 1989*.¹⁰⁸ Namun demikian **Yahya Harahap** tidak memberikan definisi atau pengertian tentang asas personalitas keislaman tersebut.

3. Syariah, Fikih, Siyasah Syar'iyah, Dan Hukum Islam

Ahmad Sukarja mengatakan bahwa di lingkungan masyarakat Islam berlaku tiga katagori *hukum Islam*, yaitu: (1) Syariah, (2) Fikih, dan (3) Siyasah

¹⁰⁶ Pasal 1, 2, 3, 4 dan 6 UU No.7 Tahun 1989 sebagaimana diubah dengan UU No. 3 Tahun 2006 dan UU No. 50 Tahun 2009.

¹⁰⁷ Pasal 128-130 UU No.11 Tahun 2006.

¹⁰⁸ Yahya Harahap, op.cit., hlm 56.

Syar'iyah.¹⁰⁹ *Syariah* (الشريعة), sebagaimana diuraikan oleh Syamsul Anwar, berarti jalan yang digariskan Tuhan menuju kepada keselamatan atau lebih tepatnya jalan menuju Tuhan. Syariah digunakan dalam arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas, syariah dimaksudkan sebagai keseluruhan ajaran dan norma-norma yang dibawa oleh Nabi Muhammad Saw. yang mengatur kehidupan manusia baik dalam aspek kepercayaan maupun tingkah laku praktisnya. Dalam hal ini, syariah identik dengan syarak (*asy syar'i*) dan *ad-din* (agama Islam). Dalam arti sempit, syariah merujuk kepada aspek praktis (amaliah) dari syariah dalam arti luas, yaitu aspek yang berupa kumpulan ajaran atau norma yang mengatur tingkah laku konkret manusia. Syariah dalam arti sempit inilah yang lazimnya diidentikkan dan diterjemahkan sebagai *hukum Islam*.¹¹⁰ Namun demikian, kata Syamsul Anwar, syariah dalam arti sempit ini masih lebih luas dari sekedar hukum pada umumnya, karena syariah ini tidak saja meliputi norma hukum itu sendiri, tetapi juga norma etika (kesusilaan), norma sosial, dan norma keagamaan (seperti ibadah) yang diajarkan Islam.¹¹¹ *Hukum syariah (hukum syara')* tersebut, menurut Muhammad Abu Zahrah, merupakan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan: (1) perbuatan subyek hukum, berupa melakukan suatu perbuatan, memilih, atau (2) menentukan sesuatu sebagai syarat, sebab, atau penghalang'.¹¹²

¹⁰⁹ Ahmad Sukarja, *Piagam Madinah Dan UU Dasar 1945 Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Yang Majemuk*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 26.

¹¹⁰ Syamsul Anwar, *Hukum Perjanjian Syariah Studi Tentang Teori Akad dalam Fikih Muamalat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 4-5.

¹¹¹ Ibid. Baca juga Mahmud Syalthout, *Al-Islamu Aqidah wa-Syari'ah*, Daarul Qalam, Cetakan ke 3, 1966, hlm. 12.

¹¹² Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al Fiqh, Dar al Fikr al 'Arabi*, 1958, hlm. 26.

Fikih (الفقه), menurut **Muhammad Abu Zahrah**, adalah ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syara' yang bersifat perbuatan yang dipahami dari dalil-dalilnya yang rinci.¹¹³ Menurut **Syamsul Anwar**, fikih mempunyai dua arti, yaitu ilmu hukum (*jurisprudence*) dan hukum itu sendiri (*law*). Dalam arti *pertama*, fikih adalah ilmu hukum Islam, yaitu suatu cabang studi yang mengkaji norma-norma syariah dalam kaitannya dengan tingkah laku konkrit manusia dalam berbagai dimesi hubungan. Dalam arti *kedua*, fikih adalah hukum Islam itu sendiri, yaitu kumpulan norma-norma atau hukum-hukum syarak yang mengatur tingkah laku manusia dalam berbagai dimensi hubungan, baik hukum-hukum itu ditetapkan langsung di dalam Alquran dan Sunnah Nabi Saw, maupun yang merupakan hasil ijtihad, yakni interpretasi dan penjabaran oleh para ahli hukum Islam (fukaha) terhadap dua sumber hukum tadi.¹¹⁴

Siyasah syar'iyah (السياسة الشرعية) didefinisikan oleh **Abdu al Wahhab Khallaf** sebagai 'kewenangan pemerintah untuk melakukan kebijakan yang dapat mendatangkan/mewujudkan kemaslahatan, melalui aturan yang tidak bertentangan dengan agama, meskipun tidak ada dalil tertentu'.¹¹⁵ Terhadap definisi-definisi tersebut, **Ahmad Sukarja** memberikan penegasan bahwa **hukum syara'** adalah hukum-hukum yang ditetapkan Allah dan Rasul-Nya yang secara jelas terdapat dalam Alquran dan Hadis. **Fiqh** adalah hukum-hukum hasil pemahaman ulama mujtahid dari dalil-dalilnya yang rinci (terutama ayat Alquran dan Hadis). Sedang **siyasah syar'iyah** adalah *al qawanin*, yakni peraturan

¹¹³ *Ibid*, hlm. 6.

¹¹⁴ Syamsul Anwar, op., cit., hlm. 5-6.

¹¹⁵ Abdu al Wahhab Khallaf, *Al Siyasah al Syar'iyah*, al Qahirah, Dar al Anshar, 1977, hlm. 4.

perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga yang berwenang dalam negara yang sejalan atau tidak bertentangan dengan syariat (agama)¹¹⁶. Menurutnya, *syariah* mempunyai sifat tetap, tidak berubah, dan seharusnya tidak terdapat perbedaan pendapat. Shalat, zakat, puasa Ramadhan dan haji adalah syariah. Demikian pula prinsip musyawarah dan bersikap adil adalah syariah karena secara jelas diperintahkan Allah dalam firman-Nya.¹¹⁷

Penerapan *siyasah syar'iyah* ini di Indonesia, antara lain, dilakukan dalam bentuk UU dasar sebagai hukum dasar dan peraturan perUUan sebagaimana diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan PerUUan yang dapat berbentuk a. UU Dasar; b. UU/Peraturan Pemerintah Pengganti UU; c. Peraturan Pemerintah; d. Peraturan Presiden; e. Peraturan Daerah; dan f. Peraturan dan Surat Edaran **Mahkamah Agung**.¹¹⁸

Dalam penelitian ini, istilah hukum, syariah, fiqh, dan siyasah syar'iyah, baik yang sudah ditransformasi maupun yang belum ditransformasi ke dalam peraturan perUUan (qanun) yang berlaku di Indonesia yang berhubungan erat dengan syariah dan fikih dan pelaksanaannya, kesemuanya itu disebut dengan *hukum Islam* atau *hukum syariah Islam*. Hal ini untuk mengakomodir berbagai istilah yang sering digunakan secara silih berganti.

Hukum syariah Islam ini memiliki *ciri-ciri khas*, yaitu: (1) Bersumber dari wahyu Alquran dan Al Sunnah; (2) Digali dan dikembangkan melalui pemikiran yang rasional transendental dengan berpijak pada kitab (Alquran) dan

¹¹⁶ Ahmad Sukarja, *op. cit.*, hlm. 10.

¹¹⁷ *Ibid.*,

¹¹⁸ Pasal 7 UU No.10 Tahun 2004 dan Penjelasannya.

hikmah; dan (3) Di dalamnya terkandung nilai-nilai akidah dan ibadah, disamping nilai-nilai kemaslahatan yang menjadi tujuan hukum (*al maqasid al syari'ah*).

Konsepsi hukum dalam ajaran Islam ini berbeda dengan konsepsi hukum pada umumnya, khususnya hukum modern, yang semata-mata hanya didasarkan atas pemikiran yang rasional saja dengan mengabaikan/mengesampingkan aspek wahyu, aqidah, dan ibadah. Menurut **Syamsul Anwar**, dalam Agama Islam, hukum dipandang sebagai bagian dari ajaran agama, dan norma-norma hukum diyakini bersumber dari agama (wahyu Ilahi). Oleh sebab itu ia disebut juga **syariah**, yang berarti jalan yang digariskan Tuhan untuk manusia.¹¹⁹ Dalam penelitian ini, istilah hukum Islam kadang-kadang disebut dengan ungkapan **syariah**, **syariah Islam**, atau **hukum syariah Islam** dengan pengertian yang sama sesuai penyebutan yang banyak dipakai dalam berbagai peraturan perUUan di Indonesia.

Dalam sistem hukum di Indonesia, hukum Islam (syariah) ini diklasifikasikan menjadi dua: *pertama*, hukum Islam yang sudah ditransformasi menjadi hukum tertulis dalam peraturan perUUan sehingga menjadi hukum positif; dan *kedua*, hukum Islam yang belum ditransformasi menjadi hukum tertulis dalam peraturan perUUan sehingga dikategorikan sebagai hukum tidak tertulis. **Hukum syariah Islam** yang telah ditransformasi ke dalam hukum tertulis menjadi hukum positif sehingga mempunyai kekuatan hukum dan mengikat sebagai hukum obyektif berdasarkan asas personalitas keislaman. Demikian pula

¹¹⁹ Syamsul Anwar, *op. cit.*, hlm. 3.

hukum syariah Islam yang telah ditransformasi menjadi putusan hakim mempunyai kekuatan mengikat bagi pihak-pihak yang berperkara.

Hukum syariah Islam berbeda dengan *hukum yang Islami* karena hukum yang Islami merupakan hukum yang bersumber dari substansi hukum syariah Islam yang diformulasi menjadi hukum nasional sehingga mengikat seluruh warga negara dan penegakannya menjadi kompetensi peradilan umum. Namun demikian, diperlukan kajian yang mendalam dan kesepakatan bersama mengenai batasan dan syarat-syarat hukum syariah Islam yang dapat diformulasi menjadi hukum nasional agar tidak menyimpang dari prinsip-prinsip syariah Islam.

4. Prinsip-prinsip Syariah Islam

Prinsip syariah Islam merupakan prinsip-prinsip dasar dalam menjalankan syariah Islam. *Prinsip* berarti kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berfikir, bertindak, dan sebagainya.¹²⁰ *Principle* berarti *basic rule, law, or doctrine*, artinya dasar rule, hukum, atau **doktrin/ajaran**.¹²¹ *Syariah* berarti hukum agama yang menetapkan peraturan hidup manusia dalam berhubungan dengan Allah, dengan sesama manusia dan alam semesta berdasarkan Alquran dan hadis.¹²² *Prinsip-prinsip syariah Islam* berarti doktrin/ajaran hukum atau kebenaran hukum yang menjadi pokok dasar dalam berfikir, bertindak, dan sebagainya dalam berhubungan dengan Allah, dengan sesama muslim, sesama manusia dan alam semesta menurut syariah Islam berdasarkan Alquran dan hadis.

¹²⁰ Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, op., cit., hlm. 896.

¹²¹ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Edisi Ketujuh, West Group ST. PAUL MINN, 1999, hlm. 1211.

¹²² Ibid., hlm. 1115.

Penulis berpendapat bahwa prinsip-prinsip syariah ini terdiri atas beberapa prinsip, antara lain, yaitu: *Pertama*, setiap muslim dan badan hukum dalam Islam wajib menjalankan syariah Islam secara *kaaffah* (sempurna).¹²³ *Kedua*, terhadap setiap sengketa dan/atau pelanggaran yang terhadapnya berlaku hukum syariah Islam harus diselesaikan menurut hukum syariah Islam.¹²⁴ *Ketiga*, setiap muslim wajib bertahkim kepada lembaga syariah, yakni mediator dan/atau pengadilan syariah Islam.¹²⁵ *Keempat*, terhadap setiap muslim wajib tunduk pada putusan pengadilan syariah Islam.¹²⁶ *Kelima*, dalam menyelesaikan perkara syariah tidak dikenal adanya pilihan hukum dan pengadilan selain hukum dan pengadilan syariah Islam.¹²⁷

5. Prinsip-prinsip Dasar Peradilan Syariah Islam

Prinsip-prinsip peradilan syariah Islam merupakan prinsip-prinsip dasar dalam penyelenggaraan peradilan. Peradilan syariah Islam sebagai bagian

¹²³ Al-Qur'an Surat Al Baqarah 2 ayat (208) yang artinya: "Hai orang-orang yang beriman, masuklah kamu ke dalam Islam secara **keseluruhannya**, dan janganlah kamu turut langkah-langkah syaitan. Sesungguhnya syaitan itu musuh yang nyata bagimu".

¹²⁴ Al-Qur'an Surat Al Maidah 5 ayat (48) yang artinya: " 048. Dan Kami telah turunkan kepadamu Alquran dengan membawa kebenaran, membenarkan apa yang sebelumnya, yaitu kitab-kitab (yang diturunkan sebelumnya) dan batu ujian terhadap kitab-kitab yang lain itu; maka putuskanlah perkara mereka menurut apa yang Allah turunkan dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu mereka dengan meninggalkan kebenaran yang telah datang kepadamu. Untuk tiap-tiap umat di antara kamu, Kami berikan aturan dan jalan yang terang. Sekiranya Allah menghendaki, niscaya kamu dijadikan-Nya satu umat (saja), tetapi Allah hendak menguji kamu terhadap pemberian-Nya kepadamu, maka berlomba-lombalah berbuat kebajikan. Hanya kepada Allah-lah kembali kamu semuanya, lalu diberitahukan-Nya kepadamu apa yang telah kamu perselisihkan itu".

¹²⁵ Al-Qur'an Surat Al Nisa' 4 ayat (64) yang artinya: "Maka demi Tuhanmu, mereka (pada hakekatnya) tidak beriman hingga mereka menjadikan kamu hakim dalam perkara yang mereka perselisihkan, kemudian mereka tidak merasa keberatan dalam hati mereka terhadap putusan yang kamu berikan, dan mereka menerima dengan sepenuhnya".

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Alquran Surat Al Ahzab (11) ayat 36 yang artinya: "Dan tidaklah patut bagi laki-laki yang mu'min dan tidak (pula) bagi perempuan yang mu'min, apabila Allah dan Rasul-Nya telah menetapkan suatu ketetapan, akan ada bagi mereka pilihan (yang lain) tentang urusan mereka. Dan barangsiapa mendurhakai Allah dan Rasul-Nya maka sungguhlah dia telah sesat, sesat yang nyata".

dari struktur hukum syariah tidak terpisahkan dari sistem hukum syariah Islam yang juga mengalami perkembangan sejalan dengan perkembangan budaya hukumnya. **Penulis berpendapat** bawa *Peradilan Agama* di Indonesia sejak semula dibentuk dan diselenggarakan berdasarkan *prinsip-prinsip dasar peradilan syariah Islam*, yaitu:

1. Dibentuk dan diselenggarakan berdasarkan perintah syariah Islam;
2. Kedudukannya merupakan bagian dari sistem kekuasaan negara;
3. Kelembagaannya merupakan simbol syariah Islam;
4. Dilakukan oleh aparat hukum yang beragama Islam sebagai bagian dari pengamalan syariah Islam dan simbol syariah Islam;
5. Berfungsi memberi pelayanan hukum dan keadilan berdasarkan syariah Islam, mengawal dan menegakkan serta mengembangkan syariah Islam;¹²⁸
6. Setiap masalah yang terhadapnya berlaku ketentuan syariah Islam wajib diselesaikan menurut hukum syariah Islam;
7. Setiap sengketa atau perkara yang tunduk kepada hukum syariah Islam penyelesaiannya menjadi kompetensi absolut peradilan syariah Islam.¹²⁹

Prinsip-prinsip peradilan syariah Islam merupakan prinsip dasar bagi:

- a. **Negara** dalam membentuk dan menyelenggarakan serta menentukan kompetensi absolut kepada Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam untuk memeriksa dan mengadili setiap perkara (sengketa) yang secara imperatif berdasarkan *ius constitutum* tunduk kepada hukum Islam; dan bagi

¹²⁸ Hasbi Ash Shiddieqy, *Peradilan Dan Hukum Acara Islam*, PT Pustaka Rizki Putra, Semarang, 1997, hlm. 72.

¹²⁹ Yakni sesuai dengan prinsip-prinsip dasar tujuan dibentuk dan diselenggarakannya peradilan syariah Islam.

- b. **PA** dalam menyelenggarakan peradilan dan mempertimbangkan kompetensinya terhadap perkara-perkara yang *belum diatur dalam peraturan perUUan namun dibutuhkan oleh pencari keadilan*, yakni perkara-perkara yang berdasarkan *ius constituendum* secara imperatif tunduk pada hukum syariah Islam dan oleh karenanya menjadi kompetensi PA.

Asas rahmatan lil 'alamin merupakan asas umum (universal) dalam ajaran Islam. Rahmatan lil 'alamin berarti rahmat bagi seluruh umat dan alam semesta. Asas rahmatan lil 'alamin berarti bahwa kehadiran Agama Islam harus membawa rahmat bagi seluruh umat tanpa diskriminasi.¹³⁰ Demikian pula kehadiran peradilan syariah Islam harus pula membawa rahmat bagi umat tanpa diskriminasi. Asas *rahmatan lil 'alamin* ini dalam aplikasinya dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Kehadiran peradilan syariah Islam di manapun **semata-mata untuk memenuhi kebutuhan hukum umat Islam** dalam kehidupan beragama yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
2. Bagi non muslim boleh saja memanfaatkan jasa peradilan syariah Islam manakala hal itu dirasakan dapat memberi rahmat bagi mereka.
3. Kehadiran peradilan syariah Islam tidak boleh dan tidak akan merugikan umat manusia tanpa kecuali, baik muslim maupun non muslim.
4. Kehadiran peradilan syariah Islam **bukan merupakan suatu bentuk diskriminasi**, yakni mengistimewakan umat Islam dan menganaktirikan umat lain, melainkan semata-mata untuk memenuhi kebutuhan hukum dalam

¹³⁰ Alquran Surat Al Anbiya' ayat (107) yang artinya: "Dan tiadalah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam".

beragama, bermasyarakat dan bernegara bagi umat Islam sendiri tanpa mengganggu dan harus tetap menghormati kepentingan umat beragama lain.

5. Kehadiran peradilan syariah Islam merupakan hak asasi umat Islam yang harus dihormati dan dilindungi di manapun mereka berada.

Asas menghargai hak asasi manusia merupakan asas dasar dalam Islam bahwa seseorang tidak dapat dipaksa untuk masuk Islam dan tunduk kepada hukum syariah Islam.¹³¹ Seseorang menjadi tunduk kepada hukum syariah Islam manakala ia sudah masuk Islam atau dengan suka rela menundukkan diri kepada hukum syariah Islam karena kepentingan yang dihadapinya tunduk pada hukum syariah Islam atau atas kehendak UU berdasarkan prinsip syariah.

6. Sistem Ketatanegaraan

Sistem ketatanegaraan adalah sistem penyelenggaraan negara yang di dalamnya terdapat susunan organisasi negara, kedudukan masing-masing lembaga negara dan hubungan antar lembaga negara dalam penyelenggaraan negara dan fungsi masing-masing lembaga negara, demikian menurut **Jimly Asshiddieqy**.¹³² Menurut **Chainur Arrasyid**, aspek ketatanegaraan peradilan ini menurut UUD 1945 dan UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman adalah meliputi *kedudukan, kelembagaan, dan kompetensi* pengadilan, yang kesemuanya itu menjadi tugas dan tanggung jawab Negara untuk mengatur, menjamin dan memenuhinya.¹³³

7. Kedudukan Peradilan Agama

¹³¹ Alquran Surat Al Baqarah 2 ayat (256) yang artinya: "Tidak ada paksaan untuk (memasuki) agama (Islam); sesungguhnya telah jelas jalan yang benar daripada jalan yang sesat".

¹³² Jimly Asshiddieqy, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta, Cetakan kedua Mei 2008, hlm. 25.

¹³³ Chainur Arrasyid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 103.

Kedudukan berarti status, peran, dan pengakuan. Kedudukan Peradilan Agama berarti status Peradilan Agama dalam sistem dan organisasi ketatanegaraan, peran yang diberikan dan dapat dimainkan olehnya sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, dan pengakuan terhadapnya sebagai lembaga kenegaraan baik secara yuridis, praktis, maupun etis dalam kehidupan ketatanegaraan.

8. Kelembagaan Peradilan Agama

Kelembagaan Peradilan Agama adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan organisasi, administrasi dan finansial pengadilan serta pengawasan dan pembinaan untuk mendukung tugas pokok dan fungsinya. Kelembagaan berkaitan dengan posisi Peradilan Agama dalam struktur organisasi negara, susunan pengadilan dan jumlah kantor pengadilan, struktur organisasi pengadilan, ketenagaan pengadilan, pembinaan dan pengawasan pengadilan, sarana dan prasarana pengadilan, dan pengelolaan manajemen rumah tangga pengadilan.

9. Kompetensi Peradilan Agama

Kompetensi Peradilan Agama adalah kewenangan absolut Peradilan Agama untuk menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya.¹³⁴ Kompetensi ini berada pada PA dan mahkamah syar'iyah, pengadilan tingkat pertama untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan hukum syariah Islam.

¹³⁴ Pengertian ini diambil dari bunyi Pasal 2 UU No. 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Meskipun UU tersebut telah dicabut, namun pengertian ini dalam praktik peradilan masih berjalan dan sangat relevan untuk menjadi definisi tentang kekuasaan mengadili.

10. Implikasi perkembangan Peradilan Agama

Implikasi artinya keterlibatan atau keadaan terlibat.¹³⁵ Yang dimaksud dengan implikasi perkembangan Peradilan Agama adalah manfaat yang diperoleh pencari keadilan dan juga aparatur pengadilan bagi pelayanan hukum dan keadilan sebagai dampak dari perkembangan tersebut.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk *jenis penelitian hukum normatif* karena yang menjadi obyek penelitian adalah peraturan perUUan, yaitu peraturan perUUan yang mengatur/bertalian dengan Peradilan Agama mulai dari UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama dan peraturan perUUan sesudahnya, yakni sampai diundangkannya UU No. 50 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, untuk memperoleh gambaran tentang bagaimanakah perkembangan kedudukan dan kelembagaan Peradilan Agama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, bagaimana perkembangan kompetensi Peradilan Agama dalam rangka memenuhi perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan apa kendala-kendala yuridis Peradilan Agama dalam memberi pelayanan hukum dan keadilan.

Sedang *tipologi* penelitian ini termasuk *penelitian perkembangan*, yakni penelitian yang bertujuan untuk mengetahui pola dan perurutan *perkembangan*

¹³⁵ Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1999, hlm. 427.

kedudukan, kelembagaan, dan kompetensi Peradilan Agama pasca UU No.7 Tahun 1989 sampai pada diundangkannya UU No. 50 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama.¹³⁶ Agar penelitian ini dapat mengungkapkan gejala dan keajaiban apa yang terjadi di balik perkembangan Peradilan Agama, maka harus dilakukan analisis terhadapnya. Dengan demikian maka penelitian ini bersifat *deskriptif analitis (eksplanatoris)*.

2. Metode Pendekatan

Guna menemukan jawaban yang tepat atas pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas maka harus dipilih metode pendekatan yang tepat sebagai pisau analisis. Karena jenis penelitian ini termasuk jenis penelitian perkembangan, maka metode pendekatan yang paling tepat untuk digunakan sebagai pisau analisis adalah:

1. pendekatan sejarah (*historical approach*).
2. pendekatan politis (*political approach*).
3. pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).
4. pendekatan perbandingan (*comparative approach*). dan
5. pendekatan analitik (*analytical approach*).

Pendekatan sejarah (*historical approach*)¹³⁷ dipergunakan untuk mengetahui latar belakang dan sejarah serta pola dan perurutan perkembangan Peradilan Agama dengan meneliti latar belakang sejarah UU Peradilan Agama, materi muatan, dan arah dan tujuan perkembangan yang diharapkan dengan dibentuknya berbagai UU yang berkaitan dengan Peradilan Agama. Dengan mengetahui *pola dan perurutan perkembangan kedudukan, kelembagaan, dan*

¹³⁶ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 36.

¹³⁷ Ibid., hlm. 318.

kompetensi Peradilan Agama pasca UU No.7 Tahun 1989 sampai pada UU No. 50 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, dengan segala perubahannya dari waktu ke waktu, maka diharapkan dapat ditemukan fenomena apa yang terjadi dibalik perkembangan Peradilan Agama tersebut dan sekaligus dapat menemukan *prinsip-prinsip dasar* (*prinsip-prinsip syariah*) Peradilan Agama sebagai Peradilan Syari'ah Islam yang dapat dipergunakan untuk *mengembangkan* Peradilan Agama ke depan dari keadaan yang sudah ada sekarang ini kepada keadaan yang lebih baik lagi.

Pendekatan politis (*political approach*),¹³⁸ yakni pendekatan politik hukum (سياسة شرعية) yang berupa arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara.¹³⁹ Politik hukum ini menjadi kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum, baik hukum yang akan datang maupun hukum yang sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.¹⁴⁰ Pendekatan ini dipergunakan untuk memahami pemikiran atau gagasan politik para pembentuk peraturan perUUanan pada umumnya yang mengatur peradilan.¹⁴¹

Dalam pandangan **penulis**, politik hukum merupakan upaya realisasi filsafat hukum ke praktik hukum. Filsafat hukum merupakan hasil perumusan dan pemahaman aqidah hukum. Aqidah hukum merupakan keyakinan akan kebenaran

¹³⁸ Ibid., hlm.320.

¹³⁹ Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Kostitusi*, Penerbit LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 15.

¹⁴⁰ Imam Syaukani & A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2007, hlm. 32.

¹⁴¹ Ibid.

hukum yang menjelma menjadi kesadaran hukum. Kesadaran hukum yang dipraktikkan membentuk budaya hukum. Oleh sebab itu, politik hukum semestinya tidak pernah bertentangan dengan filsafat hukum. Filsafat hukum tidak pernah bertentangan dengan aqidah (keyakinan) hukum. Pergeseran dari aqidah hukum ke filsafat hukum dan kemudian ke politik hukum yang akhirnya menjelma menjadi praktik hukum selalu bersifat dinamis.

Politik hukum yang dianut di Indonesia, kaitannya dengan hukum syariah Islam dan Peradilan Agama, adalah: *pertama*, menggantikan hukum kolonial dan/atau hukum yang berjiwa kolonial dengan hukum nasional yang sesuai dengan falsafah Pancasila;¹⁴² *kedua*, mentransformasi hukum syariah Islam berdasarkan Alquran dan Hadis yang sesuai dengan keperluan masyarakat Islam pada masa sekarang ke dalam *peraturan perUUan* dan *putusan-putusan hakim* dalam rangka pemberlakuan hukum syariah Islam bagi mereka yang beragama Islam;¹⁴³ *ketiga*, memulihkan kembali kompetensi Peradilan Agama yang telah dicabut oleh Pemerintah Kolonial Belanda disesuaikan dengan tujuan semula dibentuk dan diselenggarakannya Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam;¹⁴⁴ *keempat*, memulihkan kembali kewibawaan, kedudukan, dan kelembagaan Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam yang tampil

¹⁴² Sunarmi, *Prinsip Keseimbangan Dalam Hukum Kepailitan Di Indonesia*, PT. Sofmedia, Jakarta, 2010, hlm. 51. Politik hukum ini bersumber dari Pasal II Aturan Peralihan dalam UUD Tahun 1945 yang dibangun oleh para Pendiri Republik ini.

¹⁴³ Salman Alfarisi, *Mohammad Hatta Biografi Singkat 1902-1980*, Garasi, Yogyakarta, 2009, hal. 154. Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, *"Perkembangan Hukum Islam Dan Peradilan Agama Di Indonesia"* dalam *"Kenang-kenangan Satu Abad Peradilan Agama Di Indonesia"*, Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Departemen Agama, Jakarta, 1985, hlm. 26. Politik hukum ini dibangun oleh Muhammad Hatta pada awal kemerdekaan.

¹⁴⁴ PPHIM, *Jejak Langkah Dan Dinamika PPHIM*, Jakarta, PPHIM & Ramah Publisher, 2007, hlm. 107-108. Politik hukum ini dibangun oleh Kyai Adnan, Ketua Mahkamah Islam Tinggi, pada awal kemerdekaan.

menjadi pengadilan negara yang sesungguhnya;¹⁴⁵ dan *kelima*, membangun Peradilan Agama sesuai dengan sistem ketatanegaraan menurut UUD Tahun 1945 dan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.¹⁴⁶

Dahulu, Pemerintah Kerajaan-Kerajaan Islam di Nusantara menganut politik hukum bahwa *“Sultan merupakan Sayyidin Panuntun Panotogomo Khalifatullah”*. **Kemudian**, Pemerintah Kolonial Belanda menjalankan politik hukumnya terhadap Peradilan Agama dengan dasar *“princepeel gebrekkig mar fietelijk onmisbar.”* **Sekarang**, politik hukum kolonial ini harus diganti dengan politik hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945, yaitu bahwa *“Peradilan Agama harus senantiasa disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut UUD Tahun 1945.”*

Pendekatan perundang-unangan (*statute approach*)¹⁴⁷ dipergunakan untuk menganalisis berbagai UU yang bertalian dengan Peradilan Agama dari aspek hukum dan perUUan, khususnya yang mengatur kedudukan, kelembagaan, kewenangan, hukum acara dan hukum materiil Islam yang berlaku pada Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama, untuk mengetahui: *pertama*, apakah peraturan perUUan tersebut telah memenuhi norma-norma dan asas-asas perUUan sebagaimana dimaksud dalam UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan PerUUan; *kedua*, menemukan asas-asas dan norma-

¹⁴⁵ Ibid. Politik hukum ini juga dibangun oleh Kyai Adnan bersama politik hukum pemulihan kembali kompetensi Peradilan Agama di awal kemerdekaan.

¹⁴⁶ Konsideran UU-PA No. 3 Tahun 2006 jo No. 50 Tahun 2009. Politik hukum ini dibangun oleh Pembentuk UU No. 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

¹⁴⁷ Johnny Ibrahim, op., cit., hlm. 302.

norma hukum yang terkandung di dalamnya sehingga dapat menjadi pedoman dalam praktik sehari-hari bagi para hakim dan masyarakat; dan *ketiga*, untuk mencari dan menemukan solusi hukum manakala terjadi ketimpangan hukum dan/atau kekosongan hukum.¹⁴⁸

Pendekatan perbandingan (*comparative approach*)¹⁴⁹ dipergunakan untuk membandingkan antara sistem peradilan syariah Islam di Indonesia dengan sistem peradilan syariah Islam di beberapa negara atau dengan peradilan umum.

Pendekatan analitik (*analytical approach*)¹⁵⁰ dipergunakan dalam rangka penerapan hukum pada kasus-kasus ketika diajukan ke pengadilan. Analisis hakim terdiri dari 2 (dua) metode, yakni *metode analitik* dan *metode non analitik*. **Metode analitik** dilakukan dengan menerapkan penalaran silogisme (deduktif), sedang **metode non analitik** dilakukan dengan menggunakan berbagai sudut pandang dengan menggali hukum yang hidup dalam masyarakat.¹⁵¹ Metode non analitik dipergunakan manakala metode analitik (silogisme) tidak jalan. Metode analitik berpindah ke metode non analitik dapat dilakukan manakala: (1) penalaran silogisme tidak jalan karena hukum yang ada sudah tidak cocok dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat; (2) yurisprudensi yang sudah ada sudah tidak cocok lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat; dan/atau (3) terdapat dua atau lebih yurisprudensi dalam kasus yang sama diselesaikan dengan putusan yang berbeda. Pendekatan ini dipergunakan dalam upaya membangun hukum dan menemukan hukum serta membangun

¹⁴⁸ Ibid., hlm. 303.

¹⁴⁹ Johnny Ibrahim, *op., cit.*, hlm. 313.

¹⁵⁰ Ibid., hlm. 310-311.

¹⁵¹ Pasal 4 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009.

Peradilan Agama yang progresif ke depan agar mampu memberi pelayanan prima kepada masyarakat.

3. Cara Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan-bahan hukum yang diklasifikasikan berdasarkan periodeisasi dan selanjutnya dilakukan analisis. Alat pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan.¹⁵² Sumber data diperoleh dari bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.

1.1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari norma atau kaedah dasar, yakni Pembukaan UUD Tahun 1945, batang tubuh UUD Tahun 1945, dan peraturan perUUan yang mengatur dan/atau berkaitan dengan Peradilan Agama, terutama UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan UU No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan hukum terapan yang berlaku pada Peradilan Agama.¹⁵³ Peraturan perUUan tersebut, antara lain, terdiri dari:

- a. UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. UU/Peraturan Pemerintah Pengganti UU;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;

¹⁵² Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1977, hlm.194.

¹⁵³ Baca Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, 1986, hlm. 52.

- e. Peraturan Daerah (termasuk di dalamnya Qanun, yakni Peraturan Daerah Provinsi yang berlaku di Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam;
- f. Peraturan perUUan selain tersebut di atas seperti Surat Edaran Mahkamah Agung dan Peraturan Mahkamah Agung.¹⁵⁴

1.2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang berfungsi memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.¹⁵⁵ Bahan hukum sekunder yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah berupa:

- 1. RUU-PA dan R Perubahan atas UU- Peradilan Agama;
- 2. Pendapat dan pandangan para pembentuk UUPA dan UU Perubahan UUPA dan para tokoh lainnya yang berkompeten di bidang tersebut;
- 3. Hasil-hasil penelitian dan karya hukum yang pernah ada.

3.3. Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tertier merupakan bahan hukum penunjang yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan lebih lanjut baik terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.¹⁵⁶ Bahan hukum ini berupa kamus umum, kamus hukum, kamus bahasa, ensiklopedia, dan sebagainya.

4. Analisis

Untuk mengetahui perkembangan Peradilan Agama dari waktu ke waktu, maka dalam penelitian ini dilakukan pendekatan sejarah dengan mengelompokkan peraturan perUUan mengenai Peradilan Agama menjadi 2 (dua) periode, yaitu: *pertama*, periode sebelum UU No. 7 Tahun 1989 dan *kedua*, periode setelah UU

¹⁵⁴ Pasal 7 UU No.10 Tahun 2004 dan Penjelasannya.

¹⁵⁵ Soerjono Soekanto, op., cit.

¹⁵⁶ Ibid.

No. 7 Tahun 1989 sampai diundangkannya UU No. 50 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama. **Periode pertama** dimulai dari pembentukan peradilan Islam dalam bentuk '*tahkim*', kemudian '*tauliyah ahlul hilli wal 'aqdi*' dan '*tauliyah ulil amri*' pada zaman kerajaan Islam yang berlanjut dengan adanya pengkuan Pemerintah Hindia Belanda¹⁵⁷ terhadap Peradilan Agama di Indonesia pada saat itu di Tahun 1882 sampai saat diundangkannya UU No.7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama. **Periode kedua**, selanjutnya penelitian ini akan memasuki era yang sesungguhnya yang menjadi fokus (*legal issue*) dalam penelitian ini, yaitu perkembangan Peradilan Agama pasca diundangkannya UU No.7 Tahun 1989 sampai dengan saat dikeluarkannya UU No. 50 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama.

H. Sistematika Laporan Penelitian

Hasil dari penelitian ini akan dilaporkan dalam bentuk tertulis sebagaimana lazimnya laporan penelitian ilmiah, yang akan disampaikan dalam 6 (enam) bab. **BAB I** berupa pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, rumusan dan pembatasan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kajian pustaka dan keaslian penelitian, kerangka teori, kerangka konseptual, metode penelitian, dan sistematika laporan penelitian.

BAB II menyajikan tinjauan tentang Peradilan Agama sebelum UU No. 7 Tahun 1989, syariah Islam dan hubungannya dengan Pancasila, UUD 1945 dan

¹⁵⁷ Pemerintah Hindia Belanda dahulu tidak merupakan negara maka ia tidak mempunyai warga negara. Soepomo, *Sistem Hukum Di Indonesia Sebelum Perang Dunia II*, Penerbit Pradnya Paramita, Jakarta, Cetakan Keenam, 2002, hlm. 13.

Peradilan Agama; Peradilan Agama pada masa pra kerajaan-kerajaan Islam, masa kerajaan-kerajaan Islam, masa Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda, masa pendudukan Jepang, masa awal Indonesia merdeka, masa orde lama dan orde baru sebelum UU No.7 Tahun 1989, dan peradilan syariah Islam di beberapa negara.

BAB III melaporkan hasil penelitian tentang perkembangan kedudukan Peradilan Agama pasca UU No.7 Tahun 1989 dan perkembangan selanjutnya sampai diundangkannya UU No. 50 Tahun 2009 dan pembinaan Peradilan Agama di Indonesia.

BAB IV melaporkan hasil penelitian tentang perkembangan kelembagaan Peradilan Agama pasca UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan perUUan sesudahnya sampai diundangkannya UU No. 50 Tahun 2009.

BAB V melaporkan hasil penelitian tentang perkembangan kompetensi Peradilan Agama pasca UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan perUUan sesudahnya sampai diundangkannya UU No. 50 Tahun 2009.

BAB VI sebagai penutup disajikan kesimpulan hasil penelitian dan saran/rekomendasi.

BAB II

PERADILAN AGAMA

DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA SEBELUM UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 1989 DAN PERADILAN SYARIAH ISLAM DI BEBERAPA NEGARA

A. Peradilan Agama Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

1. Asal-mula Peradilan Agama

Peradilan Agama di Indonesia bermula dari *peradilan syariah Islam* yang diselenggarakan oleh masyarakat dan kemudian pada masa Kerajaan-kerajaan Islam di Nusantara ditingkatkan menjadi pengadilan negara dan selanjutnya pada Tahun 1882 oleh Pemerintah Penjajah Belanda diakui menjadi pengadilan Negara yang terus berlanjut sampai sekarang. Peradilan syariah Islam merupakan suatu sistem peradilan yang dibentuk dan diselenggarakan oleh penguasa (negara) atas dasar perintah Allah SWT dalam ajaran agama Islam dan merupakan bagian takterpisahkan dalam kehidupan beragama, bermasyarakat, dan bernegara.¹ Peradilan syariah Islam inilah yang sekarang menjadi Peradilan Agama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai **Pengadilan Negara**.

Dahulu dalam sejarahnya di Indonesia, Peradilan Agama memiliki beberapa nama atau penyebutan yang beragam akibat perbedaan kebiasaan atau dasar hukum yang berlaku pada saat itu, antara lain, sebagai berikut:

1. **Pengadilan Surambi** atau **Pengadilan Surau** di Kerajaan Mataram karena tempat bersidangnya di surambi masjid agung. Semula pengadilan ini disebut

¹ Baca Muhammad Al-Zuhaily, *Taarih al-Qadla' Fil al-Islam*, Daru al-Fikry, Damascus, Syuriah, 1995, hlm. 12.

dengan **Pradoto**. Ketua pengadilan Surambi adalah Raja sendiri. Namun demikian, urusan peradilan sehari-hari diserahkan kepada penghulu.²

2. **Priesterraad** atau **Godsdientge Rechtspraak** yang diatur dalam Stbl. 1882 No. 152 yang sebelumnya disebut dengan *Priesterraad* (Pengadilan Pendeta) yang kemudian lazim disebut dengan **Rapat Agama** atau **Raad Agama**.
3. **Penghoeloeigerecht** yang diatur dalam Stbl Tahun 1931 No. 53, menggantikan nama *Priesterraad*.³
4. dan **Mahkamah Islam Tinggi** di Jawa dan Madura yang diatur dalam Stbl. 1937 No. 116 dan 610.
5. **Kerapatan Qadhi ()** dan **Kerapatan Qadhi Besar** (Pengadilan Tinggi Agama) di Kalimantan Selatan dan sebagian Kalimantan Timur yang diatur dalam Stbl. 1937 No. 638 dan 639.⁴
6. **Sooryo Hooiin** (Pengadilan Agama) dan **Kiaikoyo Kootoo Hooiin** (Mahkamah Islam Tinggi), UU No. 14 Tahun 1942 pada masa Penjajahan Jepang.⁵
7. **Majelis Agama Islam**⁶ yang dibentuk berdasarkan Ketetapan Wali Negara Sumatera Timur tanggal 1 Agustus 1950 No. 390/1950.⁷

²Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik Dan Hukum Islam Reposisi Peradilan Agama Dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan Yang Sesungguhnya*. Pustaka Pelajar & Pasca Sarjana IAIN Wali Songo, Yogyakarta, Mei 2006, hlm. 52. Departemen Agama R.I., *Sketsa Peradilan Agama*, Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, Jakarta, Tahun 2000, hlm. 5.

³Departemen Agama, *Peradilan Agama Di Indonesia Sejarah Perkembangan Lembaga Dan Proses Pembentukan UUnya*, Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, 2001, hlm. 12.

⁴Abdurrahman, *Peranan Peradilan Agama Dalam Penerapan Hukum Islam Di Kalimantan Selatan*, Orasi Ilmiah Pada Pembukaan Kuliah Sekolah Tinggi Agama Islam (STAI) Darul Ulum Knadangan, 18 September 2010, hlm. 8.

⁵Departemen Agama, op., cit., hlm. 18.

⁶Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, *"Perkembangan Hukum Islam Dan Peradilan Agama Di Indonesia"* dalam *"Kenang-kenangan Satu Abad Peradilan Agama Di Indonesia"*, Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Departemen Agama, Jakarta, 1985, hlm 36.

8. **Mahkamah Balai Agama** atau **Balai Agama** di Kalimantan. Penyebutan ini dipakai sebelum berlakunya PP No. 45 Tahun 1957 Tanggal 5 Oktober 1957.
9. **Majelis Agama Islam**, yakni di daerah-daerah bekas Negara Sumatera Timur yang berfungsi sebagai peradilan syariah Islam pada saat itu.
10. **Qadhi** di Makassar yang mempunyai kedudukan sebagai hakim pengadilan syariah.
11. **Mahkamah Syar'iyah** dan / **Mahkamah Syar'iyah Propinsi** yang diatur dalam PP No. 45 Tahun 1957 Tanggal 5 Oktober 1957.
12. **Mahkamah Syar'iyah** di Aceh dan daerah Sumatera lainnya.⁸

Kemudian nama-nama tersebut diseragamkan oleh Pasal 106 UU No. 7 Tahun 1989, yakni dengan nama: **Pengadilan Agama (PA)** sebagai pengadilan tingkat pertama; dan **Pengadilan Tinggi Agama (PTA)** sebagai pengadilan tingkat banding. Sekarang, nama Peradilan Agama ini di Aceh diubah menjadi **Mahkamah Syar'iyah Kabupaten/Kota** untuk tingkat pertama dan **Mahkamah Syar'iyah Aceh** untuk tingkat banding.⁹

2. Syariah Islam

Mahmud Syalthout, dalam bukunya *Al-Islamu 'Aqidah wa Syari'ah* mengatakan:¹⁰

⁷ Ibid.

⁸ Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, *Perkembangan Hukum Islam*. Op., cit., hlm. 35

⁹ Perubahan ini berdasarkan UU No. 18 Tahun 2001 tanggal 9 Agustus 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, Qanun NAD No. 10 Tahun 2002 yang mengatur tentang Peradilan Syariat Islam dan Keppres No. 11 Tahun 2003 tanggal 3 Maret 2003 Tentang Mahkamah Syar'iyah Provinsi Dan Mahkamah Syar'iyah Di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Ketentuan mengenai Mahkamah Syar'iyah ini kemudian diatur lagi dalam UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

¹⁰ Mahmud Syalthout, *Al-Islamu Akidah wa Syari'ah*, Daarul Qalam, Cetakan ke 3, 1966, hlm.12. Artinya: Syariah Islam merupakan suatu sistem atau tatanan yang ditetapkan Allah,

الشريعة هي النظم التي شرعها الله أو شرع أصولها ليأخذ الإنسان بها نفسه في علاقته بربه وعلاقته بأخيه المسلم وعلاقته بأخيه الإنسان وعلاقته بالكون وعلاقته بالحياة

Ahli-ahli hukum Islam klasik membuat penjenjangan norma-norma hukum Islam menjadi dua tingkat, yaitu (1) *al-ushul* (asas-asas umum), dan (2) *al-furu'* (peraturan-peraturan hukum konkrit). Menurut Syamsul Anwar, *al-ushul* (asas-asas umum) itu meliputi katagori yang luas sehingga mencakup pula norma-norma filosofis dasar yang menjadi tempat tegaknya dua norma di atas. Oleh karenanya, menurutnya, norma-norma hukum Islam ini dapat dijenjangkan menjadi tiga lapis, yaitu: (1) nilai-nilai dasar atau norma-norma filosofis (*al-qiyam al-asasiyyah*), (2) asas-asas umum (*al-ushul al-kulliyah*), dan (3) peraturan-peraturan hukum konkrit.¹¹ Syamsul Anwar mengatakan bahwa *norma-norma filosofis* merupakan **nilai-nilai dasar** yang menjadi fondasi ajaran Islam (termasuk hukum-hukumnya) seperti kemaslahatan, keadilan, persamaan, kebebasan, akidah, akhlak, persaudaraan dan seterusnya. *Nilai-nilai dasar* ini kemudian diterjemahkan agar menjadi lebih konkrit ke dalam bentuk **asas-asas umum** yang merupakan norma-norma tengah. *Asas-asas umum* ini ada dua jenis, yaitu: *pertama*, asas-asas umum yang bersifat lepas yang disebut *asas-asas hukum Islam* (*an-nazhariyyah al-fikihiyyah*) seperti asas-asas yang berlaku dalam perjanjian, pidana, siyasah, dan seterusnya; dan *kedua*, asas-asas umum yang dirumuskan secara ringkas dan padat ke dalam rumusan *yuristik* yang disebut

atau yang ditetapkan dasar-dasarnya saja guna menjadi pedoman bagi umat manusia dalam berhubungan dengan Tuhannya, dengan saudaranya sesama muslim, dengan sesama umat manusia, dengan alam lingkungannya, dan dengan kehidupannya sendiri.

¹¹ Syamsul Anwar, *Hukum Perjanjian Syariah Studi Tentang Teori Akad dalam Fikih Muamalat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 12.

dengan '*kaidah-kaidah hukum Islam*' (*al-qawa'id al-fikihiyyah*) seperti kaidah "*Adat kebiasaan adalah sumber hukum*" dan sebagainya. *Peraturan hukum konkrit* adalah konkritisasi dari asas umum yang terwujud dalam dua bentuk, yaitu: (1) dalam bentuk ketentuan-ketentuan *hukum taklifi* seperti halal, haram, wajib, makruh dan mubah, dan sebagainya; dan (2) dalam bentuk ketentuan-ketentuan *hukum wadh'i* yang meliputi sebab, syarat, dan halangan. Tiga lapisan norma ini tersusun secara hirarkis di mana norma yang lebih abstrak dijabarkan lebih lanjut (dikonkritisasi) ke dalam norma yang lebih konkrit.¹²

Menurut hemat **penulis**, penjabaran hirarkis hukum Islam ini sangat bermanfaat dalam rangka pengembangan hukum Islam demi pelayanan hukum dan keadilan bagi masyarakat. Syariah dalam tataran filosofis, asas-asas dan kaidah bersifat *absolut* dan *universal*, sedangkan syariah dalam bentuk peraturan hukum konkrit ini bersifat *relatif* dan *pragmatis* sehingga dapat dikembangkan demi *kemashlatan* dengan tetap berpijak pada kaidah, asas, dan filosofinya.

Syariah Islam diturunkan untuk kemaslahatan manusia, yaitu untuk menjaga keselamatan dan kesejahteraan *agama, jiwa, akal, nasab, dan harta kekayaan* manusia. Oleh sebab itu, manusia diwajibkan menjalankan syariah Islam secara *kaaffah* dalam seluruh aspek kehidupannya, baik dalam kehidupan pribadi, beribadah, berkeluarga, bermasyarakat, berniaga, bernegara dan lain sebagainya. Untuk menegakkan syariah Islam tersebut, maka Allah memerintahkan agar diselenggarakan peradilan syariah Islam di muka bumi.¹³ Untuk melaksanakan perintah Allah dimaksud, maka di Indonesia

¹² Ibid., hlm. 12-13.

¹³ Hasbi Ash Shiddieqy, *Sejarah Peradilan Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1970. hlm. 8.

diselenggarakan peradilan syariah Islam yang sekarang dilakukan oleh pengadilan-pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama di bawah Mahkamah Agung dengan segala perkembangannya.

3. Teori-teori Pemberlakuan Hukum Syariah Islam

Mengenai pemberlakuan hukum syariah Islam di Indonesia, terdapat beberapa teori yang bermunculan seiring dengan perkembangan pergumulan politik dan hukum Islam yang akhirnya membuahkan paradigma baru pemberlakuan hukum syariah Islam di Indonesia. **Teori-teori pemberlakuan hukum syariah Islam** tersebut adalah:¹⁴

1. **Teori penataan kepada hukum syariah Islam.** Teori ini mendasarkan kepada ketentuan dalam Al Qur'an dan al Sunnah yang mewajibkan setiap muslim menaati syariah Islam dengan menjalankan syariah Islam secara *kaaffah*.¹⁵ Teori ini memandang *hukum syariah Islam sebagai hukum obyektif yang secara imperatif berlaku dan mengikat atas setiap muslim atas kekuatan hukum syariah Islam itu sendiri*.¹⁶ Teori ini juga disebut teori *Credo*.
2. **Teori penerimaan otoritas hukum syariah Islam.** Teori ini dianut para imam madzhab. Teori ini mengajarkan bahwa *setiap orang yang telah menyatakan diri sebagai muslim, yakni dengan mengucapkan dua kalimah syahadah, berarti ia telah menerima Islam sebagai agamanya dan berarti pula ia*

¹⁴ Ichtiyanto, *Sebagai Wadah Perjuangan mengisi Kemerdekaan Bangsa*, dalam Tim Penyusun Buku Kenang-kenangan Seabad di Indonesia, DEPAG, cey I, hlm 72.

¹⁵ A Rahmat Rosyadi dan Rais Ahmad, *Formalisasi Syariat Islam Dalam Perspektif Tata Hukum Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2006, hlm. 67- 69.

¹⁶ Alquran Surat Al Nisa' 4 ayat 59 yang artinya: "Hai orang-orang yang beriman, ta'atilah Allah dan ta'atilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya".

menerima otoritas hukum Islam terhadap dirinya. Teori ini dikemukakan oleh **H. A. R. Gibb** dalam bukunya *The Modern Trends in Islam*, seperti dikutip oleh Ichtijanto.¹⁷ Teori ini memandang hukum syariah Islam sebagai hukum subyektif yang berlaku terhadap subyek hukum yang secara suka rela telah menundukkan diri kepada hukum syariah Islam dengan menyatakan diri memeluk agama Islam.

3. **Teori *receptio in complexu*.** Teori ini dikemukakan oleh **Lodewijk Willem Christiaan van Den Berg** (1845-1927) seorang ahli dalam hukum Islam yang pernah tinggal di Indonesia pada Tahun 1870-1887. Teori ini mengajarkan bahwa hukum itu mengikuti agama yang dianut oleh seseorang. Apabila seseorang telah beragama Islam, maka terhadapnya berlaku hukum Islam.¹⁸ Menurut teori ini, *hukum yang berlaku dalam masyarakat Islam di Indonesia adalah hukum syariah Islam.*
4. **Teori *receptie*.** Teori ini diciptakan oleh **Christiaan Snouck Hurgronje** (1857-1936) seorang penasihat Pemerintah Hindia Belanda di bidang hukum Islam di Indonesia, yang kemudian didukung oleh **van Vollen Hoven** dan **Ter Haar** dengan merekayasa adanya hukum adat. Teori ini mengajarkan bahwa *hukum yang sebenarnya berlaku di Indonesia bukanlah hukum Islam melainkan hukum adat, hukum Islam barulah berlaku manakala telah diserap menjadi hukum adat dan dengan demikian ia muncul tidak lagi sebagai hukum Islam melainkan tampil sebagai hukum adat karena ia*

¹⁷ Ichtijanto S. A., *Pengembangan teori Berlakunya Hukum Islam di Indonesia, dalam: Hukum Islam di Indonesia, Perkembangan dan Pembentukan*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 1991, hlm.114.

¹⁸ A Rahmat Rosyadi dan Rais Ahmad, *op., cit.*, hlm. 73-74.

*sudah menjelma menjadi hukum adat.*¹⁹ Teori ini direkayasa dalam upaya: *pertama*, menghambat laju perkembangan hukum Islam dan pada gilirannya hendak menyingkirkan hukum Islam dan menghapuskan Peradilan Agama karena dianggap menambah kesulitan dalam mengatur tata hukum di Indonesia; *kedua*, mendukung kolonialisme di Indonesia dengan politik *divide et impera* melalui hukum adat. Menurut **Bustanul Arifin**, hukum adat itu hukum yang diciptakan (direkayasa) oleh Penjajah Belanda di samping hendak memberlakukan hukum Barat yang kemudian dibenturkan dengan hukum Islam di Indonesia. Menurutnya, *adat itu ada tetapi hukum adat tidak ada.*²⁰ Menurut **Abdul Manan**, kalau sebelumnya Pemerintah Kolonial Belanda melancarkan politik hukum yang anti hukum adat, maka selanjutnya dengan teori *receptie* ini mereka menjuruskan langkah-langkah politik pemerintahannya ke arah penggunaan hukum adat karena sangat menopang kepentingan politik pecah belah yang dilancarkan pemerintah Belanda.²¹

¹⁹ Ibid., hlm. 77-79.

²⁰ Bustanul Arifin, *Transformasi Hukum Islam ke Hukum Nasional Bertenun Dengan Benang Kusut*, Yayasan Al-Hikmah, Jakarta, 2001, hlm. 2. Rekayasa berkedok ilmiah ini ternyata benar-benar efektif dalam memecah belah bangsa Indonesia. Menurutnya, dalam masyarakat sering terjadi pertentangan antara tiga sistem hukum ini. Bahkan di kalangan pakar hukum sendiri, disadari atau tidak, terdapat pemikiran-pemikiran yang berbau kolonialisme tersebut. Ini mencuat ke permukaan ketika kita hendak menyusun perUUan yang sedikit banyak berkaitan dengan kepentingan umat Islam, selalu saja ada reaksi dan pertentangan dari sebagian masyarakat dengan seribu satu alasan. Ironisnya, di kalangan sebagian umat Islam sendiri terkadang ikut-ikutan memberi reaksi yang negatif. Situasi perumusan UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama adalah dua contoh yang masih segar dalam ingatan kita betapa rekayasa politik hukum kolonial Belanda ini masih sulit kita hapuskan. Menurut Abdul Manan, hal serupa juga terjadi ketika pembahasan UU No. 21 Tahun 2008 yang menghasilkan PN sebagai alternatif penyelesaian sengketa di luar PA, UU No. 48 Tahun 2009 yang memberikan kewenangan eksekusi putusan Basyarnas kepada PN dengan menafikan PA, dan UU No. 50 Tahun 2009 di mana ada sementara pihak yang menghendaki agar hakim PA tidak lagi dari sarjana syariah. Wawancara Abdul Manan, Hakim Agung, pada tanggal 23 Agustus 2011 di Mahkamah Agung.

²¹ Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam Di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 299.

Pengaruh teori *receptie* ini sampai setelah Indonesia merdeka pun masih cukup kuat. **Daniel S. Lev** melukiskan betapa kuatnya pengaruh politik Belanda tersebut sehingga “para penguasa politik, walaupun lahirnya beragama Islam, tetapi sering bermusuhan dan kadang-kadang mempunyai kekhawatiran terhadap tekanan-tekanan dari golongan Islam”.²² Namun demikian, **Daniel S. Lev** berkeyakinan bahwa Islam telah berjalan dan akan terus berlangsung melalui berbagai proses perubahan, sama halnya dengan lembaga-lembaga lain yang turut mengemban panji-panji dari sistem politik tertentu.²³ Menurut hemat **Penulis**, hal ini tidak terlepas dari politik hukum Pemerintah Kolonial Belanda, yaitu bahwa hukum Islam dan Peradilan Agama itu “*princepel gebrekkig mar fietelijk onmisbar*.”

5. **Teori *receptie exit***. Teori ini mengajarkan bahwa *teori resepsi harus keluar dari bumi Indonesia karena bertentangan dengan Pancasila dan UUD Tahun 1945 serta kesadaran hukum masyarakat Islam Indonesia*. Teori ini lahir sebagai rekasi atas teori *receptie* yang pertama kali dikemukakan Hazairin dalam Rapat Kerja Departemen Kehakiman di Salatiga pada Tahun 1950. Teori ini dikemukakan oleh **Hazairin** dalam bukunya *Tujuh Serangkai Tentang Hukum*. Hazairin menamakan teori *receptie* ini dengan *teori iblis*.²⁴
6. **Teori *receptio a contrario***. Teori ini mengajarkan bahwa *hukum yang berlaku di Indonesia adalah hukum syariah Islam, hukum adat dapat berlaku manakala tidak bertentangan dengan hukum Islam*. Teori ini diajarkan oleh

²² Daniel S. Lev, *Islamic Courts In Indonesia A Study in the political Bases of Legal Institutions*, terjemahan Zaini Ahmad Noeh, PT. Intermasa, Jakarta, 1980, hlm. 23.

²³ Ibid., hlm. 22.

²⁴ Ichtiyanto, op., cit., hlm. 127-128. Abdul Manan, op., cit., hlm. 303.

Sayuti Thalib.²⁵ Menurut **Ichtijanto**, teori *receptio a contrario* ini merupakan pengembangan dari teori *receptie exit* dari Hazairin, yang menentang teori *receptie* Christiaan Snouck Hurgronje.²⁶

7. **Teori eksistensi.** Teori ini dikemukakan oleh **Ichtijanto**.²⁷ Menurutnnya, ***hukum Islam telah eksis di Indonesia dalam berbagai bentuk***, yaitu: (1) hukum Islam merupakan bagian integral dari hukum nasional Indonesia; (2) keberadaan, kemandirian, kekuatan, dan wibawanya diakui oleh hukum nasional serta diberi status sebagai hukum nasional; (3) norma-norma hukum Islam berfungsi sebagai penyaring bahan-bahan hukum nasional Indonesia; dan (4) hukum Islam merupakan bahan dan unsur utama hukum nasional.

8. **Teori pembaharuan hukum Islam.** Teori ini digagas, antara lain, oleh Hasbi Ash Shidieqy,²⁸ Munawwir Syadzali,²⁹ Bustanul Arifin,³⁰ Sahal Mahfud,³¹

²⁵ Sayuti Thalib, *Receptio a Cotrario: Hubungan hukum Adat Dengan Hukum Islam*, PT Bina Aksara, 1980, hlm. 15-70.

²⁶ Ichtijanto, op., cit., hlm. 131.

²⁷ Ibid., hlm. 135.

²⁸ Hasbi Ash Shidieqy, *Syariah Islam Menjawab Tantangan Zaman*, Penerbit Bulan Bintang, Jakarta, 1966, hlm. 43. Dalam bukunya tersebut, Hasbi Ash Shidieqy merekomendasikan perlunya disusun fikih Indonesia yang sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat Indonesia.

²⁹ Munawir Sjadzali, *Rekatualisasi Ajaran Islam*, dalam Polemik Reaktualisasi Ajaran Islam, Penerbit Pustaka Panjimas, Jakarta, 1998, hlm. 2-10. Menurutnnya, reaktualisasi hukum Islam sangat diperlukan karena: *pertama*, banyak dari ajaran Islam (fikih) yang ada sekarang ini tidak sesuai dengan kondisi realitas umat Islam Indonesia sehingga menimbulkan kegelisahan dalam beragama; *kedua*, banyak dari ajaran Islam yang ada ini secara diam-diam ditinggalkan oleh umat Islam karena tidak sesuai dengan rasa keadilan. Demikian kesimpulan penulis atas pendapat Muanawir Sjadzali tersebut.

³⁰ Busthanul Arifin, *Transformasi Hukum Islam ke Hukum Nasional Bertenun Dengan Benang Kusut*, Yayasan Al Hikmah, Jakarta, 2001, hlm. 28. Bustanul Arifin mengikuti pendapat Paul Scholten bahwa hukum itu tidak dapat dipisahkan dari masyarakatnya, hukum selalu bekerja di suatu negara (masyarakat) tertentu, dan dalam suatu masa tertentu pula. Setiap negeri membutuhkan hukumnya sendiri yang sesuai dengan kehidupan politik, ekonomi, sosial budaya dan lain-lainnya. Menurut Bustanul Arifin, hukum Islam di Indonesia pun harus diperbaharui, karena: *pertama*, hukum itu harus selalu di selaraskan dengan keadaan, era, dan areanya; *kedua*, hukum Islam yang ada sekarang ini disusun sebagai hasil ijtihad masa lampau di tempat dan dalam kondisi yang berbeda dengan Indonesia; *ketiga*, hukum fikih kita harus memperhatikan kondisi

dan Masdar Farid Mas'udi³² dengan ungkapaan yang berbeda-beda. Teori ini mengajarkan bahwa hukum Islam (fikih) perlu diperbaharui dan diselaraskan dengan kondisi di Indonesia. **Penulis** berpendapat bahwa teori ini dibangun sejalan dengan teori masalah karena hukum Islam dalam katagori fikih memang memiliki karakteristik yang *fleksibel (murunah)* mengikuti kemsalahatan umat sehingga dapat menyelaraskan diri (cocok) untuk setiap era dan area (صالح لكل زمان ومكان) demi terwujudnya kemsalahatan.³³ **Hasbi Ash Shiddieqy** mengatakan perlunya dibangun fikih Indonesia.³⁴ Teori ini telah melahirkan UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama dan Inpres No. 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam.³⁵ Teori ini berjalan secara paralel dengan politik *transformasi hukum syariah Islam* yang ditanamkan oleh **Moh. Hatta**.

politik, ekonomi, sosial budaya, dan lain-lain di Indonesia. Oleh karena itu, hukum Islam di Indonesia perlu diperbaharui.

³¹ Sahal Mahfudh, *Nuansa Fikih Sosial*, LkiS, Yogyakarta, 1994, hlm. viii. Menurutnya ada lima ciri menonjol dari "paradigma ber-Fikih baru", yaitu: *pertama*, selalu diupayakan interpretasi ulang dalam mengkaji teks-teks fikih untuk mencari konteksnya yang baru; *kedua*, makna bermadzhab berubah dari bermadzhab secara tekstual (madzhab qauli) ke bermadzhab secara metodologis (madzhab manhaji); *ketiga*, verifikasi mendasar mana ajaran pokok (ushul) dan mana yang cabang (furu'); *kempat*, fikih dihadirkan sebagai etika sosial, bukan sebagai hukum positif negara; *kelima*, pengenalan metodologi pemikiran filosofis terutama dalam masalah budaya dan sosial.

³² Masdar Farid Mas'udi, *Memahami Ajaran Suci Dengan Pendekatan Transformasi*, dalam Polemik Reaktualisasi Ajaran Islam, Penerbit Pustaka Panjimas, Jakarta, 1998, hlm. 3-4. Menurutnya, jika dalam memahami suatu nash yang terasa tidak adil tentulah disebabkan oleh pemahaman kita yang belum tepat karena setiap nash menghendaki keadilan.

³³ Abd. Shomad, *Hukum Islam Penormaam Prinsip Syariah dalam Hukum Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 57.

³⁴ Hasbi Ash Shidieqy, op., cit.

³⁵ Bustanul Arifin, *Transformasi Hukum Islam ke Dalam Hukum Nasional*, loc., cit. Dalam bukunya: *Dimensi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*, Gema Insani, Jakarta, 2006, hlm., 87., Bustanul Arifin menegaskan bahwa hukum Islam dalam katagori syariah bersifat *tsabat* (konstan, tetap), artinya tetap berlaku universal di sepanjang zaman, tidak mengenal perubahan, tidak boleh disesuaikan dengan kondisi dan situasi, bahkan situasi dan kondisi inilah yang harus disesuaikan dengan syariah; sedangkan hukum Islam dalam katagori fikih bersifat *murunah* (fleksibel, elastis), tidak harus berlaku universal, mengenal perubahan, serta dapat disesuaikan dengan situasi dan kondisi.

9. **Teori asas personalitas keislaman.** Teori ini dikemukakan boleh **Yahya Harahap** dalam bukunya *Kedudukan, Kewenangan dan Hukum Acara Pengadilan Agama*, namun sayangnya Yahya Harahap tidak menjelaskan lebih lanjut tentang teori ini.³⁶

Asas berarti dasar atau hukum dasar.³⁷ **Personalitas** berarti keseluruhan pribadi seseorang.³⁸ **Keislaman** berarti segala sesuatu yang berkaitan dengan agama Islam.³⁹ **Asas Personalitas keislaman**, artinya hukum dasar mengenai keseluruhan pribadi seseorang yang bertalian dengan agama Islam. Termasuk dalam pengertian **personalitas keislaman** ini adalah *badan hukum dalam Islam* yang ada dalam sistem hukum di Indonesia. **Penulis** berpendapat bahwa asas personalitas keislaman ini masih relevan untuk dipertahankan dan dikembangkan karena berkaitan langsung antara orang Islam dan hukum syariah Islam.

Dalam penelitian ini, penulis mencoba memberikan pengertian tentang **asas personalitas keislaman** sebagai berikut;⁴⁰ **Pertama**, terhadap setiap muslim

³⁶ Yahya Harahap, op., cit., hlm. 55. Asas ini pertama kali diperkenalkan pada Tahun 1990 oleh Yahya Harahap dalam bukunya tersebut. Kemudian menjadi istilah resmi dalam Penjelasan Umum UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, sebagai dasar pemberlakuan hukum syariah Islam bagi penduduk Aceh yang beragama Islam dan bagi mereka yang menundukkan diri pada hukum syariah Islam baik atas kehendak subyek hukum maupun atas kehendak hukum.

³⁷ Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1999, hlm. 70.

³⁸ Ibid., hlm. 432.

³⁹ Ibid., hlm.

⁴⁰ Definisi ini dirumuskan sendiri oleh penulis setelah mengkaji berbagai sumber dalam Al Qur'an dan al Sunnah. Antara lain dalam Surat Al Nisa' ayat 65 yang artinya: "Maka demi Tuhanmu, belum lah mereka itu termasuk orang yang beriman sehingga mereka mau menyelesaikan sengketa diantara mereka kepadamu (Muhammad) dan mau menerima keputusanmu secara suka rela tanpa ada rasa keberatan sedikitpun di dalam hati mereka". Ayat ini memberi pengertian bahwa *terhadap orang Islam berlaku dan tunduk pada hukum Islam, jika terjadi pelanggaran dan/atau sengketa harus diselesaikan menurut hukum Islam oleh Hakim (Pengadilan) Agama Islam.*

dan badan hukum Islam berlaku dan tunduk pada hukum syariah Islam;⁴¹ **Kedua**, terhadap non muslim dan badan hukum non Islam tidak berlaku dan tidak tunduk pada hukum syariah Islam, kecuali jika *terjadi penundukan diri* pada hukum syariah Islam, baik atas kehendak subyek hukum⁴² atau atas kehendak hukum.⁴³ **Ketiga**, penundukan diri atas kehendak subyek hukum dapat terjadi dalam bidang hukum muamalah, ekonomi syariah, dan jinayah;⁴⁴ **Keempat**, penundukan diri atas kehendak hukum hanya dapat terjadi dalam hukum jinayah dan waris;⁴⁵ **Kelima**, dalam bidang ibadah dan akad perkawinan Islam tidak dikenal adanya penundukan diri pada hukum syariah Islam.⁴⁶ Dari sudut *maqasid al syariah* dan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa, asas ini dimaksudkan untuk **melindungi agama** (حفظ الدين) tiap-tiap penduduk agar mengamalkan agamanya secara baik.

Asas ini, menurut pendapat **penulis**, merupakan pembaharuan atau pengembangan dari teori *penaatan terhadap hukum Islam*, teori *penerimaan otoritas hukum Islam*, dan teori *receptio in complexu*. Teori *receptio in complexu* yang dahulu dicetuskan oleh **Lodewijk Christian Van den Berg** mengajarkan bahwa hukum mengikuti agama.⁴⁷ Dengan demikian, terhadap setiap orang

⁴¹ Asas ini bersumber dari Pasal 1, 2 dan 49 UU No. 7 Tahun 1989. Asas ini bersumber dari falsafah Pancasila, yakni sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan Pasal 29 UUD Tahun 1945.

⁴² Asas ini bersumber dari Pasal 50 UU No. 3 Tahun 2006 dan Penjelasan jo Pasal 129 ayat (1) dan (2) UU No. 11 Tahun 2006. Atas kehendak hukum, artinya, baik dalam bentuk UU atau putusan hakim.

⁴³ Asas ini bersumber dari Pasal 129 ayat (3) UU No. 11 Tahun 2006. Atas kehendak hukum, artinya baik dalam bentuk UU atau putusan hakim. Misalnya: orang non muslim di Aceh yang melakukan tindak pidana jinayah yang tidak diatur dalam KUHP ataupun UU pidana lainnya, maka pelakunya dikenakan hukuman berdasarkan sanksi jinayah; ahli waris non muslim dari pewaris muslim dapat ditetapkan sebagai ahli waris berdasarkan putusan hakim dan mendapat bagian warisan berdasarkan wasiat wajibah.

⁴⁴ Asas ini bersumber dari Pasal 129 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006.

⁴⁵ Asas ini bersumber dari ketentuan Pasal 129 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006.

⁴⁶ Asas ini bersumber dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1976 dan Pasal 4 jo Pasal 40 dan 44 Kompilasi Hukum Islam.

⁴⁷ Ahmad Gunaryo, *op.cit.*, hlm. 26.

berlaku hukum agama yang dianutnya. Berdasarkan asas ini maka muncullah *asas personalitas keislaman*⁴⁸ yang khusus bertalian dengan orang Islam. Asas ini membawa konsekuensi bahwa apabila terjadi pelanggaran dan/atau sengketa harus diselesaikan menurut hukum syariah Islam,⁴⁹ dan jika memerlukan media atau peradilan harus melalui media atau peradilan syariah Islam,⁵⁰ sesuai prinsip syariah. Asas ini telah dianut secara implisit oleh peraturan perUUan yang mengatur hukum syariah Islam dan Peradilan Agama meskipun masih dalam ruang lingkup yang terbatas. Berdasarkan asas ini, maka berlakunya hukum syariah Islam bagi setiap muslim dan badan hukum dalam Islam, dalam teori hukum, merupakan *ius constituendum*, yakni hukum yang seharusnya berlaku bagi mereka. Sedang berlakunya hukum Islam bagi mereka secara konkrit sebagai *ius constitutum* adalah manakala sudah ditransformasi menjadi hukum positif atau sudah menjadi putusan pengadilan. Asas ini menjadi dasar bagi pemberlakuan hukum syariah Islam bagi setiap muslim dan badan hukum Islam serta bagi mereka yang menundukkan diri pada hukum syariah Islam, baik oleh

⁴⁸ Asas personalitas keislaman ini dikemukakan oleh Yahya Harahap dalam bukunya "*Kedudukan, kewenangan dan acara Peradilan Agama*", tanpa memberikan pengertian atau definisi yang dimaksudkan.

⁴⁹ Al Qur'an Surat Al Maidah 5 ayat 49 yang artinya: "Dan hendaklah kamu memutuskan perkara di antara mereka menurut apa yang diturunkan Allah, dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu mereka. Dan berhati-hatilah kamu terhadap mereka, supaya mereka tidak memalingkan kamu dari sebahagian apa yang telah diturunkan Allah kepadamu. Jika mereka berpaling (dari hukum yang telah diturunkan Allah), maka ketahuilah bahwa sesungguhnya Allah menghendaki akan menimpakan musibah kepada mereka disebabkan sebahagian dosa-dosa mereka. Dan sesungguhnya kebanyakan manusia adalah orang-orang yang fasik."

⁵⁰ Al Qur'an Surat Al Nisa' 4 ayat 65 yang artinya: "Maka demi Tuhanmu, mereka (pada hakekatnya) tidak beriman hingga mereka menjadikan kamu hakim dalam perkara yang mereka perselisihkan, kemudian mereka tidak merasa keberatan dalam hati mereka terhadap putusan yang kamu berikan, dan mereka menerima dengan sepenuhnya".

pembentuk peraturan perUUan maupun oleh hakim.⁵¹ Berdasarkan prinsip syariah, setiap perkara yang terhadapnya berlaku hukum syariah Islam menjadi kompetensi absolut pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam. Berdasarkan prinsip syariah inilah timbulnya istilah *penundukan diri pada hukum syariah Islam*, yakni pemberlakuan hukum syariah Islam terhadap non muslim dan badan hukum non Islam karena perkaranya tunduk pada hukum syariah Islam. Dengan demikian, terhadap mereka dipersamakan dengan orang muslim dan badan hukum Islam dalam pemberlakuan hukum syariah Islam. Penundukan diri pada hukum syariah Islam dapat terjadi baik dalam perkara perdata syariah maupun pidana syariah, baik atas kehendak subyek hukum maupun atas kehendak UU:

1. **Penundukan diri** atas kehendak subyek hukum dapat terjadi dalam semua bidang hukum, seperti: waris, muamalah, ekonomi syariah, dan jinayah.⁵²
2. **Penundukan diri** atas kehendak UU hanya dapat terjadi dalam bidang hukum jinayah.⁵³
3. **Dalam hal non muslim** yang berada di Aceh melakukan tindak pidana yang diatur dalam KUHP atau UU Pidana lainnya dan juga diatur dalam Qanun Aceh yang dikategorikan sebagai tindak pidana jinayah, maka yang bersangkutan (terdakwa) boleh memilih untuk diadili berdasarkan KUHP atau UU Pidana lainnya, atau diadili berdasarkan Qanun Jinayah.

⁵¹ A. Mukti Arto, *Garis Batas Kekuasaan Dan Pengadilan Negeri Penerapan Asas Personalitas Keislaman Sebagai Dasar Penentuan Kekuasaan*, dalam *Varia Peradilan Majalah hukum Tahun Ke XXI No. 253 Desember 2006*, hlm. 20-26.

⁵² Asas ini bersumber dari Pasal 129 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006.

⁵³ Asas ini bersumber dari ketentuan Pasal 129 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006.

4. **Dalam hal non muslim** berada di Aceh melakukan tindak pidana jinayah yang tidak diatur dalam KUHP ataupun UU pidana lainnya, maka UU menetapkan bahwa yang bersangkutan harus diadili menurut Qanun Jinayah.
5. **Dalam akad perkawinan Islam** tidak dikenal adanya penundukan diri pada hukum syariah Islam.⁵⁴

Dalam pandangan penulis, asas personalitas keislaman merupakan landasan filosofis, ideologis, dan teoritis bagi: *pertama*, **Pembentuk peraturan perUUan** dan para pemegang kekuasaan untuk memberlakukan hukum syariah Islam bagi orang Islam melalui peraturan perUUan; dan *kedua*, **Para hakim** pada Peradilan Agama untuk memberlakukan hukum syariah Islam dalam menyelesaikan perkara bagi mereka itu melalui putusan-putusannya.⁵⁵

4. Kewajiban Membentuk Peradilan Syariah Islam

Mengapa harus ada lembaga peradilan syariah Islam? **Penulis** berpendapat bahwa ada 5 (lima) alasan yang mengharuskan adanya lembaga peradilan syariah Islam, yaitu: *Pertama*, bahwa adanya perbenturan kepentingan antara sesama warga dalam kehidupan bersama seringkali tidak dapat dielakkan.

⁵⁴ Asas ini bersumber dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1976 dan Pasal 4 jo Pasal 40 dan 41 Kompilasi Hukum Islam. Pasal 2 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 Tanggal 2 Januari 1974 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 No. 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3019) Tentang Perkawinan mendasarkan sahnyanya perkawinan pada hukum agama masing-masing mempelai. Kemudian menurut hukum Islam yang berlaku di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 4 KHI dinyatakan bahwa perkawinan adalah sah apabila dilangsungkan menurut hukum Islam. Lebih lanjut Pasal 40 huruf c dan Pasal 44 KHI, menyatakan bahwa laki-laki muslim tidak boleh menikah kecuali dengan perempuan muslimah dan sebaliknya perempuan muslimah tidak boleh menikah kecuali dengan laki-laki muslim. Selanjutnya Pasal 20 ayat (1) KHI mensyaratkan wali nikah harus laki-laki beragama Islam; dan Pasal 25 KHI mensyaratkan bahwa saksi nikah harus laki-laki beragama Islam. Dengan demikian, maka akad nikah dalam hukum Islam hanya sah apabila dilakukan oleh sepasang mempelai yang sama-sama beragama Islam dengan wali nikah dan dua orang saksi yang semuanya harus laki-laki dan beragama Islam. Dalam hal ini tidak dikenal adanya penundukan diri pada hukum syariah Islam.

⁵⁵ Hal ini sesuai dengan teori hukum sebagai sarana *social engineering*.

Oleh sebab itu, secara pragmatis dibutuhkan adanya lembaga yang dapat menyelesaikan segala sengketa antara sesama warga masyarakat,⁵⁶ antara lain lembaga peradilan. **Kedua**, bahwa dalam kehidupan bersama, pada umumnya komunitas itu memiliki aturan hukum yang mereka taati untuk menjaga ketertiban dan kepentingan umum serta nilai-nilai kehidupan yang mereka junjung tinggi. Namun karena berbagai desakan kepentingan, seringkali orang melakukan pelanggaran terhadap hukum sehingga diperlukan adanya lembaga peradilan yang mereka akui dan keputusannya mempunyai daya paksa untuk dilaksanakan. **R. Tresna** mengatakan bahwa di mana ada hukum maka di sana harus ada hakim.⁵⁷ **Ketiga**, bahwa dalam kehidupan dunia modern, pada umumnya hampir setiap negara memberikan identitas dirinya sebagai negara hukum. Dalam setiap negara hukum, mutlak dibutuhkan adanya lembaga peradilan karena pengadilan merupakan akarnya negara hukum.⁵⁸ Tiada negara hukum tanpa pengadilan. **Keempat**, bahwa dalam rangka menyelesaikan sengketa (perkara), maka diperlukan adanya lembaga yang secara teknis operasional mempunyai *keahlian* atau *profesionalisme* di bidang peradilan, baik secara umum (generalis) maupun secara khusus (spesialis). Hal ini karena kemampuan dan kompetensi manusia sebagai hakim tentu sangat terbatas. Untuk itulah kemudian dibentuk dan diselenggarakan peradilan-peradilan yang *spesifik* untuk menyelesaikan perkara-perkara khusus yang menjadi *spesialisasinya*. Dari kebutuhan inilah kemudian dibentuk berbagai lembaga peradilan khusus sesuai dengan spesialisasi yang

⁵⁶ Hasbi Ash Shiddieqy, *Sejarah Peradilan Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1970, hlm.12.

⁵⁷ R. Tresna, *Peradilan Di Indonesia Dari Abad Ke Abad*, Penerbit Pradnya Paramita, Jakarta, Cetakan ketiga, 1978, hlm. 10.

⁵⁸ S. F. Marbun, *Pengadilan Akarnya Negara Hukum*, dalam Jurnal Hukum No.9 vol.9-1997, hlm. 45.

diperlukan. Tujuan dibentuk dan diselenggarakannya suatu pengadilan khusus merupakan prinsip dasar kompetensi absolut pengadilan yang bersangkutan. **Kelima**, bahwa selain alasan-alasan tersebut terdapat pula alasan lain, yaitu bahwa lembaga peradilan harus dibentuk dan diselenggarakan karena adanya perintah dari agama guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan ajaran agama tersebut, yakni syariah Islam.

Penyelenggaraan peradilan syariah Islam berdasarkan 4 (empat) alasan tersebut dapat dikategorikan sebagai wajib *'aqli*, yakni wajib berdasarkan penalaran logis dan kebutuhan praktis, sedang penyelenggaraan peradilan didasarkan atas perintah syariah dikategorikan sebagai wajib *syar'y*. Agama Islam di samping mengajarkan akidah juga mengajarkan tentang syariah, yakni ajaran tentang hukum dan peradilan. Atas dasar ideologi inilah maka dibentuk dan diselenggarakan peradilan syariah Islam yang spesifik. Bahkan dalam banyak hal, alasan ideologis ini lebih kuat mendorong dibentuk dan diselenggarakannya peradilan syariah Islam dibanding alasan-alasan lainnya. **Daniel S. Lev** mengagumi betapa kuatnya *ideologi* tentang peradilan syariah Islam dapat bertahan terhadap perubahan-perubahan dari luar.⁵⁹

Mengingat begitu urgennya peradilan, maka hukum menyelenggarakan peradilan syariah Islam adalah *fardlu kifayah (kewajiban kolektif)* atas umat Islam. Dalam tataran sejarah peradilan syariah Islam, Khalifah **Umar ibn al Khattab R.A.** dalam *Risalat al-Qadla'*-nya mengatakan bahwa:

⁵⁹ Daniel S. Lev., *Islamic Courts In Indonesia A Study In The Political Bases of Legal Institutions*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London, 1972., hlm. 9. A. Qadri Azizy, *Hukum Nasional Eklektisisme Hukum Islam Dan Hukum Umum*, Penerbit Teraju, Jakarta. Mei 2004, hlm. 165-166.

فان القضاء فريضة محكمة وسنة متبعة⁶⁰

Fatchur Rahman mengatakan bahwa menurut golongan **Mu'tazilah** dan **Asy'ariyah**, mendirikan peradilan hukumnya adalah *wajib syar'iy*, kemudian menurut kalangan **Imamiyah**: hukumnya *wajib 'aqliy*, sedang menurut **Al Jahizh** dan **Hasanul Bashriy** hukumnya adalah *wajib syar'iy* dan sekaligus juga *wajib aqliy*.⁶¹ *Wajib syar'iy* berarti wajib atas dasar perintah syariah Islam,⁶² sedang *wajib 'aqliy* berarti wajib berdasarkan pemikiran logis dan kebutuhan praktis bahwa dalam kehidupan bersama diperlukan adanya pemerintahan dan peradilan.⁶³ Menurut **penulis**, pendapat yang ketiga inilah yang tepat, yakni *wajib 'aqliy* dan sekaligus juga *wajib syar'iy*.

Dalam hukum syariah Islam, peradilan merupakan sub sistem dari sistem hukum syariah Islam, yaitu sebagai struktur hukum syariah yang dibentuk dengan tujuan untuk menjalankan 3 (tiga) fungsi peradilan syariah Islam, yaitu: (1) **memberi pelayanan** hukum dan keadilan; (2) **mengawal** dan **menegakkan** hukum syariah Islam; dan (3) **mengembangkan** hukum syariah Islam. **Fungsi pertama** dan **utama** peradilan syariah Islam adalah memberi pelayanan hukum dan keadilan berdasarkan syariah Islam kepada para pihak pencari keadilan.

⁶⁰ Hasbi Ash Shiddieqy, *Sejarah Peradilan Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1970, hlm. 28. Artinya: Menyelenggarakan peradilan merupakan kewajiban agama yang dikukuhkan dan sunnah (praktik Nabi Muhammad SAW) yang harus diikuti.

⁶¹ Fatchur Rahman, *Hadits-Hadits Tentang Peradilan Agama*, Bulan Bintang, Jakarta, 1977, hlm. 17.

⁶² Alquran Surat Al-Maidah (5) ayat: 49 yang artinya: "Dan hendaklah kamu memutuskan perkara di antara mereka menurut apa yang diturunkan Allah, dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu mereka. Dan berhati-hatilah kamu terhadap mereka, supaya mereka tidak memalingkan kamu dari sebahagian apa yang telah diturunkan Allah kepadamu. Jika mereka berpaling (dari hukum yang telah diturunkan Allah), maka ketahuilah bahwa sesungguhnya Allah menghendaki akan menimpakan musibah kepada mereka disebabkan sebahagian dosa-dosa mereka. Dan sesungguhnya kebanyakan manusia adalah orang-orang yang fasik."

⁶³ Hasbi Ash Shiddieqy, *Sejarah Peradilan Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1970, hlm. 12.

Dalam menjalankan fungsi ini, maka peradilan syariah Islam dituntut untuk mampu memberikan **pelayanan prima jasa peradilan**. Pelayanan prima jasa peradilan ini sangat berkaitan erat dengan 3 (tiga) faktor, yaitu: (1) faktor ketersediaan hukum syariah Islam yang harus disediakan oleh negara sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat, (2) faktor sarana dan prasarana yang menjadi pendukungnya, dan (3) faktor profesionalisme aparat Peradilan Syariah Islam dalam melaksanakan fungsi peradilan. *Fungsi kedua* adalah mengawal dan menegakkan syariah Islam terhadap perkara-perkara yang diajukan kepadanya. Dalam melaksanakan fungsi ini, maka Peradilan syariah Islam tidak terlepas dari negara. **Rifyal Ka'bah** mengatakan bahwa peradilan tidak mungkin terlepas dari negara.⁶⁴ Kemampuan dalam menjalankan fungsi ini sangat berkaitan dengan 2 (dua) faktor, yaitu: *pertama*, kedudukan peradilan syariah Islam dalam sistem ketatanegaraan dan *kedua*, keluasan kompetensi yang dimiliki pengadilan. *Fungsi ketiga* peradilan syariah adalah pengembangan hukum syariah Islam agar mampu memenuhi perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Pengadilan merupakan *simbol berlakunya hukum*. Demikian pula dengan peradilan syariah Islam, ia menjadi *simbol berlakunya hukum syariah Islam*. Kewenangan (*competentie*) peradilan syariah Islam akan menggambarkan seberapa luas ruang lingkup hukum syariah Islam yang diberlakukan. Peran peradilan syariah Islam akan menggambarkan seberapa kuat efektifitas berlakunya hukum syariah Islam. Sebagai simbol berlakunya hukum syariah Islam, maka peradilan syariah Islam juga mengemban fungsi pengembangan hukum syariah

⁶⁴ Rifyal Ka'bah, *Peradilan Islam Kontemporer Pengalaman Saudi Arabia*, Pidato Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum Islam Pada Fakultas Hukum Universitas YARSI Jakarta, 4 April 2009, Universitas Yarsi, Jakarta, 2009, hlm. 18.

Islam. Untuk itu, teori hukum sebagai sarana *social engineering* dan teori *mashlahah* dapat diterapkan oleh para hakim.

5. Teori-teori Pembentukan Peradilan Syariah Islam di Indonesia

Peradilan syariah Islam dalam proses pembentukannya mengalami beberapa fase yang dapat dirangkum sebagai teori berdirinya peradilan syariah Islam. Teori berdirinya peradilan syariah Islam ini oleh **Zaini Ahmad Noeh** dan **Abdul Basit Adnan**⁶⁵ dilukiskan sebagai berikut:

- a. **Teori tahkim.** Dalam keadaan belum ada "qadli" atau "hakim" yang diangkat oleh penguasa/pemerintah, maka penyelenggaraan peradilan Islam dapat dilakukan dengan cara "tahkim", yakni penyerahan penyelesaian sengketa antara para pihak kepada seorang "muhakkam" untuk memberi keputusan antara mereka berdasarkan kesepakatan dan mereka bersepakat pula untuk menaati keputusan muhakkam tersebut.⁶⁶ Muhakkam dapat bertindak sebagai *mediator* ataupun *arbiter* untuk menyelesaikan sengketa. Periode tahkim ini dapat diduga merupakan embrio awal pertumbuhan peradilan syari'ah Islam di Indonesia.⁶⁷
- b. **Teori tauliyah ahlul hilli wal aqdi.** Dalam keadaan suatu kelompok umat Islam sudah teratur membentuk suatu komunitas (masyarakat), maka penyelenggaraan peradilan dilakukan dengan pemilihan dan baiat oleh "ahlul hilli wal 'aqdi", yakni pengangkatan oleh majelis atau kumpulan orang-orang

⁶⁵ Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basit Adnan, *Sejarah Singgkat Peradilan Agama Islam Di Indonesia*, Penerbit PT. Bina Ilmu, Suarabaya, 1983, hlm. 29-30.

⁶⁶ Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basit Adnan, *loc. cit.*

⁶⁷ Departemen Agama RI Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama, *Peradilan Agama di Indonesia Sejarah Perkembangan dan Proses Pembentukan UUnya*, Departemen Agama RI, 2001, hlm.2.

terkemuka dalam masyarakat atas seseorang yang dipercaya untuk bertindak sebagai hakim. Pelimpahan ini disebut "*tauliyah ahlul hilli wal 'aqdi*". Tauliyah berarti pelimpahan kekuasaan. Ahlul hilli wal 'aqdi berarti orang/lembaga yang berkompeten dan mampu memecahkan masalah dan mengatur atau mengikat masyarakat. Periode ini merupakan perkembangan lebih lanjut dari periode tahkim.

- c. *Teori tauliyah ulil amri dzu syaukah*. Dalam hal sudah ada pemerintahan, maka penyelenggaraan peradilan Islam menjadi tanggung jawab negara. Hakim (qadli) diangkat oleh penguasa. Hal ini disebut "*tauliyah ulil amri dzu syaukah*" (pelimpahan kekuasaan mengadili dari negara).⁶⁸

6. Hukum Bertahkim kepada Peradilan Syariah Islam

Syariah Islam mengajarkan bahwa dalam menyelesaikan perkara syariah:⁶⁹ *pertama*, setiap perkara syariah *harus diselesaikan menurut hukum syariah Islam*; *kedua*, setiap muslim *wajib bertahkim*⁷⁰ kepada peradilan syariah Islam; dan *ketiga*, dalam menyelesaikan perkara syariah *tidak dikenal adanya pilihan hukum dan pengadilan* selain hukum dan pengadilan syariah Islam. **Kewajiban ini** merupakan *kewajiban syar'iy*, yakni kewajiban yang ditetapkan oleh hukum syariah Islam. Seorang muslim belum dapat dikatakan beriman sehingga ia mau bertahkim dan tunduk pada keputusan peradilan syariah Islam.⁷¹

Allah SWT berfirman dalam Surat Al-Nisa' ayat (65) bahwa:

⁶⁸ Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basit Adnan, *loc., cit.*.

⁶⁹ Perkara syariah adalah perkara yang terhadapnya berlaku dan tunduk pada hukum syariah Islam.

⁷⁰ Bertahkim artinya menyelesaikan perkara melalui hakim.

⁷¹ Muhammad Al-Zuhaili, *Taarih al-Qadla' Fil al-Islaam*, Daru al-Fikry, Damascus , Syuriah, 1995, hlm. 21.

فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤْمِنُونَ حَتَّىٰ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لَا يَجِدُوا فِي
أَنفُسِهِمْ حَرَجًا مِّمَّا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُوا تَسْلِيمًا (٦٥)⁷²

Selain itu, Allah SWT juga berfirman dalam Surat Al-Ahzab ayat (36) yang melarang orang Islam untuk bertahkim kepada selain peradilan syariah Islam.⁷³

وَمَا كَانَ لِمُؤْمِنٍ وَلَا لِمُؤْمِنَةٍ إِذَا قَضَىٰ اللَّهُ وَرَسُولُهُ أَمْرًا أَنْ يَكُونَ لَهُمُ
الْخِيرَةُ مِنْ أَمْرِهِمْ وَمَنْ يَعْصِ اللَّهَ وَرَسُولَهُ فَقَدْ ضَلَّ ضَلَالًا مُّبِينًا (٣٦)

Ketentuan dalam Alquran Surat Al-Nisa' ayat (65) dan Surat Al Ahzab ayat (36) ini merupakan kewajiban *syar'i* yang wajib ditaati oleh setiap muslim. Penyelesaian yang menyimpang dari hukum syariah Islam adalah dilarang (haram). Penyelesaian di luar pengadilan syariah hanya di mungkinkan melalui lembaga alternatif penyelesaian sengketa yang berbasis syariah, baik yang berbentuk badan arbitrase, mediator, perdamaian atau lembaga syariah lainnya.

7. Peradilan Agama adalah Peradilan Syariah Islam

Menurut Rifyal Ka'bah, *Peradilan Agama* di Indonesia merupakan peradilan Islam.⁷⁴ Hal ini dipertegas dengan Penjelasan Umum UU No. 7 Tahun 1989 angka 2 alinea ketiga yang menyatakan bahwa:

Pengadilan Agama merupakan pengadilan tingkat pertama untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara antara orang-

⁷² Artinya: "Maka demi Tuhanmu, mereka (pada hakikatnya) tidak beriman hingga mereka menjadikan kamu hakim dalam perkara yang mereka perselisihkan, kemudian mereka tidak merasa keberatan dalam hati mereka terhadap putusan yang kamu berikan, dan mereka menerima dengan sepenuhnya". QS Al-Nisa' ayat: 65.

⁷³ Surat Al Ahzab ayat 36 yang artinya: Dan tidaklah patut bagi laki-laki yang mu'min dan tidak (pula) bagi perempuan yang mu'min, apabila Allah dan Rasul-Nya telah menetapkan suatu ketetapan, akan ada bagi mereka pilihan (yang lain) tentang urusan mereka. Dan barangsiapa mendurhakai Allah dan Rasul-Nya maka sungguhlah dia telah sesat, sesat yang nyata.

⁷⁴ Rifyal Ka'bah, *Peradilan Islam Kontemporer*, Universitas Yarsi, Jakarta, Cetakan I Desember 2009, hlm. 122.

orang yang beragama Islam di bidang perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, wakaf, dan shadaqah **berdasarkan hukum Islam**.

Kata "**berdasarkan hukum Islam**" memberi makna penegasan fungsi Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam.

8. Landasan Ideologis, Filosofis, dan Yuridis Peradilan Agama

Allah SWT Pencipta alam semesta menyatakan dalam Alquran Surat Ali Imran ayat (19) bahwa:⁷⁵

إِنَّ الدِّينَ عِنْدَ اللَّهِ الْإِسْلَامُ وَمَا اخْتَلَفَ الَّذِينَ أُوْتُوا الْكِتَابَ إِلَّا مِنْ بَعْدِ مَا
جَاءَهُمُ الْعِلْمُ بَغْيًا بَيْنَهُمْ وَمَنْ يَكْفُرْ بِآيَاتِ اللَّهِ فَإِنَّ اللَّهَ سَرِيعُ الْحِسَابِ

Mahmud Syaltoot menyatakan bahwa Agama Islam terdiri dari *Akidah* dan *Syariah*.⁷⁶ Penghayatan dan pengamalan terhadap Agama Islam membentuk *akhlak Islam* yang tampil sebagai budaya syariah Islam dan membentuk suatu sistem syariah Islam. Secara ideologis, orang Islam meyakini dan mengamalkan Agama Islam sebagai kebenaran mutlak. Syariah Islam mengajarkan tentang hukum dan peradilan syariah Islam. Syariah Islam dan peradilan syariah Islam merupakan kebenaran ideologis yang diyakini secara mutlak. Agama Islam merupakan landasan ideologis peradilan syariah Islam di mana pun masyarakat Islam ini berada. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, lembaga peradilan syariah Islam ini disebut dengan Peradilan Agama.

⁷⁵ Al Qur-an Surat Ali Imran 3 ayat (19). Artinya: "Sesungguhnya agama (yang diridhai) di sisi Allah hanyalah Islam. Tiada berselisih orang-orang yang telah diberi Al Kitab kecuali sesudah datang pengetahuan kepada mereka, karena kedengkian (yang ada) di antara mereka. Barangsiapa yang kafir terhadap ayat-ayat Allah maka sesungguhnya Allah sangat cepat hisab-Nya".

⁷⁶ Mahmud Syaltoot, *Al Islamu 'Akidah wa Syari'ah*, Darul Qalam, Cetakan ke 3, 1966. hlm. 23.

Alasan harus adanya peradilan syariah Islam untuk umat Islam di manapun mereka berada adalah karena di dalam agama Islam terkandung ajaran tentang '*sistem hukum syariah*' yang mewajibkan kepada umat Islam untuk merealisasikannya ke dalam tatakehidupan mereka, baik dalam kehidupan beragama, bermasyarakat, maupun bernegara. Ajaran ini bersifat fundamental dan universal. Sistem hukum syariah inilah yang menjadi **akar tumbuh dan konsep dasar Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam**. Menurut **Otje Salman**, pengetahuan, pemahaman, kesadaran, dan ketaatan masyarakat terhadap hukum merupakan unsur penting *law enforcement*.⁷⁷ Hukum tersebut harus pula didukung oleh masyarakat modern yang memiliki ciri-ciri: jujur, tepat waktu, efisien, orientasi ke masa depan, produktif, tidak status simbol, dan lain-lain.⁷⁸

Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia, Ali Said, menyatakan bahwa: "kalaupun di Negara ini ada Peradilan Agama, hal ini bukanlah karena umat Islamnya merupakan mayoritas melainkan karena agama Islam itu mencakup "*akidah wal syari'ah*" atau "**akidah dan hukum**".⁷⁹ **R. Tresna** mengatakan bahwa di mana ada hukum di situ harus ada hakim.⁸⁰ Karena di Indonesia ada hukum syariah Islam, maka harus pula ada hakim syariah Islam.

Syariah Islam secara nyata telah menjadi budaya hukum masyarakat muslim Indonesia. Budaya hukum syariah inilah yang menjadi **dasar ideologis** eksistensi peradilan syariah Islam di seluruh penjuru dunia, termasuk Peradilan

⁷⁷ Otje Salman, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung, 1993, hlm. 91.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ali Salid, Ketua Mahkamah Agung R.I., *Sambutan pada Penataran Calon Hakim Peradilan Agama Tanggal 19 Juli 1984 di Jakarta*, hlm. 3.

⁸⁰ R. Tresna, *Peradilan Di Indonesia Dari Abad Ke Abad*, Penerbit Pradnya Paramita, Jakarta, Cetakan ketiga, 1978. hlm. 17.

Agama di Indonesia. Sepanjang masih ada umat Islam, maka disitu ada hukum syariah Islam dan di mana ada hukum syariah Islam, maka dibutuhkan adanya peradilan syariah Islam. Menurut **Jaenal Aripin**, norma-norma hukum syariah Islam ini telah menjadi ideologi dan membentuk budaya hukum. *Budaya hukum syariah* inilah yang menjadi motor kuat penggerak dibentuk dan diselenggarakannya peradilan syariah Islam di seluruh penjuru dunia.⁸¹ Betapa kuatnya suatu *ideologi* dapat bertahan terhadap perubahan-perubahan dari luar, demikian **Daniel S. Lev**.⁸²

Sila pertama dari Pancasila adalah Ketuhanan Yang Maha Esa. **Moh. Mahfud MD** mengatakan bahwa sila Ketuhanan Yang Maha Esa ini menjadi dasar bagi berlakunya hukum-hukum agama di Indonesia sebab setiap agama tentu mendasarkan diri pada keimanannya kepada Tuhan.⁸³ Menurut **Prof. Hazairin**, dengan Pancasila sebagai dasar negara maka hukum agama yang diyakini oleh para penganutnya memperoleh legalitas konstitusional untuk diberlakukan dan meruntuhkan teori *receptie* yang dulunya dipakai sebagai dasar kebijakan pemerintah kolonial Belanda. Demikian sebagaimana dikutip oleh **Moh Mahfud MD**.⁸⁴ **Todung Mulya Lubis** mengatakan bahwa diciptakannya teori *receptie* harus diartikan sebagai politik pemerintah kolonial untuk melestarikan

⁸¹ Jaenal Aripin, *Peradilan Agama Dalam Bingkai Reformasi Hukum Di Indonesia*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 302.

⁸² Daniel S. Lev., *Islamic Courts In Indonesia A Study In The Political Bases of Legal Institutions*, Terjemahan H. Zaini Ahmad Noeh, Peradilan Agama Islam Di Indonesia, Suatu Studi tentang landasan politik lembaga-lembaga hukum, Penerbit Intermasa, Jakarta, Cetakan Pertama, 1980, hal. 11. A. Qadri Azizy, *Hukum Nasional Eklektisisme Hukum Islam Dan Hukum Umum*, Penerbit Teraju, Jakarta. Mei 2004, hlm. 165-166.

⁸³ Moh. Mahfud MD., *Peluang Konstitusional Bagi Peradilan Agama*, dalam Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam Dalam Tata Hukum Indonesia, UII Press, Yogyakarta, 1993, hlm.19.

⁸⁴ Ibid.

terpecahnya komunitas-komunitas adat kita yang masih mengandung nilai-nilai feodal dan hirarkis sosial.⁸⁵ Dengan dihidupsuburkannya nilai-nilai feodal dan hirarki sosial dalam komunitas-komunitas adat maka Pemerintah Kolonial Belanda akan dengan mudahnya melakukan politik pecah belah dan adu domba (*divide et empera*) pada rakyat jajahannya di Indonesia.

Penulis berpendapat bahwa meskipun Pancasila dan Agama berasal dari dua sumber yang berbeda, Pancasila bersumber dari renungan pemikiran filosofis manusia, yaitu para pendiri Republik Indonesia, sedang Agama bersumber dari wahyu Ilahy, namun keduanya berjalan secara paralel dalam kehidupan beragama, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk mengamalkan agama tidak harus mengurangi atau merubah Pancasila dan untuk mengamalkan Pancasila tidak perlu merubah atau mengurangi agama, keduanya berjalan secara paralel. Pancasila merupakan **dasar** dan **ideologi** Negara, **pandangan hidup** bangsa Indonesia, **jiwa** bangsa Indonesia, **tujuan hidup** masyarakat Indonesia, dan **perjanjian luhur** seluruh rakyat Indonesia. Sejalan dengan pemikiran tersebut, Pemerintah Indonesia sejak awal masa orde baru telah mencanangkan suatu cita-cita membentuk masyarakat Indonesia menjadi “**masyarakat Pancasila yang agamais** dan sekaligus **masyarakat beragama yang Pancasila**”.⁸⁶

Presiden **Susilo Bambang Yudhoyono** (SBY) dalam pidatonya dalam rangka memperingati hari lahir Pancasila di Jakarta Convention Center, pada tanggal 1 Juni 2006 mengatakan bahwa:

⁸⁵ Todung Mulya Lubis, *Cita-Cita Hukum Nasional Dan RUU-PA*, dalam Zufran Sabrie, Editor: *Peradilan Agama dalam wadah Negara Pancasila Dialog RUUPA*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta, 2001, hlm. 139.

⁸⁶ Departemen Agama RI., *Pedoman Dasar Kerukunan Hidup Beragama*, Proyek Pembinaan Kerukunan Hidup Beragama Departemen Agama R.I., 1979, hlm. 8.

... Pancasila adalah ideologi nasional bangsa Indonesia. Dasar Negara Republik Indonesia. Falsafah bangsa: *weltanचाung*. Pandangan hidup bangsa (*way of life*). Jati diri bangsa. Perekat dan pemersatu bangsa.⁸⁷

Lebih lanjut dikatakan oleh Presiden **SBY** bahwa untuk menjadi catatan kita, pada Tahun 1998, awal reformasi, awal perubahan besar di negeri ini, Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia telah mengeluarkan TAP MPR RI No. 18/MPR/1998 yang mencabut TAP MPR No. 2/MPR/1978 tentang P4. tetapi sekaligus secara eksplisit menetapkan Pancasila sebagai dasar Negara.⁸⁸ **Presiden** Republik Indonesia, **Susilo Bambang Yudoyono**, juga menyatakan dalam pidatonya itu bahwa:

.... salah satu yang sangat penting dan dalam urutan Pancasila justru kita sepakati menjadi sila yang pertama, yaitu bagaimana hubungan antara negara dan agama, atau makna tentang Ketuhanan, dan bagaimana **agama harus dijalankan oleh pemeluk-pemeluknya**.⁸⁹

Pancasila memberi jaminan dan ruang gerak bagi penduduk Indonesia, baik secara individual maupun sosial, untuk mengamalkan agamanya dengan sempurna dan sebaik-baiknya, termasuk bagi mereka yang beragama Islam. Umat Islam Indonesia dijamin untuk mengamalkan agamanya secara utuh dan sempurna, baik dari aspek akidah, syariah (hukum-hukumnya) maupun akhlaq. **Penulis berpendapat** bahwa berdasarkan pandangan ini maka aturan hukum syariah Islam yang dianut oleh penduduk di Indonesia dapat diberlakukan, termasuk di dalamnya tentang adanya lembaga peradilan syariah Islam. Pancasila dengan sila pertama Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan **landasan filosofis**

⁸⁷ Susilo Bambang Yudhoyono, *Menata Kembali Kerangka Kehidupan Bernegara Berdasarkan Pancasila*, Pidato Presiden Dalam Rangka Memperingati Hari Lahir Pancasila di Jakarta Convention Center, 1 Juni 2006, hlm. 10.

⁸⁸ Ibid.,

⁸⁹ Ibid., hlm. 11.

harus adanya Peradilan Agama sebagai perwujudan dari peradilan syariah Islam dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. **Pemikiran filosofis Pancasila** sebagai landasan harus adanya Peradilan Agama di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Sila pertama Pancasila adalah Ketuhanan Yang Maha Esa.
2. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa ini merupakan satu kesatuan dan menjiwai sila-sila yang lain dalam Pancasila.
3. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa ini melahirkan hukum dasar bahwa Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa dan Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945.
4. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan Pasal 29 UUD 1945 menjamin setiap penduduk untuk memeluk agamanya dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu, demikian pula bagi yang beragama Islam juga dijamin untuk memeluk Agama Islam dan untuk beribadat menurut Agama Islam.
5. Agama Islam mengajarkan tentang akidah, syariah dan akhlaq.
6. Syariah Islam mengajarkan tentang aturan hidup dan ibadah yang merupakan sebuah sistem hukum yang utuh (*kaaffah*).
7. Sebagai sebuah sistem hukum, syariah Islam terdiri atas tiga elemen atau unsur sistem hukum, yaitu substansi hukum (*legal substance*), budaya hukum (*legal culture*), dan struktur hukum (*legal structure*).
8. Sebagai suatu aturan hidup dan ibadah yang *kaaffah*, syariah Islam mengajarkan aturan-aturan mengenai semua aspek kehidupan yang meliputi

kehidupan beragama, berekonomi (pencaharian), berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

9. Sebagai sebuah sistem hukum, pelaksanaan syariah Islam tidak terlepas dari kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang secara mutatis mutandis masuk ke dalam dan menyatu dengan sistem ketatanegaraan di negara manapun syariah Islam itu berada.
10. Negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, menjamin penduduk yang beragama Islam melaksanakan syariah Islam, baik dari aspek *legal substance*, *legal culture*, maupun *legal structure*.
11. Dari aspek substansi hukum, Pancasila mengharuskan Negara Indonesia memperhatikan hukum Islam dalam pembentukan peraturan perUUan guna menjamin berlakunya hukum Islam bagi rakyat yang beragama Islam.
12. Dari aspek struktur hukum, Pancasila mengharuskan Negara Indonesia menyelenggarakan lembaga-lembaga penegak hukum Islam, baik secara administratif maupun litigatif, termasuk penyelenggaraan Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam.
13. Dari pemikiran filosofis tersebut melahirkan hukum dasar sebagaimana dimuat di dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, yaitu bahwa kekuasaan kehkiman 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.

Dari sudut pandang falsafah Pancasila, maka tidak ada pertentangan antara Pancasila dan agama dan tidak ada alasan mempertentangkan agama dan Pancasila karena keduanya berjalan secara paralel. Dalam Negara Pancasila, setiap penduduk dilindungi, dijamin, dilayani dan dibimbing untuk melaksanakan agamanya secara utuh tanpa perlu ada pengurangan dan/atau penyimpangan. Demikian pula bagi penduduk Indonesia yang beragama Islam.

Secara konstitusional, UUD Tahun 1945 mempunyai 2 (dua) makna bagi Peradilan Agama di Indonesia, yaitu: *pertama*, UUD Tahun 1945 merupakan landasan konstitusional bagi eksistensi Peradilan Agama; dan *kedua*, merupakan landasan konstitusional bagi jaminan dan pelayanan negara terhadap penduduknya yang beragama Islam karena mereka membutuhkan Peradilan Agama.

Pasal 24 ayat (2) UUD Tahun 1945 hasil amandemen ketiga menyatakan 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.

Dengan demikian, maka keberadaan Peradilan Agama di Indonesia pada hakikatnya merupakan bentuk nyata dari perlindungan, jaminan, dan pelayanan Negara bagi penduduknya yang beragama Islam.

Penulis berpendapat bahwa berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam UUD Tahun 1945, maka:

- 1) UUD Tahun 1945 merupakan **dasar konstitusional** Peradilan Agama di Indonesia seperti halnya dengan badan-badan peradilan lainnya.

- 2) Keberadaan Peradilan Agama merupakan salah satu ujud **perlindungan negara** bagi penduduknya yang beragama Islam sebagaimana dimaksudkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945 yang menyatakan:

...untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang **melindungi** segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia

- 3) Keberadaan Peradilan Agama di Indonesia merupakan ujud **jaminan** negara bagi penduduknya yang beragama Islam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa", dan ayat (2) menyatakan bahwa "Negara **menjamin** tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya dan beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya itu".
- 4) Keberadaan Peradilan Agama merupakan salah satu bentuk **pelayanan** Negara secara proporsional kepada penduduknya yang beragama Islam di mana, dalam kehidupan beragama, mereka membutuhkan berlakunya hukum syariah Islam dan adanya peradilan syariah Islam yang di Indonesia diberi nama Peradilan Agama.

Ketentuan konstitusional dalam UUD Tahun 1945 tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan diundangkannya UU Kekuasaan Kehakiman yang dahulu dimulai dengan UU No. 19 Tahun 1964, UU No. 14 Tahun 1970 Tanggal 17 Desember 1970, UU No. 35 Tahun 1999 Tanggal 31 Agustus 1999, UU No. 4 Tahun 2004 Tanggal 15 Januari 2004 dan terakhir dengan UU No. 48 Tahun 2009 Tanggal 29 Oktober 2009. UU Kekuasaan Kehakiman tersebut merupakan **dasar yuridis** Peradilan Agama di Indonesia. **Dari berbagai UU Kekuasaan Kehakiman**

tersebut lahirilah UU Tentang Peradilan Agama, yaitu UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama yang kemudian diubah, *pertama* dengan UU No. 3 Tahun 2006 dan *kedua* diubah dengan UU No. 50 Tahun 2009 Tanggal 29 Oktober 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama. Tiga UU Peradilan Agama tersebut kesemuanya menjadi **landasan operasional** penyelenggaraan peradilan oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama di Indonesia.

9. Peradilan Agama merupakan Pengadilan Negara

Jika ditinjau dari segi *fungsinya*, Peradilan Agama merupakan peradilan syariah Islam karena ia dibentuk atas dasar perintah syariah Islam guna menjalankan fungsi peradilan syariah Islam.⁹⁰ Namun, jika ditinjau dari segi *statusnya* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka Peradilan Agama merupakan **Pengadilan Negara** karena ia dibentuk dan diselenggarakan oleh Negara⁹¹ sebagai salah satu unsur penyelenggara negara yang menjalankan fungsi sebagai pelaku kehakiman di bidang hukum syariah Islam. Sebagai pengadilan negara, ia tunduk pada sistem ketatanegaraan Indonesia. *Sistem ketatanegaraan* merupakan sistem penyelenggaraan negara yang di dalamnya terdapat susunan organisasi negara, kedudukan masing-masing lembaga negara, hubungan antar lembaga negara, dan fungsi masing-masing lembaga negara.⁹² Peradilan Agama merupakan sub sistem dari sistem peradilan nasional pelaku kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Menurut ketentuan Pasal 24A ayat (5)

⁹⁰ Rifyal Ka'bah, loc., cit.

⁹¹ Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam UU No. 4 Tahun 2004*, FH UII Press, Yogyakarta, Agustus 2007, hlm. 34.

⁹² Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta, Cetakan kedua Mei 2008, hlm. 25.

UUD 1945 dan Pasal 28 UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, ruang lingkup aspek ketetatanegaraan Peradilan Agama, antara lain, meliputi: (1) *kedudukan*, (2) *kelembagaan*, (3) dan *kompetensi*, yang semuanya itu menjadi tanggung jawab Negara untuk mengatur dan memenuhinya.

10. Mungkinkah di Indonesia Diadakan Peradilan Agama Lain

Menurut **Moh. Mahfud**, dengan pandangan ini seharusnya bukan hanya Peradilan Agama Islam saja yang dapat dilembagakan di Indonesia tetapi agama-agama lainpun sejauh diakui di dalam naungan Pancasila dapat pula memiliki lembaga yang sama sepanjang memenuhi syarat-syarat tertentu yang diperlukan,⁹³ yakni bahwa agama dari yang bersangkutan memiliki sistem hukum sebagaimana dalam Agama Islam. **Secara teoritis**, dimungkinkan adanya peradilan bagi masyarakat penganut agama selain Islam berdasarkan asas *equality* warga negara sebagaimana dimaksud dalam 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Berdasarkan ketentuan konstitusional tersebut maka masing-masing umat beragama mempunyai peluang konstitusional yang sama untuk menyelenggarakan peradilan sesuai dengan agamanya. Namun dalam kenyataannya, hal ini tidak memungkinkan bagi masyarakat beragama selain Islam untuk diadakan pengadilan tersendiri berdasarkan ajaran agama masing-masing karena agama selain Islam tidak mengajarkan tentang hukum dan pengadilan dalam sebuah sistem hukum. Karena ajaran agama-agama selain Islam tidak megajarkan tentang

⁹³ Moh. Mahfud. MD., *loc.*, *cit.*

harus adanya pengadilan dan juga untuk mengamalkan ajaran agama tidak membutuhkan pengadilan, maka tidak diperlukan pengadilan agama bagi agama-agama selain Islam. Hal ini bukan karena Pancasila atau Negara itu melakukan diskriminasi, melainkan karena **agama** dari umat beragama selain Islam tidak membutuhkan pengadilan menurut agamanya. **Keberadaan Peradilan Agama** sebagai peradilan syariah Islam, pemberlakuan hukum syariah Islam, dan struktur hukum syariah lainnya di Indonesia *bukanlah merupakan suatu bentuk diskriminasi* Negara terhadap warga negara melainkan sebuah praktik kehidupan ketatanegaraan secara proporsional berdasarkan konstitusi. Dalam UUD Tahun 1945 dinyatakan: (1) bahwa Negara ini didirikan dengan tujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.⁹⁴ (2) bahwa perlindungan Negara terhadap warga negara adalah meliputi, antara lain, jiwanya, agamanya, hak-hak asasinya, hak-hak kebendaannya, kehormatannya, dan kemerdekaan berfikirnya.⁹⁵ (3) bahwa oleh sebab bagi umat Islam dalam kehidupan beragama banyak hal-hal yang tidak dapat dilepaskan dari kehidupan bernegara, maka tidak mungkin dapat dipisahkan antara agama dan negara.

B. Peradilan Agama Sebelum UU No. 7 Tahun 1989

1. Peradilan Agama masa pra Kerajaan-kerajaan Islam

Zaini Ahmad Noeh dan **Abdul Basit Adnan** melukiskan bahwa penyelenggaraan peradilan syariah Islam di Indonesia dapat dilakukan dalam berbagai bentuk sesuai dengan kondisi dan perkembangan masyarakat pada saat

⁹⁴ Pembukaan UUD 1945 alinea keempat

⁹⁵ Pasal 28 UUD 1945.

itu. Secara dokumenter, kita memang mengalami banyak kesulitan untuk melacak bagaimana Peradilan Agama pada masa pra kerajaan-kerajaan Islam di Indonesia. Namun demikian secara teoritik dilukiskan oleh **Zaini Ahmad Noeh** dan **Abdul Basit Adnan**⁹⁶ bahwa perkembangan pembentukan Peradilan Agama dimulai dari bentuk "*tahkim*", yakni penyerahan penyelesaian sengketa antara para pihak kepada seorang "*muhakkam*" untuk memberi keputusan antara mereka berdasarkan kesepakatan dan mereka bersepakat pula untuk menaati keputusan muhakkam tersebut.⁹⁷ Kemudian berkembang menjadi model lain yang disebut "*tauliyah ahlul hilli wal 'aqdi*", yakni pengangkatan oleh majelis atau kumpulan orang-orang terkemuka dalam masyarakat atas seseorang yang dipercaya untuk bertindak sebagai hakim. Praktik penyelesaian sengketa melalui muhakkam sangat mungkin diilhami dari perintah Allah SWT dalam Al Qur'an Surat Al Nisa' ayat (35) yang berbunyi:

وَأِنْ خِفْتُمْ شِقَاقَ بَيْنِهِمَا فَابْعَثُوا حَكَمًا مِّنْ أَهْلِهِ وَحَكَمًا مِّنْ أَهْلِهَا إِنْ يُرِيدَا إِصْلَاحًا يُوَفِّقِ اللَّهُ بَيْنَهُمَا إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا خَبِيرًا (٣٥)⁹⁸

Dalam periode *tahkim* dan periode *tauliyah ahlul hilli wal 'aqdi*, Peradilan Agama belum mendapatkan tempat kedudukan dalam suatu sistem ketatanegaraan karena memang belum ada pemerintahan sehingga juga belum ada sistem ketatanegaraan. Dalam hal sudah ada suatu pemerintahan negara, maka penyelenggaraan peradilan Islam menjadi tanggung jawab negara. Hakim (qadli)

⁹⁶ Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basit Adnan, *Sejarah Singkat Peradilan Agama Islam Di Indonesia*, Penerbit PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1983, hlm. 29-30.

⁹⁷ Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basit Adnan, *loc., cit.*

⁹⁸ Dan jika kamu khawatirkan ada persengketaan antara keduanya, maka kirimlah seorang hakam dari keluarga laki-laki dan seorang hakam dari keluarga perempuan. Jika kedua orang hakam itu bermaksud mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal.

diangkat oleh kepala negara. Hal ini disebut "*tauliyah ulil amri dzu syaukah*", yakni pelimpahan kekuasaan mengadili dari pemerintah/penguasa yang mempunyai kekuasaan⁹⁹ yang dimulai dari masa tumbuhnya kerajaan-kerajaan Islam di Indonesia. Dari sinilah akar ideologi tumbuhnya Peradilan Agama di Indonesia. **Zaini Ahmad Noeh** mengatakan bahwa peradilan syariah Islam ini telah ada sejak sebelum orang Portugis dan Belanda datang ke Indonesia.¹⁰⁰

2. Peradilan Agama masa Kerajaan-kerajaan Islam

Setelah di Indonesia berdiri kerajaan-kerajaan Islam, maka mulailah terwujud periode *tauliyah ulil amri dzu syaukah*. Peradilan syariah Islam dibentuk dan diselenggarakan oleh Pemerintah Kerajaan sebagai Pengadilan Negara di Kerajaan. Peradilan Agama mulai mendapatkan tempat kedudukannya yang sempurna dalam sistem ketatanegaraan kerajaan-kerajaan Islam seperti yang berada di daerah-daerah kesultanan Perlak, Samudera Pasai, Aceh, Malaka, Demak, Mataram, Banten, Priangan, Cirebon, Palembang, Sulawesi Selatan, Kalimantan Selatan dan Timur, Buton, Ternate, Tidore, Jailolo, Bacan, Bima, Banjar, Kutai dan daerah-daerah lainnya, sebagai pengadilan syariah Islam telah mendapatkan bentuknya yang positif.¹⁰¹ **Kraton, Alon-Alon, dan Masjid Agung** merupakan lambang sistem ketatanegaraan Kerajaan yang membentuk "*trilogi sistem ketatanegaraan*" yang dilukiskan sebagai berikut: (1) **Raja (Sultan)** adalah Kepala Negara/Kepala Pemerintahan dan Panglima Tertinggi Angkatan

⁹⁹ Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basit Adnan, *loc., cit.*

¹⁰⁰ Ibid,

¹⁰¹ Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, "*Perkembangan Hukum Islam Dan Peradilan Agama di Indonesia*" dalam "*Kenang-kenangan Satu Abad Peradilan Agama Di Indonesia*", Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama, Jakarta, 1985, hlm. 7. Darmawijaya, *Kesultanan Islam Nusantara*, Pustaka Al Kautsar, Jakarta, 2010, hlm. XII.

Perang, yang dilambangkan dengan Keraton/Istana. (2) **Patih** adalah Kepala Staf dan Perdana Menteri. Bupati dan Patih di daerah adalah Panglima Teritorial dan Kepala Stafnya. Di samping itu, masih dikenal jabatan **Penewu**, yang berarti komandan dari seribu orang prajurit, dan di antara Lurah di suatu wilayah tertentu ada yang disebut **Lurah Penatus**, yakni Lurah yang menjadi komandan dari seratus prajurit, yang dilambangkan dengan Alon-alon.¹⁰² (3) **Penghulu Ageng** sebagai Pejabat Agama yang bertugas mengelola pelaksanaan kehidupan beragama di Kerajaan, termasuk di dalamnya soal peradilan, yang dilambangkan dengan Masjid Agung atau Mesjid Gedhe.

Konsepsi hukum syariah Islam menjadi dasar penyelenggaraan peradilan syariah Islam di kesultanan. Syariah Islam menempatkan masalah "peradilan" atau "al-qadla" sebagai suatu kewajiban kolektif sejajar dengan *fardlu kifayah* lainnya seperti: mendirikan shalat jamaah dan shalat jumat, mempelajari dan mengajarkan ilmu, menyelenggarakan kesejahteraan umum dan mencegah kemungkaran (*amar ma'ruf dan nahi munkar*) serta mendirikan kepemimpinan umat atau bernegara (*al-Imamah*).¹⁰³ Konsepsi syariah inilah yang dianut oleh Kerajaan-kerajaan Islam di Indonesia, khususnya di Jawa dan Madura. **Penulis** memperkirakan bahwa pada masa itu dianut teori *penaatan kepada hukum syariah Islam* dan teori *penerimaan otoritas hukum syariah Islam*. Dengan dianutnya Islam sebagai agama resmi negara, maka Sultan bertanggung jawab atas terselenggarakannya kehidupan beragama menurut syariah Islam bagi rakyat yang

¹⁰²Departemen Agama RI., *Pedoman Dasar Kerukunan Hidup Beragama*, Proyek Pembinaan Kerukunan Hidup Beragama Departemen Agama R.I., 1979, hlm. 34.

¹⁰³Zaini Ahmad Noeh, *Sejarah Peradilan Agama di Indonesia*, dalam Laporan Hasil Simposium Sejarah Peradilan Agama, Bagian Proyek Pembinaan Administrasi Hukum Dan Peradilan Agama, 1982/1983, hlm. 42.

beragama Islam, termasuk di dalam mengenai penyelenggaraan Peradilan Agama karena *Peradilan Agama yang merupakan alat perlengkapan dalam pelaksanaan hukum syariah Islam.*

Raja atau **Sultan** di Jawa memiliki tiga fungsi utama dalam sistem ketatanegaraan Pemerintahan Pribumi (Kerajaan), yaitu: (1) **pemerintahan umum**, (2) **pertahanan dan keamanan**, dan (3) **penata bidang agama**. Tiga fungsi ini tidak lain adalah arti dari gelar Raja-raja Mataram (Islam), baik bagi Kasunanan Surakarta maupun Kasultanan Yogyakarta, yang saat ini masih ada.¹⁰⁴ Penghulu Ageng Kraton Surakarta, **R.T. K.H. Abdulmu'thi Handipaningrat**, menguraikan gelar Raja-raja Mataram, antara lain "*Sampean Dalem Hingkang Sinuhun Senopati Hing Ngalogo Sayidin Panutun Panotogomo Kalipatullah*", yang berarti: (1) *Sampean Dalem Hingkang Sinuhun*, yang artinya kurang lebih demikian: "*Baginda Raja yang dipertuan dan ditaati*" dalam fungsi sebagai Kepala Negara dan Pemegang Pemerintahan; (2) *Senopati Hing Ngalogo*, yakni "*Panglima Tertinggi Angkatan Perang*"; (3) *Sayidin Panutun Panotogomo Kalipatullah*, yakni "*Yang dipertuan sebagai pengatur bidang Agama sebagai wakil Allah di muka bumi*".¹⁰⁵ Fungsi *Sayidin Panutun Panotogomo Kalipatullah* dari Raja-raja di dua Kerajaan, Solo dan Jogja, dilakukan masing-masing oleh sebuah Departemen yang dipimpin oleh seorang **Penghulu Ageng** atau **Kanjeng Pengulu**, yang dalam sistem ketatanegaraan kerajaan urutan keprotokolannya disebut sesudah Patih, sebelum para Bupati Nayaka, Bupati Patih Kadipaten dan lain-lain pejabat. Sultan selaku *Sayidin Panutun*

¹⁰⁴ Ibid., hlm. 34.

¹⁰⁵ Disampaikan dalam ceramah pada Latihan Upgrading Hakim Tahun 1972, yang berjudul "Peranan Kesunanan Surakarta dalam Pengembangan Islam",

Panotogomo Kalipatullah merupakan penanggung jawab kehidupan beragama di Kerajaan baik di bidang ibadah maupun hukum syariah, termasuk di dalamnya penyelenggaraan peradilan syariah Islam. Sultan adalah penanggung jawab terelenggaranya peradilan syariah Islam. Bahkan Sultan adalah kepala pemerintahan dan juga qadli atau hakim syariah di Kerajaan.

Sultan Agung (1613 – 1645) adalah **qadli syariah**. Sultan adalah kepala pemerintahan dan juga qadli atau hakim syariah di Kerajaan. Sultan bertindak sendiri sebagai Qadli (Hakim). Namun karena tidak mungkin semua tugas-tugas qadli dilakukannya sendiri, maka Sultan selaku Kepala Negara mendelegasikan (mentauliyahkan) kewenangannya itu kepada pejabat di bawahnya, yaitu Penghulu Ageng di pusat pemerintahan dan para Penghulu di daerah-daerah¹⁰⁶. Adapun tugas-tugas Penghulu di tingkat Kabupaten pada masa itu adalah meliputi tugas-tugas untuk: (1) Memimpin administrasi Masjid; (2) Mengurus pendidikan agama; (3) Lain-lain tugas bidang agama; dan (4) **Ketua (Pengadilan Surambi)**.

Keadaan seperti ini tidak jauh berbeda dengan keadaan di zaman Rasulullah SAW di mana Nabi Muhammad SAW di samping kedudukannya sebagai Kepala Negara/Pemerintahan juga sekaligus sebagai Qadli atau Hakim. Selain itu, Nabi Muhammad SAW dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara juga mengangkat orang lain sebagai Qadli atau Hakim, baik di pusat maupun di daerah. Mengawali periode peradilan syariah Islam dalam bentuk "**tauliyah ulil amri**" di Pulau Jawa diduga kuat bermula dari Kerajaan Mataram di Yogyakarta ketika dibawah kepemimpinan Raja **Sultan Agung Hanyakrakusuma. Sultan**

¹⁰⁶ Departemen Agama, *Pedoman Dasar Krukunan Hidup Beragama*, op. Cit., hlm 34-35.

Agung mulai mengadakan pembaharuan pengadilan dalam sistem ketatanegaraan kerajaan dengan memasukkan unsur hukum dan ajaran Islam ke dalam praktik peradilan di Kerajaan dengan cara memasukkan orang-orang dari kalangan Islam menjadi hakim pada **Pengadilan Pradata** yang dipimpinnya. Sultan Agung tidak merombak sistem peradilan yang sudah ada secara 'konfrontatif' atau membuat pengadilan baru menurut hukum Islam, melainkan melakukan pembaharuan dari dalam secara '*integratif*' dan '*komplementatif*' terhadap hukum dan pengadilan pradata yang sudah ada.¹⁰⁷ Melalui kebijakan tersebut, maka secara bertahap dan pasti peradilan syariah Islam masuk ke dalam sistem ketatanegaraan Kerajaan Mataram. Dalam perkembangan berikutnya, sidang-sidang Pengadilan Pradata yang semula dilakukan di '*Siti Hinggil Kraton*' dipindahkan ke '*Surambi Masjid Agung*'. Karena terjadi perubahan tempat tersebut, maka Pengadilan Pradata akhirnya dikenal dengan sebutan **Pengadilan Surambi**. Ketua Pengadilan Surambi adalah Raja sendiri. Namun demikian, dalam pelaksanaan pengadilan sehari-hari diserahkan kepada Penghulu dan sidang-sidangnya dipimpin langsung oleh Penghulu atas nama Sultan, dengan didampingi oleh alim ulama.¹⁰⁸ Walaupun Pengadilan Pradata telah terjadi perubahan nama menjadi Pengadilan Surambi, namun tugas dan wewenangnya tetap sama, tidak berubah. Pengadilan Surambi ini memeriksa dan memutus perkara berdasarkan hukum syariah Islam.¹⁰⁹ **Dalam sistem** ketatanegaraan Kerajaan Mataram, Pengadilan **Surambi** ini semula berkedudukan sebagai delegasi Sultan dalam memeriksa perkara karena keputusan akhir atas setiap perkara yang diperiksa oleh Pengadilan

¹⁰⁷ Departemen Agama, *Peradilan Agama ..*, hlm. 3.

¹⁰⁸ Achmad Gunaryo, loc., cit.

¹⁰⁹ Departemen Agama, op., cit., hlm. 4.

Surambi tetap berada di tangan Sultan sebagai Qadli Syari'ah. Dalam hal demikian, maka Sultan bertindak sendiri sebagai **Qadli (Hakim)**. Namun demikian dalam praktiknya, Sultan tidak pernah mengambil keputusan yang menyimpang dari keputusan yang direkomendasikan oleh Pengadilan Surambi. Dengan demikian, maka Pengadilan Surambi ini merupakan kepanjangan tangan kekuasaan Sultan dan mempunyai kedudukan yang kuat dalam sistem ketatanegaraan di Kerajaan sehingga mempunyai kewibawaan tinggi di mata masyarakat. Pengadilan Surambi ini dipimpin oleh Penghulu dengan dibantu oleh tiga orang anggota majelis Pengadilan Surambi yang memeriksa dan menjatuhkan putusannya berdasarkan hukum Syariah Islam.¹¹⁰

Dalam perkembangan selanjutnya, **Sultan Agung** kemudian memberikan delegasi wewenang kepada Pengadilan Surambi untuk memeriksa dan memutus perkara tanpa harus menyerahkan kepada Sultan untuk mendapat keputusan. Sultan mulai memisahkan antara perkara-perkara yang cukup diperiksa dan diputus oleh Pengadilan Surambi dengan perkara-perkara yang pemeriksaannya didelegasikan kepada Pengadilan Surambi namun putusannya berada di tangan Sultan. Perkara-perkara mengenai perkawinan, perceraian, warisan dan lain sebagainya sepenuhnya didelegasikan untuk diperiksa dan diputus oleh Pengadilan Surambi, tidak perlu diajukan kepada Sultan untuk diputuskan. Sedang untuk perkara-perkara lainnya, setelah diperiksa oleh Penghulu di Pengadilan Surambi, tetap harus diajukan kepada Sultan untuk

¹¹⁰ Ibid.

diputuskan oleh Sultan.¹¹¹ Menurut **Abdul Halim**, perkara-perkara lain tersebut adalah perkara-perkara mengenai *keamanan negara, keamanan dan ketertiban umum, penganiayaan, perampokan, dan pencurian* menjadi wewenang Sultan.¹¹² Untuk perkara-perkara tersebut, setelah diperiksa dan disimpulkan keputusannya oleh Pengadilan Surambi, diserahkan kepada Sultan dan Sultanlah yang akan memberikan keputusan akhir. Dalam sejarahnya, Sultan selalu memutus perkara sesuai dengan keputusan (pendapat) Pengadilan Surambi tersebut. **Dengan melihat praktik peradilan** di Kerajaan Islam Mataram tersebut maka dapat disimpulkan bahwa peradilan syariah Islam sudah dilakukan di Kerajaan Mataram sebagai **pengadilan negara sehari-hari** yang meliputi semua jenis perkara. Kedudukan Sultan sebagai Kepala Negara juga sekaligus sebagai Qadli Peradilan Syari'ah Islam.

Pengadilan syariah Islam pada waktu itu dilakukan dengan dua model sesuai dengan sistem ketatanegaraan kerajaan pada masa itu, yaitu:

- a. **Untuk perkara-perkara** mengenai perkawinan, perceraian, warisan dan lain sebagainya dilimpahkan (ditauiyahkan) sepenuhnya kepada Pengadilan Surambi sehingga perkaranya diperiksa dan diputus oleh Penghulu di Pengadilan Surambi;
- b. **Untuk perkara-perkara** mengenai keamanan negara, keamanan dan ketertiban umum, penganiayaan, perampokan, dan pencurian pemeriksaannya dilimpahkan kepada Penghulu di Pengadilan Surambi dan kemudian hasil pemeriksaannya diserahkan kepada Sultan untuk mendapat keputusan. Sultan

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Abdul Halim, *Peradilan Agama Dalam Politik Hukum Di Indonesia: Dari Otoriter Konservatif Menuju Konfigurasi Demokratis-Responsif*, Rajawali Pres, Jakarta, 2000, hlm. 39.

akan memutus perkara tersebut berdasarkan hasil musyawarah yang diputuskan (direkomendasikan) oleh Penghulu. Dalam hal demikian, Sultan bertindak sendiri sebagai Qadli atau Hakimnya.

Dalam sistem ketatanegaraan Keajaan Mataram, Sultan dapat saja bertindak dan menunjuk dirinya sendiri sebagai Qadli (Hakim). Sultan kemudian dapat pula melimpahkan sebagian perkara (khususnya perkara-perkara perdata) kepada Penghulu untuk diperiksa dan diputus olehnya. Kemudian Sultan juga melimpahkan kepada Penghulu untuk memeriksa perkara-perkara pidana yang kemudian Sultan memutus perkara tersebut berdasarkan hasil pemeriksaan dan rekomendasi dari Penghulu di Pengadilan Surambi. Demikianlah praktik peradilan syari'ah Islam dalam sistem ketatanegaraan Kerajaan Islam Mataram.

Dari apa yang terlukis tersebut, maka dapat dijelaskan bahwa kedudukan, kelembagaan, dan kompetensi Peradilan Agama sebagai Pengadilan Negara yang sesungguhnya dan sekaligus sebagai Pengadilan Syariah Islam yang seutuhnya dan andal dalam sistem ketatanegaraan Kesultanan telah cukup memadai. Hal ini karena:

1. Dari aspek **status**, Peradilan syariah Islam baik dengan sebutannya sebagai Pengadilan Sultan maupun Pengadilan Surambi merupakan lembaga resmi negara yang dibentuk dan diselenggarakan oleh negara dalam sistem dan organisasi ketatanegaraan yang berkedudukan langsung di tangan Sultan di mana Sultan sendiri langsung bertindak sebagai Qadli atau Hakim, atau didelegasikan kepada Penghulu yang bertindak atas nama Sultan;

2. Dari aspek **peran** yang diberikan dan dapat dimainkan olehnya sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di Kerajaan, maka Pengadilan Surambi telah dapat menjalankan peran dan fungsinya sebagai Pengadilan Negara dan sekaligus sebagai Pengadilan Syari'ah Islam yang handal dan seutuhnya;
3. Dari aspek **pengakuan** terhadapnya sebagai lembaga kenegaraan baik secara yuridis, praktis, maupun etis dalam kehidupan ketatanegaraan, maka peradilan syariah Islam telah diakui dan dihormati sebagai salah satu unsur penyelenggara negara di Kerajaan.

Keadaan ini tidak terlepas dari kedudukan Sultan sebagai *Sayidin Panuntun Panotogomo Kalipatullah*. Politik hukum ini dijalankan di semua kerajaan-kerajaan Islam di Nusantara, baik di Jawa dan Madura maupun di luar Jawa dan Madura. Hal ini terjadi karena konsepsi hukum ketatanegaraan yang dianut oleh kerajaan-kerajaan Islam di Tanah Air ini juga sama, yaitu konsepsi fikih **Imam Syafi'i**. **Sultan Hamengku Buwono X** mengatakan¹¹³ bahwa cikal bakal di **Yogyakarta**, dapat ditelusuri dari keberadaan lembaga peradilan **Surambi** yang saat itu sudah ada sejak zaman **Sultan Agung**. Secara organisatoris, struktur organisasi peradilan *surambi* diketuai oleh seorang penghulu hakim dengan dibantu empat orang ulama, yang dinamakan *pathok nagari* yang diangkat dengan *serat kekancingan dalem*.¹¹⁴ Keadaan serupa juga terjadi di **Kerajaan Banjar Islam** yang berdiri pada tanggal 24 Septemeber 1526 dengan dinobatkannya **Sultan Suriansyah** sebagai Sultan Banjar Pertama

¹¹³ Sambutan pada Peresmian Gedung Pengadilan Agama Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta, tanggal 14 Agustus 2007.

¹¹⁴ Sultan Hamengku Buwono X, *Sambutan Pada Peresmian Gedung Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta pada tanggal 14 Agustus 2007*, Varia Peradilan Majalah Hukum Tahun XXII No. 262 September 2007, IKAHI, Jakarta, 2007, hlm. 15.

merupakan titik awal berkembangnya Agama Islam di Kalimantan Selatan. **Syekh Muhammad Arsyad Al-Banjari** (1710-1812) sepulang dari Tanah Suci Makkah mengadakan lembaga "Mufti" dan "Qadhi" dalam struktur Kerajaan Banjar. Keadaan ini berlangsung terus sampai dibubarkannya Kerajaan Banjar oleh Pemerintah Penjajah Belanda pada Tahun 1860. Selanjutnya, Peradilan Agama diatur dalam Ordonansi.¹¹⁵

3. Peradilan Agama masa Pemerintahan Hindia Belanda

Tahun 1602 merupakan Tahun kedatangan *Verenigde Oest Indische Compagnie* (VOC) di Indonesia di bawah kepemimpinan Gubernur Jenderal **Van Imhoff**. Di zaman VOC, kedudukan hukum Islam yang telah ada pada masyarakat dan kerajaan-kerajaan Islam di Indonesia diakui. Di daerah Aceh, Demak, Mataram, Banten, Palembang, Makassar, dan daerah-daerah lainnya, Peradilan Agama telah mendapatkan bentuknya yang positif, yaitu dalam bentuk *peradilan surambi, pradopo, majelis syara'*, dan lain sebagainya.¹¹⁶ Seiring dengan perjalanan waktu, kedatangan VOC ini kemudian menjajah Indonesia dengan membawa segala pengaruhnya terhadap kehidupan bangsa Indonesia, termasuk di bidang hukum dan peradilan. Sejak semula sikap politik Belanda terhadap hukum Islam dan Peradilan Agama di Indonesia adalah "*princepeel gebrekkig mar fietelijk onmisbar*", prinsipnya tidak diperlukan tetapi kenyataannya harus ada. Belanda dalam menjajah Indonesia tidak memerlukan hukum Islam dan Peradilan

¹¹⁵ Abdurrahman, *Peranan Peradilan Agama Dalam Penerapan Hukum Islam Di Kalimantan Selatan*, Orasi Ilmiah Pada Pembukaan Kuliah Sekolah Tinggi Agama Islam (STAI) Darul Ulum Kandangan, tanggal 18 September 2010, hlm. 2.

¹¹⁶ Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, "*Perkembangan Hukum Islam Dan Peradilan Agama di Indonesia*" dalam "*Kenang-kenangan Satu Abad Peradilan Agama Di Indonesia*", Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama, Jakarta, 1985, hlm. 7.

Agama tetapi karena hal ini diperlukan oleh rakyat jajahan, maka harus diadakan meskipun hanya sekedar '*pupuk bawang*' agar tidak mendapatkan perlawanan dari rakyat.

Tahun 1645, ketika **Sultan Agung** wafat dan digantikan oleh puteranya, yakni **Amangkurat I** pada Tahun 1645, Belanda mulai memasukkan pengaruhnya ke dalam kerajaan Mataram dengan mengurangi peranan alim ulama di Pengadilan Surambi dan kekuasaan Pengadilan Surambi mulai dikurangi dan dikikis oleh Belanda dan menghidupkan kembali Pengadilan Pradata. Sejak Tahun 1665 ini, Pengadilan Agama *hanya berkuasa mengadili perkara-perkara mengenai perkawinan, perceraian, warisan dan lain sebagainya saja*. Tahun 1677 merupakan permulaan jatuhnya kerajaan Mataram dan awal semakin deras pengaruh Belanda ke dalam pemerintahan Mataram. Pada masa Amangkurat II dan sesudahnya para raja menarik diri dari peradilan dan menyerahkan urusan peradilan kepada pejabat-pejabat yang bertindak atas nama raja. Setelah Mataram terpecah menjadi dua, yakni **Surakarta** dan **Yogyakarta**, Belanda mempunyai kesempatan dan peluang luas untuk ikut campur dalam urusan peradilan di dua kerajaan tersebut.¹¹⁷ Pada Tahun 1747 pernah diusahakan pengumpulan hukum pidana Islam guna menjadi bahan bagi Pengadilan Landraad yang dibentuk di Semarang. Usaha ini menghasilkan kitab "*Muharrar*".¹¹⁸ Pada Tahun 1760, dengan menyaksikan kenyataan bahwa hukum Islam telah ada di masyarakat dan kerajaan-kerajaan Islam di Indonesia,

¹¹⁷ Departemen Agama R.I., *Peradilan Agama Di Indonesia Sejarah Perkembangan Lembaga Dan Proses Pembentukan UUnya*, Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, 2001, hlm. 4.

¹¹⁸ Ibid.

dan kedudukannya diakui oleh VOC, maka untuk kepentingan orang Bumiputera yang bersengketa, hukum Islam itu dikompilasikan oleh VOC, yakni dengan resolusi *der Indische regeering* tanggal 25 Mei 1760 disusun kumpulan peraturan hukum perkawinan dan kewarisan Islam untuk dipergunakan pada pengadilan VOC untuk mengadili orang Indonesia. Kumpulan hukum Islam ini terkenal dengan sebutan "*Compedium Freijer*". Di samping itu, dibuat pula kumpulan hukum perkawinan dan kewarisan Islam untuk daerah-daerah Cirebon, Semarang dan Makassar (yakni untuk Bone dan Goa).¹¹⁹ Pada tanggal 13 Desember 1799 VOC dibubarkan karena mengalami kebangkrutan akibat banyak pejabat VOC yang korupsi. Setelah itu, kemudian didirikan Pemerintahan Hindia Belanda.¹²⁰ Selama kurun waktu 350 tahun, sejak tahun 1662 s/d tahun 1942, merupakan masa penjajahan Belanda di Indonesia. Tahun 1662 s/d tahun 1799 merupakan masa pemerintahan VOC yang kemudian dilanjutkan masa Pemerintahan Hindia Belanda sampai Tahun 1942.

Tahun 1808-1811 merupakan masa pemerintahan **Daendels**. Di daerah-daerah Jawa Tengah dan Jawa Timur, yang karena belum ada , maka di setiap *landgerecht* diikutsertakan seorang Penghulu yang akan ikut memberikan pertimbangan apabila Ketua (Bupati) dan Landraad beserta anggota akan memutus perkara. Untuk tiap *Vredesgerecht* di Jawa Tengah dan Jawa Timur diangkat seorang Penghulu sebagai anggota. *Vredesgerecht* ini akan memutus perkara-perkara kecil misalnya perselisihan-perselisihan dalam perkawinan, penganiayaan, hutang piutang dan lain sebagainya. Seperti halnya VOC,

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Abdul Ghofur Anshori, *Peradilan Agama di Indonesia Pasca UU No. 3 Tahun 2006 (Sejarah, Kedudukan, & Kewenangan)*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 10.

Daendels berpendapat bahwa *hukum asli di Jawa adalah hukum Islam*. Oleh karena itu, diangkatlah seorang Penghulu yang dianggap ahli dalam hukum Islam sebagai penasihat pada setiap *Landgerecht*.¹²¹ Pada masa **Gubernur Jenderal Daendels** berkuasa, belum merupakan lembaga yang berdiri sendiri dalam sistem ketatanegaraan Pemerintah Hindia Belanda. Pengadilan Penghulu yang ada pada saat itu berjalan di luar sistem ketatanegaraan pemerintah Hindia Belanda. Namun demikian, **Daendels** melalui Instruksinya bulan September Tahun 1808 membiarkan adanya pengadilan Penghulu tersebut, seperti di daerah Banten, yang dalam praktiknya memutus perkara-perkara keluarga menurut hukum Islam.

Pada Tahun 1820, melalui Pasal 13 Staatsblad Tahun 1820 NO. 22 Belanda mulai campur tangan lebih jauh dalam soal Peradilan Agama dengan dikeluarkannya instruksi kepada para Bupati agar perselisihan mengenai *waris* di kalangan rakyat hendaknya **diserahkan kepada para alim ulama Islam**.¹²² Pada Tahun 1825, yakni pada tanggal 23 Maret 1825 dikeluarkan peraturan untuk Ibukota Palembang mengenai wewenang Peradilan Agama yang meliputi: a. Perkawinan; b. Perceraian; c. Pembagian harta; d. Kepada siapa anak diserahkan kalau orang tuanya bercerai; e. Apa hak masing-masing orang tua terhadap anak tersebut; f. Pusaka dan wasiat; g. Perwalian; dan h. Perkara-perkara lainnya yang menyangkut agama.¹²³ Pada Tahun 1835 Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan Penjelasan Pasal 13 Staatsblad Tahun 1820 No. 22 yang isinya bahwa gugatan untuk mendapatkan pembiayaan yang timbul dari keputusan para

¹²¹ Departemen Agama R.I., Peradilan Agama . . ., op., cit., hlm. 7.

¹²² Ibid, hlm. 9.

¹²³ Mahadi, *Simposium Sejarah Peradilan Agama*, Proyek Pembinaan Administrasi Peradilan Agama, hlm. 22.

'*pendeta*' itu harus diajukan kepada pengadilan biasa. Hal ini dilatarbelakangi oleh politik konkordansi dalam bidang hukum karena mereka beranggapan bahwa hukum Belanda jauh lebih baik dari pada hukum yang ada di Indonesia.¹²⁴ **Pada Tahun 1838** Pemerintah Hindia Belanda hendak memberlakukan **Burgerlijk Wetboek (BW)** di wilayah jajahannya di Indonesia. **Mr. Scoulten van Oud Haarlem** selaku Ketua Komisi Penyesuaian UU Belanda dengan keadaan istimewa di Hindia Belanda membuat sebuah nota kepada Pemerintahnya bahwa *untuk mencegah timbulnya keadaan yang tidak menyenangkan, mungkin juga perlawanan*, jika diadakan pelanggaran terhadap agama orang Bumi Putera, maka harus diikhtiarkan sedapat-dapatnya agar mereka itu dapat tinggal tetap dalam lingkungan (hukum) agama serta adat istiadat mereka.¹²⁵ **Pada Tahun 1847** melalui Staatsblad Tahun 1847 No. 30, Penghulu di Surakarta dan Yogyakarta *tidak boleh lagi mengadili perkara-perkara pidana* yang dahulu menjadi kompetensi pengadilan Surambi di zaman Pemerintahan Sultan Agung.¹²⁶

Pada Tahun 1848 Pemerintah Hindia Belanda mulai menjalankan *politik konkordansi* dengan memberlakukan Kitab UU Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) dan Kitab UU Hukum Dagang (*Wetboek van Koophandel*) buat orang-orang Eropa yang ada di Indonesia yang sebelumnya sejak Tahun 1838 telah diberlakukan di Negeri Belanda.¹²⁷ **Pada Tahun 1855** Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan Regeerings Reglement yang dimuat dalam Staatsblad Tahun 1855 No. 2 yang pada Pasal 78 dinyatakan bahwa:

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Zaini Ahmad Noeh, op., cit., hlm. 62.

¹²⁶ Departemen Agama, *Peradilan Agama di Indonesia...*, op., cit., hlm. 10.

¹²⁷ Ibid.

1. **tidak lagi berwenang mengadili perkara pidana.**
2. Apabila menurut hukum Agama atau adat-adat lama perkara itu harus diputus oleh mereka (Penghulu) tetap diputus oleh mereka.
3. Pada Pasal 109 dinyatakan bahwa juga berwenang memutus perkara orang-orang Arab dengan orang Arab, orang Moor dengan orang Moor, orang Cina dengan orang Cina, orang Pakistan dengan orang Pakistan, orang Malaysia dengan orang Malaysia dan sebagainya yang beragama Islam.¹²⁸

Pada Tahun 1855 ini mulai diterapkan pendapat yang mengajarkan bahwa ‘hukum yang berlaku di Jawa adalah hukum Islam karena hukum agama itu melekat pada pemeluknya’ ke dalam sistem ketatanegaraan melalui peraturan perUUan Hindia Belanda melalui pasal 75, 78 dan 109 RR 1854 (Stbl. 1855 No.2). Pendapat ini kemudian dikenal dengan *receptio in complexu*.¹²⁹

Tahun 1870-1887 merupakan masa tinggal Lodewijk Willem Christian **van Den Berg** (1845-1927) di Indonesia. Ia adalah seorang Belanda yang ahli hukum Islam yang ketika tinggal di Indonesia mengajarkan pendapat bahwa hukum Islam sebagai sebuah sistem hukum yang berdiri sendiri telah mempunyai kedudukan yang kuat baik di masyarakat maupun dalam peraturan perUUan negara di Kerajaan-kerajaan Islam yang pernah berdiri di Indonesia. Mereka melaksanakan hukum Islam dalam wilayahnya masing-masing.¹³⁰ Dari kenyataan inilah, di kalangan orang Belanda, yang dipelopori oleh **L.W.C Van den Berg** berkembang teori *receptio in complexu* yang mengajarkan bahwa *hukum yang*

¹²⁸ Ibid., hlm. 10-11.

¹²⁹ Abdul Ghofur Anshori, *Peradilan Agama, op., cit.*, hlm. 12.

¹³⁰ Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama, *op., cit.*, hlm. 4.

berlaku bagi orang Indonesia asli adalah UU Agama mereka, yakni hukum Islam. Teori ini kelak menjadi dasar dilahirkannya Stbl. 1882 No. 152 yang mengangkat Peradilan Agama menjadi pengadilan negara dalam sistem ketatanegaraan Pemerintah Hindia Belanda.

Tahun 1882 merupakan Tahun dimulainya Peradilan Agama masuk ke dalam sistem ketatanegaraan Pemerintah Hindia Belanda melalui Keputusan (*Koninklijk Besluit*) Raja Belanda (**Raja Wilem III**) tanggal 19 Januari 1882 No. 24 yang dimuat dalam Staatsblad 1882 No. 152 tanggal 21 Juni 1882 dan mulai berlaku tanggal 1 Agustus 1882. Badan peradilan ini bernama *Priesterraden* yang kemudian lazim disebut dengan *Rapat Agama* atau *Raad Agama* dan terakhir disebut dengan. Dengan dimasukkannya Peradilan Agama kedalam sistem ketatanegaraan Pemerintah Hindia Belanda ini, maka secara yuridis formal **memiliki kedudukan sebagai Pengadilan Negara** dalam sistem ketatanegaraan Pemerintah Hindia Belanda dan *tanggal 1 Agustus 1882* merupakan *tanggal pengakuan* terhadap Badan Peradilan Agama sebagai Pengadilan Negara dalam sistem ketatanegaraan Hindia Belanda di Indonesia. **Staatsblad 1882 No. 152** ini telah memberikan pengaruh positif terhadap perkembangan kedudukan Peradilan Agama dalam sistem ketatanegaraan Pemerintah Hindia Belanda meskipun secara realitas belum berpengaruh secara signifikan. Secara yuridis, Staatsblad 1882 No. 152 ini telah mengangkat *kedudukan* Peradilan Agama menjadi Lembaga Negara, mengakui *eksistensi* Peradilan Agama yang telah ada selama ini; menjadi dasar bagi **kewajiban Pemerintah membentuk** Peradilan Agama pada setiap daerah yang di tempat itu sudah ada Landraad; Hal ini kelak menjadi dasar bagi

dibentuknya Peradilan Agama di daerah-daerah di mana sudah ada pengadilan negeri. Teori *receptio in complexu* ini terus berjalan sampai Tahun 1929 ketika politik hukum Belanda mulai terjadi perubahan dengan dimunculkan dan diterapkannya teori *receptie*. Dalam pandangan **Daniel S. Lev**, para ahli umumnya berani memastikan bahwa sampai akhir abad kesembilan belas, hukum yang berlaku secara umum di Indonesia adalah hukum Islam. Pendapat demikian ini, menurutnya, tidaklah eksklusif dalam artian banyak orang memiliki pandangan seperti itu. Pandangan mana didasarkan atas kajian-kajian empiris yang tidak saja dilakukan oleh sarjana-sarjana Indonesia tetapi juga sarjana-sarjana Barat. Untuk mendukung tesisnya itu, **Lev** menghadirkan beberapa nama seperti **Raffles**, **Marsden**, dan **Crawfurd** yang kesemuanya berasal dari Inggris.¹³¹

Politik Belanda bahwa hukum Islam dan Peradilan Agama ini *princepeel gebrekkig mar fietelijk onmisbar*, terus dijalankan dan diperketat demi kepentingan Penjajah. Adalah **Snouck Hurgronje** dan **van Vollenhoven** yang menentang teori *receptio in complexu* dengan menciptakan teori baru, yaitu teori *receptie* yang menyatakan bahwa hukum yang berlaku di Indonesia sesungguhnya bukan hukum Islam melainkan hukum adat, hukum Islam dapat berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan hukum adat dan sudah diresepsi (diterima) menjadi hukum adat sehingga ia tampil bukan lagi sebagai hukum Islam melainkan sudah

¹³¹ Daniel S. Lev. *Islamic Courts in Indonesia A Study in The Political Bases of Legal Institutions*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London, 1972. dan Daniel S. Lev. , *Islamic Courts in Indonesia*, Alih bahasa H. Zaini Ahmad Noeh, Penerbit PT. Intermasa, Jakarta, 1980, hal. 24. Achmad Gunaryo, op., cit., hlm. 47.

menjadi hukum adat.¹³² **Teori *receptie*** ini berpangkal dari keinginan dan kelicikan **Snouk Hurgronje**,¹³³ yang berobsesi agar: *pertama*, rakyat pribumi jajahan jangan sampai kuat memegang ajaran Islam, sebab pada umumnya orang-orang yang kuat memegang ajaran Islam dan hukum Islam tidak mudah dipengaruhi oleh peradaban Barat; *kedua*, peradain agama seharusnya dihapuskan, pembentukan Peradilan Agama merupakan kesalahan yang patut disesalkan karena sesungguhnya itu tidak diperlukan karena akan menambah kesulitan dalam mengatur tata hukum di Indonesia, oleh karena itu keputusan-keputusannya tidak perlu diberi kekuatan hukum; *ketiga*, untuk mempertahankan kemurnian hukum adat hukum Islam harus dihapuskan karena hukum Islam bukan hukum asli Indonesia karena hukum asli Indonesia adalah hukum adat; keempat, dengan diberlakukannya hukum adat akan sangat mendukung proses kolonialisme serta melunturkan nasionalisme masyarakat Indonesia. Menurut **Abdul Ghofur Anshori**, atas dasar itulah Snouk Hurgronje memberikan nasihat kepada Pemerintah Hindia Belanda untuk mengurus Islam di Indonesia dengan berusaha menarik rakyat pribumi (*indlander*) agar lebih mendekat kepada kebudayaan Eropa dan Pemerintah Hindia Belanda. Untuk itu, hendaklah Pemerintah Hindia Belanda menempuh kebijaksanaan sebagai berikut: (1) Dalam kegiatan agama dalam arti sempit, memberikan kebebasan secara jujur dan penuh tanpa syarat

¹³² Departemen Agama, op., cit., hlm. 14.

¹³³ Christian Snouck Hurgronje adalah seorang penasihat Pemerintah Kolonial Belanda dalam bidang hukum Islam dan Negeri Timur Jauh. Dia mempelajari secara khusus tentang perkembangan Islam di Indonesia. Pada Tahun 1884, ia menyamar sebagai dokter mata dengan nama Abdul Gaffar dan menetap di Makah Al Mukarramah. Kemudian pada Tahun 1885 diketahui oleh pejabat Pemerintah Saudi Arabia bahwa ia adalah seorang pendatang yang bukan beragama Islam dan diharamkan masuk ke wilayah dua tanah suci (Haramain), yaitu Makkah dan Madinah, sehingga ia diusir dari negeri tersebut.

bagi orang Islam untuk melaksanakan agamanya. (2) Dalam bidang kemasyarakatan, menghormati adat istiadat dan kebiasaan rakyat dengan membuka jalan yang dapat meningkatkan taraf hidup rakyat jajahan kepada suatu kemajuan dengan memberikan bantuan kepada mereka. (3) Dalam bidang ketatanegaraan, mencegah tujuan yang dapat membawa atau menghubungkan ke arah gerakan *Pan Islamisme* yang mempunyai tujuan untuk mencari kekuatan-kekuatan lain dalam menghadapi Pemerintah Hindia Belanda terhadap rakyat bangsa Timur.¹³⁴

Pada Tahun 1919 terjadi penggantian nama UU Dasar Hindia Belanda, yaitu dari **Regeeringsreglement (RR)** menjadi **Indische staatsregeling (IS)**. Perubahan UUD ini terjadi karena perubahan politik hukum yang sangat mendasar, yaitu bahwa oleh sebab teori *Receptio In Complexu* ternyata tidak menguntungkan kepentingan politik Pemerintah Belanda akhirnya diubah dan diganti dengan teori *Receptie*. Perubahan ini dimuat dalam Pasal 78 ayat (2) RR Stbl. 1855 No. 2 yang kemudian menjadi Pasal 134 ayat (2) IS. Dengan Teori *Receptie*, maka Pasal 134 ayat (2) I.S. yang baru ini berbunyi sebagai berikut:

*Dalam hal terjadi perkara perdata antara sesama orang Islam akan diselesaikan oleh Hakim Agama Islam jika keadaan tersebut telah diterima oleh hukum adat mereka dan sejauh tidak ditentukan oleh ordonantie.*¹³⁵

Pada Tahun 1929, teori *receptie* ini mulai diterapkan melalui Stbl. 1929 No. 221. Teori *Receptie* ini tercermin dalam Pasal 134 ayat 2 Indische

¹³⁴ Abdul Ghofur Anshori, *Peradilan Agama di Indonesia Pasca UU No. 3 Tahun 2006 (Sejarah, Kedudukan, & Kewenangan)*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 47.

¹³⁵ Departemen Agama, op. cit., hlm. 14.

Staatsregeling. Teori inilah yang dijadikan landasan kebijakan Belanda terhadap hukum Islam dan Peradilan Agama di Indonesia. Teori ini didukung oleh **Prof. Ter Haar** dan beberapa sarjana hukum yang memperoleh pendidikan hukum Belanda, baik di Batavia maupun di negeri Belanda.¹³⁶ **Pada Tahun 1937** dikeluarkan Staatsblad tentang Peradilan Agama di Jawa dan Madura, yaitu Stbl. Tahun 1937 No. 116 yang berisi pengurangan kompetensi sebagai implikasi dari penerapan teori *receptie*, sehingga kompetensi mengenai kewarisan dihapuskan dan dialihkan ke Pengadilan Negeri sehingga praktis hanya diberi kewenangan menyelesaikan perkara nikah, talah, cerai dan rujuk (NCR) saja.¹³⁷ **Pada Tahun 1938**, Pemerintah Hindia Belanda pada tanggal **1 Januari 1938** membentuk *Hof voor Islamistiesche zaken* (**Mahkamah Islam Tinggi** - yang disingkat **MIT**) dengan Stbl. Tahun 1937 No. 610 sebagai pengganti kekecewaan umat Islam.¹³⁸ MIT ini diresmikan pada hari Sabtu tanggal 1 Januari 1938 M. atau 28 Syawal 1356 H.¹³⁹ Menurut catatan **Mr. Notosusanto**, MIT ini bersidang untuk yang pertama kalinya di Gedung Cikini No.8 Jakarta pada hari Senin 7 Maret 1938, yang dihadiri oleh Wakil Directeur Justitie sebagai wakil Pemerintah, oleh pembesar-pembesar lainnya dan wakil dari berbagai lapisan rakyat.¹⁴⁰ **Pada**

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid, hlm. 16.

¹³⁸ Notosusanto, *Organisasi Dan Jurisprudensi Peradilan Agama Di Indonesia*, Jajasan Badan Penerbit Gadjah Mada, Jogjakarta, 1963, hal. 10-11. Mahkamah Islam Tinggi ini berkedudukan di Batavia yang berfungsi: (1) sebagai pengadilan tingkat banding (appel) dan tingkat terakhir bagi seluruh Jawa dan Madura; (2) juga dimaksudkan untuk mengawasi di seluruh Jawa dan Madura; dan (3) membantu Pemerintah Hindia Belanda dalam pembentukan peraturan perUUan yang berkaitan dengan kehidupan beragama.

¹³⁹ Hasbullah Bakry, op., ci., hlm. 255.

¹⁴⁰ Notosusanto, loc., cit. Pada waktu itu, MIT ini terdiri atas Ketua: K.R.H. Muhammad Isa yang berasal dari Serang, Anggota-anggota: K.H. Abdurrahman yang berasal dari Pasuruan dan K.H. Muchtar yang berasal dari Yogyakarta, dan Panitera: Mr. Notosusanto yang berasal dari Lasem, Rembang. Selain itu, diadakan juga sebagai anggota-anggota pengganti: K.H. Muhammad

Tahun 1938 ini juga dibentuk **Kerapatan Qadi** Kalimantan Selatan dan sebagian Kalimantan Timur sebagai tingkat pertama, dan dibentuk pula **Kerapatan Qadi Besar** sebagai pengadilan tingkat banding yang berkedudukan di Banjarmasin, yakni dengan Staatsblad No. 638 dan 639 Tahun 1937.¹⁴¹ Kewenangan Kerapatan Qadi dan Kerapatan Qadi Besar ini sama dengan kewenangan di Jawa dan Madura dan Mahkamah Islam Tinggi di Batavia. **Mr. Notosusanto** menuturkan bahwa pada dasarnya politik penjajahan Hindia Belanda tidak ingin mencampuri bidang agama, termasuk di dalamnya masalah hukum dan Peradilan Agama, dengan dalih menjamin kebebasan bagi kawula warganya untuk memeluk agamanya masing-masing. Namun karena sebagian terbesar rakyat Indonesia beragama Islam sedang dalam ajaran agama Islam mengandung unsur-unsur yang tidak dapat dipisahkan dari praktik kehidupan kenegaraan, maka Pemerintah Hindia Belanda dengan *terpaksa* mengatur dan mengawasi bidang Agama, demi menjaga keamanan dan ketertiban serta kepentingan mereka di Indonesia.¹⁴² Seiring dengan kepentingan politiknya, Pemerintah Belanda yang semula menerapkan teroti *receptio in complexu* kemudian menggantinya dengan menerapkan teori *receptie*. Menurut **T. Mulya Lubis**, penyiptaan dan penerapan teori *receptie* merupakan politik pemerintah kolonial untuk melestarikan terpecahnya komunitas-komunitas adat kita.¹⁴³

Hasan, penghulu kepala Jakarta dan K.R.H. Hasbullah, penghulu kepala Bogor dan sebagai panitera pengganti: Muhammad Djunaidi yang berasal dari Jakarta.

¹⁴¹ Ibid,

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Todung Mulya Lubis, *Cita-Cita Hukum Nasional Dan RUU-PA*, dalam Zufran Sabrie, Editor: *Peradilan Agama dalam wadah Negara Pancasila Dialog RUUPA*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta, 2001, hlm. 139.

4. Peradilan Agama masa Pemerintahan Jepang

Tahun 1942-1945 merupakan masa penjajahan Jepang di Indonesia. Pada masa penjajahan Pemerintah Bala Tentara **Dai Nippon (Gunseikanbu)**, keadaan Peradilan Agama tidak mengalami perubahan kecuali sedikit di bidang urusan agama, yakni dibentuknya SHUMUBU sebagai Kantor Agama Pusat yang fungsinya mirip dengan *Kantoor voor Islamietische Zaken*, dan SHUMUKA sebagai Kantor Agama Karesidenan, dengan menempatkan tokoh-tokoh pergerakan Islam sebagai pemimpin Kantor itu. Kebijakan Jepang ini bertujuan untuk menarik simpati umat Islam agar membantu "cita-cita Kemakmuran Asia Raya di bawah pimpinan Dai Nippon." **Pada Tahun 1942**, tepatnya pada tanggal 29 April 1942, Pemerintah Balatentara Dai Nippon mengeluarkan UU No. 14 Tahun 1942 tentang Pengadilan Balatentara Dai Nippon. Di dalam Pasal 1 disebutkan bahwa di Tanah Jawa dan Madura telah diadakan "*Gunsei Hooiin*", yakni Pengadilan Pemerintah Balatentara. Pasal 3 UU ini menyebutkan bahwa buat sementara waktu "*Gunsei Hooiin*" (Pengadilan Pemerintah Balatentara) terdiri atas: 1. *Tiho Hooiin* (Pengadilan Negeri), 2. *Keizai Hooiin* (Hakim Polisi), 3. *Ken Hooiin* (Pengadilan Kabupaten), 4. *Gun Hooiin* (Pengadilan Kewedanan), 5. *Kiaikoyo Kootoo Hooiin* (Mahkamah Islam tinggi), dan 6. *Sooryo Hooiin* (Rapat Agama). Dalam UU ini tidak disebutkan mengenai bentuk pengadilan untuk wilayah Indonesia di luar Jawa dan Madura, termasuk . Pada masa akhir pendudukan Jepang di bulan Januari 1945, kedudukan Peradilan Agama pernah terancam tatkala Pemerintah Balatentara Jepang (*Guiseikanbu*) mengajukan pertanyaan kepada Dewan Pertimbangan Agung (*Sanyo-Aanyo Kaigi Jimushitsu*)

Jepang dalam rangka persiapan Jepang bermaksud akan memberikan kemerdekaan kepada bangsa Indonesia, yaitu: bagaimana sikap Dewan ini terhadap susunan penghulu dan cara mengurus kas masjid, dalam hubungannya dengan kedudukan agama dalam Negara Indonesia Merdeka kelak? Pada tanggal 14 April 1945, Dewan Pertimbangan Agung (DPA) memberikan jawaban sebagai berikut:

Dalam negara baru yang memisahkan urusan negara dengan urusan agama, maka tidak perlu mengadakan sebagai pengadilan istimewa. Untuk mengadili urusan seseorang yang bersangkutan-paut dengan agamanya cukup segala perkara diserahkan kepada pengadilan biasa yang dapat meminta pertimbangan seorang ahli agama.

Namun dengan menyerahnya Jepang kepada sekutu maka Indonesia pun memproklamkan kemerdekaannya. Dengan proklamasi ini maka kekuasaan Jepang pun telah berakhir dan pertimbangan yang diberikan oleh DPA buatan Jepang itu mati sebelum lahir dan **Peradilan Agama** pun tetap eksis bersama peradilan-peradilan yang lain.¹⁴⁴

5. Peradilan Agama masa awal Indonesia Merdeka

Pada Tahun 1945, Indonesia merdeka, yakni pada tanggal **17 Agustus 1945 M.** yang bertepatan dengan tanggal **10 Ramadhan 1364 H.** Setelah Indonesia merdeka, maka berdasarkan Aturan Peralihan UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia melanjutkan sistem ketatanegaraan Pemerintah Kolonial Hindia Belanda. **Bagaimana sikap politik** Pemerintah R.I setelah kemerdekaan terhadap hukum Islam dan ? Dalam hal ini, kita temukan pernyataan Wakil

¹⁴⁴ Zini Ahmad Noeh, *Perkembangan Hukum Islam dan Peradilan Agama*, op., cit., hlm. 25.

Presiden R.I pertama **Bung Hatta** yang menyatakan dalam memoarnya bahwa’pada saat pencoretan 7 kata dari Piagam Jakarta itu, 5 (lima) orang tokoh kemerdekaan tersebut¹⁴⁵ insyaf bahwa semangat Piagam Jakarta tidak lenyap’..... dan lebih lanjut Beliau menyatakan dalam memoarnya bahwa:

Dalam Negara Indonesia yang kemudian memakai semboyan *Bhinneka Tunggal Ika*, tiap-tiap peraturan dalam kerangka Syariah Islam, yang hanya mengenai orang Islam, dapat dimajukan sebagai rencana UU ke DPR, yang setelah diterima oleh DPR mengikat umat Islam Indonesia. Dengan cara begitu lambat laun terdapat bagi umat Islam Indonesia suatu *sistem syariah Islam* yang teratur dalam UU, berdasarkan Qur’an dan Hadist, yang sesuai pula dengan keperluan masyarakat Islam sekarang.¹⁴⁶

Politik transformasi sistem hukum syariah Islam menjadi hukum positif dalam berbentuk peraturan perUUan ini menjadi sangat penting karena beberapa alasan: (1) Dari aspek **daya paksa hukum**, maka hukum syariah Islam yang telah ditransformasi menjadi hukum positif mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dalam kehidupan beragama, bermasyarakat dan bernegara; (2) Dari aspek **substansi hukum**, maka secara demokratis dapat dipilih dan disepakati hukum syariah Islam yang mana yang harus diberlakukan dalam masyarakat dan disepakati pula bagaimana cara melaksanakannya; (3) Dari aspek **budaya hukum**, maka hukum syariah Islam yang diberlakukan tersebut sudah barang tentu adalah hukum syariah Islam yang sesuai dengan keyakinan dan kesadaran hukum serta perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dalam kehidupan

¹⁴⁵ Lima orang tokoh kemerdekaan tersebut adalah: Ki Bagus Hadikusumo, Kasman Singodimejo, Teuku Hasan, Wahid Hasyim, dan Moh. Hatta. Ahmad Gunaryo, op., cit., hlm. 195.

¹⁴⁶ Salman Alfarisi, *Mohammad Hatta Biografi Singkat 1902-1980*, Garasi, Yogyakarta, 2009, hal. 154. Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, *Perkembangan Hukum Islam Dan Peradilan Agama Di Indonesia* dalam *Kenang-kenangan Satu Abad Peradilan Agama Di Indonesia*, Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Departemen Agama, Jakarta, 1985, hlm. 26.

ketatanegaraan pada masanya; (4) Dari aspek **struktur hukum**, maka secara yuridis ketatanegaraan Pemerintah berkewajiban menyediakan fasilitas yang berupa perangkat (struktur) hukum yang berupa lembaga atau badan hukum syariah; (5) Dari aspek **politis** dan **ukhuwah** (rasa persaudaraan), maka dengan kesepakatan yang demokratis tersebut dapat dihindari perpecahan di kalangan intern masyarakat Islam sehingga kesatuan dan persatuan tetap terjaga sebagai modal dasar membina kesatuan dan persatuan bangsa serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (6) Transformasi *secara bertahap (tadarruf)* sesuai dengan ciri khas hukum Islam yang senantiasa dapat disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan hukum; dan (7) Syariah Islam yang memiliki karakteristik *"rahmatan lil 'alamin"* senantiasa harus memperhatikan kepentingan pemeluk agama lain dalam batas-batas yang wajar agar tidak menimbulkan perpecahan dan permusuhan. **Sikap politik hukum** Pemerintah Indonesia ini sejalan dengan teori hukum dan masyarakat yang mengajarkan bahwa hukum yang baik bagi masyarakat muslim Indonesia adalah hukum syariah Islam yang sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum pada masanya.¹⁴⁷

Pada Tahun 1946, tekad politik Pemerintah terhadap hukum syariah Islam ini kemudian mulai dilaksanakan yang pada waktu itu diawali dengan *pembentukan Kementerian Agama pada tanggal 3 Januari 1946* dengan

¹⁴⁷ Yaitu: sistem hukum syariah Islam yang: bersendikan akidah tauhid; bersumber dari Alquran dan Al-Hadis; sesuai dengan kesadaran dan keyakinan hukum masyarakat muslim; menjamin kemaslahatan (keadilan, kemanfaatan, ketertiban dan kepastian hukum) bagi masyarakat baik secara individual maupun sosial; melindungi keselamatan dan kesejahteraan agama, jiwa, akal, nasab, dan harta kekayaan setiap individu; dapat mengarahkan masyarakat kepada kehidupan yang lebih baik yang menjadi cita-cita bersama dalam kehidupan beragama, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan prinsip-prinsip syariah; diformulasi (ditransformasi) menjadi hukum positif; hanya mengikat umat Islam; dan memiliki lembaga peradilan syariah Islam yang bertugas menegakkan hukum syariah Islam dan keadilan serta menyelesaikan sengketa yang mungkin terjadi; dengan tetap menjamin hak dan kemerdekaan umat beragama lain.

Penetapan Pemerintah No.1/S.D. atas usul Perdana Menteri (Kabinet Syahrir II) dan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKNIP), dengan Menteri Agama yang pertama H.M. Rasyidi, BA.¹⁴⁸ **Secara konstitusional**, terbentuknya Departemen Agama merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 29 UUD 1945. Terbentuknya Departemen Agama ini bermula dari adanya usul dari tokoh-tokoh Islam saat itu. Usul itu dengan mudah diterima oleh Pemerintah sebab selain sebagai imbalan dan penghargaan atas sikap umat beragama, khususnya umat Islam yang bersedia mencoret tujuh kata dalam "Piagam Jakarta", yaitu: kata-kata **"dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya"** dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan tanggal 18 Agustus 1945, juga sesuai dengan kesadaran bangsa Indonesia yang sedemikian besar perhatiannya terhadap kehidupan beragama. Dalam Negara Indonesia yang sudah merdeka ini, masalah agama jangan diurus secara sambil lalu saja melainkan harus diurus secara sungguh-sungguh oleh sebuah Departemen yang berdiri sendiri.¹⁴⁹ Sejarah Departemen Agama tidak terlepas dari kenyataan historis bangsa Indonesia yang sedemikian besar perhatiannya terhadap pembinaan kehidupan beragama.

Menteri Agama, **H. M. Rasyidi**, waktu itu segera menghubungi Ketua MIT, **Kyai Adnan**, agar MIT mau bergabung ke dalam Kementerian Agama agar Kementerian Agama segera eksis. Waktu itu, **Kyai Adnan** menyetujuinya dengan beberapa catatan, yaitu: *pertama*, agar Peradilan Agama diurus dengan baik agar tidak terjadi kemrosotan tetapi agar ada peningkatan; dan *kedua*, agar kewenangan Peradilan Agama yang dahulu telah dicabut pada zaman Belanda

¹⁴⁸ Departemen Agama R.I., *Amal Bakti Departemen Agama R.I. 3 Januari 1946-3 Januari 1987: Eksistensi dan Derap Langkahnya*, Jakarta, Departemen Agama R.I., 1987, hlm. 1.

¹⁴⁹ Departemen Agama RI., *Pedoman Dasar Kerukunan Hidup Beragama*, hlm. 35.

dipulihkan kembali.¹⁵⁰ Dari sinilah muncul politik hukum pemulihan kembali kompetensi Peradilan dan politik pemulihan kembali kewibawaan kedudukan dan kelembagaan Peradilan Agama. **Pada Tahun 1946** itu juga, kemudian atas usul Menteri Agama yang disetujui oleh Menteri Kehakiman, Pemerintah menyerahkan urusan Mahkamah Islam Tinggi dari Kementerian Kehakiman kepada Kementerian Agama melalui Penetapan Pemerintah No. 5/S.D. tanggal 25 Maret 1946. Sejak saat itulah pembinaan Peradilan Agama tidak lagi berada di bawah Kementerian Kehakiman melainkan berpindah di bawah Kementerian Agama. Kemudian dengan Maklumat Pemerintah No.II tanggal 23 April 1946, Pemerintah menyerahkan urusan tugas dan hak mengangkat Penghulu-Landraad, Penghulu dan anggota serta Penghulu Masjid dan para pegawainya kepada Kementerian Agama, yang sebelumnya menjadi wewenang Residen dan Bupati.¹⁵¹ Itulah tugas pokok Kementerian Agama pada awal berdirinya.¹⁵²

Pada Tahun 1946, diundangkan UU No. 22 Tahun 1946 tanggal 21 Nopember 1946 Tentang Pencatatan Nikah, Talak Dan Rujuk (UU-PNTR). UU ini menggantikan Huwelijksordonnantie S. 1929 No. 348 jo. S. 1931 No. 467, Vorstenlandsche Huwelijksordonnantie Buitengewesten S. 1932 No. 482 yang tidak sesuai lagi dengan keadaan pada masa itu. UU ini menjadi dasar pembentukan Kantor-kantor Urusan Agama di Kecamatan.¹⁵³ Keadaan ini menambah beban tugas kepenghuluan yang memerlukan pemecahan lebih lanjut.

¹⁵⁰ PPHIM, *Jejak Langkah Dan Dinamika PPHIM*, Jakarta, PPHIM & Ramah Publisher, 2007, hlm. 107.

¹⁵¹ Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basit Adnan, *Sejarah Singkat Peradilan Agama Islam Di Indonesia*, Penerbit PT. Bina Ilmu, Suarabaya, 1983, hlm.52.

¹⁵² Ibid, hlm. 2.

¹⁵³ Hasbullah Bakry, *Kumpulan Lengkap UU Dan Peraturan Perkawinan Di Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1978, hlm. 121.

Pada Tahun 1947, dilaksanakan pemisahan tugas antara kepenghuluan dan peradilan. Demi meningkatkan tugas-tugas bidang kepenghuluan dan pencatatan NTR maka atas Resolusi Konperensi Jawatan Agama seluruh Jawa dan Madura tanggal 12 – 16 Nopember 1947, Menteri Agama mengeluarkan **Penetapan No. 6 Tahun 1947 tertanggal 8 Desember 1947** yang menetapkan bahwa formasi dari pengadilan agama merupakan Instansi yang terpisah dari Penghulu Kabupaten. Dengan demikian terjadi pemisahan fungsi dan tugas antara Penghulu Kabupaten sebagai Kepala Pegawai Pencatat Nikah dan Urusan-urusan Kepenghuluan lainnya, dengan penghulu Hakim sebagai Ketua , yakni sebagai **Qodli** atau **Hakim Syar'i**. Seluruh ongkos operasional menjadi tanggungan negara, sedang para pegawainya mulai *dibayar dengan gaji tetap*. Ongkos perkara maupun ongkos pencatatan NTR disetorkan ke kas negara.¹⁵⁴

Pada Tahun 1948, ada kehendak menghapuskan Peradilan Agama dan memasukkannya ke dalam peradilan umum dengan dikeluarkannya UU No. 19 Tahun 1948 Tentang Susunan dan Kekuasaan Badan Kehakiman dan Kejaksaan. Dalam Pasal 35 ayat (2), Pasal 75 dan Pasal 33 UU ini, secara istimewa kewenangan Peradilan Agama dimasukkan kedalam Pengadilan Umum. UU ini merupakan peraturan yang penting tentang peradilan dalam masa pemerintahan R.I. Yogyakarta. UU ini bermaksud mengatur mengenai peradilan dan sekaligus mencabut serta menyempurnakan isi UU No. 7 Tahun 1947 tentang Susunan dan Kekuasaan Mahkamah Agung dan Kejaksaan yang mulai berlaku pada tanggal 3

¹⁵⁴ Ibid., hlm.53.

Maret 1947.¹⁵⁵ Sehubungan dengan lingkungan Peradilan, maka UU ini menetapkan tiga lingkungan Peradilan yaitu: 1) Peradilan Umum, 2) Peradilan Tata Usaha Negara dan 3) Peradilan Ketentaraan. **Dari ketentuan di atas** ternyata bahwa *tidak ada lingkungan tersendiri bagi* Peradilan Agama. Lalu bagaimana dengan nasib Peradilan Agama yang pada waktu itu telah ada? Tidak ada ketentuan yang tegas menghapuskan Peradilan Agama. Dalam Pasal 53 ayat (2) dinyatakan bahwa:

....perkara perdata antara orang Islam yang menurut hukum yang hidup harus diperiksa dan diputus menurut hukum agamanya, harus diperiksa oleh Pengadilan Negeri, yang terdiri dari seorang Hakim yang beragama Islam sebagai Ketua dan dua orang Hakim ahli agama Islam sebagai anggota yang diangkat oleh Presiden atas usul Menteri Agama dengan persetujuan Menteri Kehakiman.¹⁵⁶

Pasal 53 dan Pasal 75 UU No. 19 Tahun 1948 menentukan bahwa dalam Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung, ada satu bagian yang memeriksa dan memutus perkara-perkara yang sebelumnya diperiksa dan diputus oleh dalam peradilan tingkat pertama, Pengadilan Tinggi Agama dalam peradilan tingkat banding dan Mahkamah Agung dalam peradilan tingkat kasasi.¹⁵⁷ Upaya peleburan PA ke dalam PN tersebut tidak pernah berhasil karena UU No. 19 Tahun 1948 tersebut tidak pernah berlaku.¹⁵⁸ Upaya penghapusan Peradilan Agama ini menunjukkan masih kuatnya pengaruh teori *receptie* buatan Snouck Hurgronje.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Ibid., hlm.54.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Abdul Manan, op., cit., hlm. 303.

Pada Tahun 1950, di Indonesia berlaku Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS).¹⁶⁰ Pada masa Konstitusi RIS, baik peradilan federal maupun peradilan daerah, masing-masing dilakukan oleh badan-badan pengadilan yang diadakan atau diakui dengan atau atas kuasa UU. Yang dimaksud dengan pengadilan yang '**diadakan**' ialah badan-badan pengadilan yang diselenggarakan oleh Pemerintah RIS. Sedangkan yang dimaksud dengan pengadilan yang '**diakui**' dengan atau atas kuasa UU ialah Pengadilan Swapraja, Pengadilan Adat dan Pengadilan Agama. Karena tidak dijumpai adanya ketentuan lebih lanjut mengenai Pengadilan Swapraja, Pengadilan Adat dan Pengadilan Agama, maka berdasarkan Pasal 192 Konstitusi RIS, ketentuan-ketentuan mengenai ketiga peradilan tersebut yang selama ini sudah ada tetap berlaku dan diakui.¹⁶¹ Tegasnya dalam Konstitusi RIS, pengadilan agama tetap diakui eksistensinya sesuai Staatsblad. 1882 No. 152.¹⁶²

Pada Tahun 1950 - 1959 berlaku UU Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950).¹⁶³ Berdasarkan ketentuan Pasal 142 UUDS 1950 Juncto Pasal 192 Konstitusi RIS yang menetapkan bahwa peraturan-peraturan, UU dan ketentuan-ketentuan tata usaha yang sudah ada pada tanggal 17 Agustus 1950, tetap berlaku dengan tidak berubah sebagai peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan RI sendiri selama dan sekedar peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan itu tidak

¹⁶⁰ UUD RIS ini berlaku berdasarkan Keputusan Presiden RIS No. 48 tanggal 31 Januari 1950 yang diumumkan di Jakarta dalam Lembaran Negara No. 3 Tahun 1950 tanggal 6 Februari 1950 oleh Menteri Kehakiman.

¹⁶¹ Pasal 144 ayat (1) Konstitusi RIS.

¹⁶² Ibid., hlm. 157

¹⁶³ UUDS berlaku berdasarkan UU No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi UU Dasar Sementara Republik Indonesia yang diumumkan di Jakarta dalam Lembaran Negara No. 56 Tahun 1950 tanggal 15 Agustus 1950 oleh Menteri Kehakiman.

dicabut, ditambah atau diubah oleh UU dan ketentuan-ketentuan tata usaha atau kuasa UU Dasar Sementara, maka keadaan peradilan pada saat berlakunya UUDS pada pokoknya adalah sama dengan di zaman RIS. Demikian pula halnya dengan Peradilan Agama.¹⁶⁴ **Pada Tahun 1951** diundangkan UU Darurat No. 1 Tahun 1951 tanggal 13 Januari 1951 tentang Tindakan-tindakan Sementara Untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan Kekuasaan dan Acara Pengadilan-pengadilan Sipil. Pasal 1 UU ini menyatakan bahwa:

- (1) Pada saat peraturan ini mulai berlaku, dihapuskan: a. Mahkamah Justisi di Makasar dan alat-alat Penuntut Umum padanya; b. Appelraad di Makasar; c. Appelraad di Medan; c. Segala Pengadilan Negara dan segala Landgerecht (cara baru), dan alat Penuntut Umum padanya; d. Segala Pengadilan Kepolisian dan alat Penuntut Umum padanya; e. Segala Pengadilan Magistraat (Pengadilan Rendah); f. Segala Pengadilan Kabupaten; g. Segala Raad Distrik; dan g. Segala Pengadilan Negeri.
- (2) Pada saat yang berangsur-angsur akan ditentukan oleh Menteri Kehakiman, dihapuskan: a. Segala Pengadilan Swapraja (*Zelfbestuurrechtpraak*) dalam Negara Sumatera Timur dahulu, karesidenan Barat dahulu dan negara Indonesia Timur dahulu, **kecuali Peradilan Agama** jika peradilan itu menurut hukum yang hidup merupakan satu bagian tersendiri dari pengadilan swapraja; dan b. Segala Pengadilan Adat (*Inheemse rechtspraak ini recehtsteek bestuurd gebied*), **kecuali** jika peradilan itu menurut hukum yang hidup merupakan satu bagian tersendiri dari peradilan Adat.
- (3) Ketentuan yang tersebut dalam ayat (1) tidak sedikitpun juga mengurangi hak kekuasaan yang sampai selama ini telah diberikan kepada Hakim-hakim perdamaian didesa-desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 3a Rechterlijke Organisatie. (4) **Pelanjutan Peradilan Agama** tersebut diatas dalam ayat (2) bab a dan b, akan diatur dengan peraturan pemerintah.¹⁶⁵

Keberadaan Peradilan Agama dalam UU Darurat ini ternyata tetap dilestarikan yang selanjutnya akan diatur dengan peraturan pemerintah. Berdasarkan atas UU

¹⁶⁴ Ibid., hlm. 55.

¹⁶⁵ Hal ini kemudian diatur dengan PP No. 45 Tahun 1957.

Darurat ini, kemudian dikeluarkan beberapa peraturan pemerintah yang mengatur Peradilan Agama.¹⁶⁶

Pada Tahun 1954 diundangkan UU No. 32 Tahun 1954 tanggal 2 Nopember 1954 Tentang Pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1946 di seluruh wilayah Republik Indonesia.¹⁶⁷ Keadaan ini juga berpengaruh terhadap kondisi Peradilan Agama yang semakin memprihatinkan karena pegawai-pegawainya harus dibagi antara dan Kantor Urusan Agama, baik di tingkat kabupaten maupun kecamatan. Bagi daerah Maluku, untuk mengatasi kesukaran dalam penyelesaian perkara perselisihan suami istri yang beragama Islam yang dahulu menjadi kekuasaan *hakim-hakim syarak*, maka kepala kantor urusan agama Provinsi setempat mengadakan tindakan sementara dengan menunjuk hakim-hakim syarak di tiap-tiap ibukota kecamatan sebagai penyederhanaan adanya hakim-hakim syarak yang dahulu ada di tiap-tiap negeri. Hal ini terjadi karena banyak pegawai yang direkrut untuk mengisi formasi di Kantor Urusan Agama sehingga urusan pelayanan hukum menjadi tidak terurus dengan baik.¹⁶⁸

6. Peradilan Agama pasca PP No. 45 Tahun 1957

Pada Tahun 1957, mulai dijalankan politik *pemulihan kembali kewibawaan, kedudukan dan kelembagaan* Peradilan Agama. Keadaan Peradilan Agama di luar Jawa dan Madura sangat memprihatinkan sebagaimana telah diutarakan di atas. Hal ini karena beberapa faktor, yaitu: (1) belum mendapatkan perhatian yang cukup, (2) banyak pejabat-pejabat Badan Peradilan Agama yang

¹⁶⁶ Harief Harahap, *Himpunan Peraturan Dan PerUUan Republik Indonesia*, Buku Pertama, Pradnya Paramita, Jakarta, 1973, hlm. 145

¹⁶⁷ Hasbullah Bakry, op., cit., hlm. 121.

¹⁶⁸ Ibid. hlm. 59.

dipindahkan untuk mengisi formasi pada Kantor Urusan Agama sebagai akibat pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1946 jo UU No. 32 Tahun 1954 tentang pencatatan nikah, talak, rujuk, sehingga seolah-olah Badan Peradilan Agama itu terhapus; (3) Masih banyak daerah yang belum memiliki /Mahkamah Syar'iyah. Hal ini membawa akibat perkara-perkara yang menjadi wewenang tidak mendapat perhatian atau pelayanan semestinya.¹⁶⁹ Untuk mengatasi keadaan tersebut dan juga untuk melaksanakan Pasal 1 ayat (4) UU No. 1 Tahun 1951, maka untuk daerah luar Jawa dan Madura diadakan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1957 yang mengatur pembentukan /Mahkamah Syar'iyah untuk daerah-daerah di luar Jawa dan Madura dan Kalimantan Selatan. PP No. 45 Tahun 1957 isinya sama dengan PP No. 29 Tahun 1957, sehingga oleh karena itu PP No. 29 Tahun 1957 itu dicabut oleh PP No. 45 Tahun 1957 ini.¹⁷⁰ PP No. 45 Tahun 1957 ini tidak berlaku untuk daerah Kalimantan Selatan dan sebagian Kalimantan Timur karena daerah ini termasuk dalam daerah hukum dari Pengadilan Kadi yang sudah diatur dengan Ordonansi yang termuat dalam Staatsblad Tahun 1937 No. 638 dan 639. Pada Tahun 1959 mulai dibentuk kantor-kantor cabang baru di Jawa dan Madura dan /mahkamah syar'iyah baru untuk daerah-daerah di luar Jawa dan Madura.

Pada Tahun 1964 diundangkan UU NO. 19 Tahun 1964 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pada Pasal 7 UU tersebut ditemukan beberapa pengaturan mengenai Peradilan Agama, sebagai berikut:

Pertama, Peradilan Agama diakui sebagai salah satu pelaksana kekuasaan

¹⁶⁹ Ibid., hlm. 49.

¹⁷⁰ Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basit Adnan, loc., cit.

kehakiman yang berkepribadian Pancasila dan yang menjalankan fungsi hukum sebagai pengayoman dalam sistem peradilan nasional; **Kedua**, Peradilan Agama ditempatkan dalam **lingkungan peradilan tersendiri**, yaitu **lingkungan Peradilan Agama** dan masuk sebagai sub sistem dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia yang berpuncak pada Mahkamah Agung; **Ketiga**, diletakkannya Mahkamah Agung sebagai puncak peradilan bagi semua pengadilan (termasuk pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama) dalam bidang teknis peradilan; **Keempat**, sebagai pengadilan perdata, maka harus tetap membuka kemungkinan untuk usaha penyelesaian perkara secara perdamaian di luar pengadilan; dan **Kelima**, semua pengadilan dari empat lingkungan peradilan secara organisasi, administrasi dan finansial berada di bawah Departemen Kehakiman, Departemen Agama dan Departemen-departemen di lingkungan Angkatan Bersenjata.¹⁷¹ Dengan demikian maka pada masa itu pengakuan adanya Peradilan Peradilan Agama sebagai **simbol syariah** dan upaya **membangun kewibawaan dan kedudukannya** mulai dilaksanakan.

Tahun 1966 merupakan awal era orde baru. Era orde baru diawali dengan tekad dan semangat untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dengan tampilnya **Suharto** sebagai Presiden Republik Indonesia kedua. Politik hukum orde baru banyak memberikan kesempatan bagi perkembangan hukum Islam, lembaga-lembaga Islam dan Peradilan Agama di Indonesia. **Pada Tahun 1970**, tepatnya pada tanggal 17 Desember 1970,

¹⁷¹ Ahmad Fadlil, *Studi Tentang Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi Peradilan Agama Di Indonesia*, Tesis pada Program Magister Ilmu Hukum (S-2) Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, tidak dipublikasikan, Yogyakarta, 1998, hlm. 213.

diundangkan UU No. 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang menggantikan UU No. 19 Tahun 1964 karena dinilai tidak merupakan pelaksanaan murni dari Pasal 24 UUD 1945 karena memuat ketentuan-ketentuan yang bertentangan dengan UUD 1945. Dengan UU Kekuasaan Kehakiman yang baru ini, maka eksistensi Peradilan Agama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia secara yuridis semakin mantap karena tetap dipertahankan masuk dalam sistem kekuasaan kehakiman dan merupakan **lingkungan peradilan tersendiri** yang secara teknis berada di bawah Mahkamah Agung. Ketentuan Pasal 10 UU No. 14 Tahun 1970 ini secara yuridis menjadi jaminan bagi eksistensi Peradilan Agama dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia. Pasal 3 ayat (1) UU ini menegaskan bahwa semua peradilan di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah peradilan Negara yang ditetapkan dengan UU. Selanjutnya di dalam Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU ini dikatakan bahwa UU ini membedakan antara empat lingkungan peradilan yang masing-masing mempunyai lingkungan wewenang mengadili perkara tertentu dan meliputi Badan-badan Peradilan tingkat pertama dan tingkat banding. Peradilan Agama, Militer dan Tata Usaha Negara merupakan peradilan khusus karena mengadili perkara-perkara tertentu atau mengenai golongan rakyat tertentu, sedang Peradilan Umum adalah peradilan bagi rakyat pada umumnya mengenai baik perkara perdata maupun perkara pidana. Hal ini, tidak menutup kemungkinan adanya pengkhususan (differensiasi/spesialisasi) dalam masing-masing lingkungan peradilan.¹⁷² Pasal 12 UU No. 14 Tahun 1970 ini menetapkan bahwa susunan, kekuasaan serta acara

¹⁷² Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970.

dari Badan-Badan Peradilan diatur dalam UU tersendiri. Ketentuan Pasal 12 ini mendorong diajukannya RUU yang mengatur Peradilan Agama, mengingat bahwa sampai dengan saat itu Peradilan Agama belum memiliki UU yang mengatur susunan, kekuasaan dan acaranya. UU No. 14 Tahun 1970 merupakan lanjutan jaminan yuridis eksistensi dan penempatan kedudukan Peradilan Agama dalam lingkungan peradilan tersendiri di bawah Mahkamah Agung.

Pada Tahun 1971 diajukan RUU Peradilan Agama, yakni dengan diajukannya permohonan Menteri Agama **K. H. Moch Dahlan** kepada Presiden, dengan suratnya tertanggal 31 Agustus 1971 No.MA/242.1971 yang kemudian disusuli dengan suratnya yang kedua tertanggal 19 Agustus 1972 No. MA/288/1972 dengan melampirkan 2 (dua) RUU, yakni RUU tentang Susunan Dan Kekuasaan Badan-Badan Peradilan Agama dan RUU tentang Acara Peradilan Agama¹⁷³ guna diajukan oleh Presiden kepada DPR-RI. Namun ternyata usaha ini mengalami kemacetan.

Pada Tahun 1972 dimulai lagi pembentukan kantor-kantor baru di Indonesia. Dengan adanya jaminan Yuridis UU No. 14 Tahun 1970, keberadaan Peradilan Agama semakin kuat. Pada Tahun 1972 berdasarkan Keputusan Menteri Agama No. 34 Tahun 1972 terbentuk empat kantor Peradilan Agama dan enam cabang kantor /Mahkamah Syar'iyah di dalam daerah propinsi Riau, Jambi, Aceh dan Sumatera Utara.¹⁷⁴ Sampai dengan **Tahun 1972**, menurut catatan Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama dalam suratnya tanggal 15 Desember 1972

¹⁷³ Departemen Agama, *Peradilan Agama Di Indonesia Sejarah Perkembangan Lembaga Dan Proses Pembentukan UUnya*, Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, 2001, hal. 36.

¹⁷⁴ Zaini Ahmad Noeh & Abdul Basit Adnan, op., cit., hlm. 61.

No. DV/70/ED/1972 secara kuantitas jumlah di seluruh Indonesia ada 258 tingkat pertama, 8 Pengadilan tingkat banding, dan 11 Badan Administrasi Jawatan (Inspeksi) Peradilan Agama.¹⁷⁵ **H. Taufiq** mengatakan bahwa dahulu belum ada lembaga kasasi di lingkungan Peradilan Agama. Jika ada permohonan kasasi, maka dikirimkan ke Direktorat Peradilan Agama yang memeriksa dan memutus di tingkat kasasi. Tetapi hal ini tidak ada dasar hukumnya, hanya karena keadaan darurat saja.¹⁷⁶

Pada Tahun 1973, Pemerintah mengajukan RUU Perkawinan ke DPR dengan Amanat Presiden tertanggal 31 Juli 1973 No. R.02/P.UVII/1973.¹⁷⁷ Dalam RUU Perkawinan yang diajukan Pemerintah kepada DPR tersebut, masalah peradilan agama dan hukum Islam hanya disebut dalam rancangan penjelasan Pasal 73 ayat (2) yang rumusannya sebagai berikut:

Untuk memperlancar pelaksanaan UU ini, Pemerintah dapat mengatur lebih lanjut hal-hal tertentu yang memerlukan ketentuan pelaksanaan, antara lain segala sesuatu yang bersangkutan-paut *pengikutsertaan* dalam tata cara penyelesaian perselisihan perkawinan dan perceraian oleh Pengadilan Umum, tata cara berlangsungnya perkawinan seperti bagi golongan Agama Islam adanya saksi, wali dan sebagainya.

Bahkan dalam Pasal 3 ayat (2) RUU ini dinyatakan bahwa:

Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, selanjutnya dalam UU ini disebut **Pengadilan**, dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Wawancara dengan **H. Taufiq**, mantan Wakil Ketua MA, di Jakarta pada tanggal 23 September 2010.

¹⁷⁷ Amak.F.Z. *Proses UU Perkawinan*, PT. AlMaarif, Bandung, Cetakan Pertama, 1976, halm. 12.

¹⁷⁸ Ibid., hlm. 156.

Berdasarkan rumusan Pasal 3 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 73 ayat (2) RUU Perkawinan ini jelas bahwa masalah perkawinan akan menjadi wewenang Pengadilan Umum sepenuhnya. Meskipun peradilan agama tidak secara tegas dihapuskan, namun tidak diberi kewenangan untuk mengadili perkara dalam bidang perkawinan padahal selama ini hanya sebagian dari bidang perkawinan tersebut yang masih tersisa menjadi kewenangannya. Dengan demikian, secara diam-diam, pelan tapi pasti, perancang RUU ini bermaksud mematikan hukum Islam, Peradilan Agama dan KUA Kecamatan yang selama ini telah ada. **Hamka** mengecam keras RUU Perkawinan tersebut sebagai *hukum kafir*.¹⁷⁹ RUU Perkawinan ini bertentangan dengan UU No. 14 Tahun 1970 karena RUU ini secara implisit hendak menghapuskan eksistensi hukum Islam, Peradilan Agama dan Kantor Urusan Agama yang selama ini telah ada di Indonesia dan diakui oleh UU. Menurut **penulis**, hal ini menunjukkan masih kuatnya pengaruh teori *receptie* di kalangan para perancang RUU Perkawinan tersebut.

7. Peradilan Agama pasca UU Perkawinan Tahun 1974

Pada Tahun 1974 diundangkan UU Perkawinan. Setelah melalui perjuangan dan perdebatan panjang, akhirnya RUU Perkawinan dapat dilakukan perubahan-perubahan yang sangat mendasar dan tidak lagi bertentangan dengan hukum syariah Islam. Akhirnya, pada tanggal 2 Januari 1974 RUU Perkawinan tersebut disahkan dan diundangkan oleh Presiden menjadi UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Adapun peraturan pelaksanaannya diatur melalui Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tanggal 1 April 1975. Dengan diundangkannya UU

¹⁷⁹ Ibid., hlm. 18.

Perkawinan ini berarti hukum Islam di bidang perkawinan menjadi hukum positif yang berlaku bagi umat Islam dan hal ini berarti pula bahwa lembaga-lembaga hukum Islam (struktur hukum) sebagai sebuah sistem hukum dalam syariah Islam, yakni dan Kantor Urusan Agama Kecamatan, mulai berperan lebih efektif.

Mengenai kompetensi Peradilan Agama diatur dalam Pasal 63 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 yang menyatakan bahwa:

Yang dimaksud dengan Pengadilan dalam UU ini ialah:

- a. Pengadilan Agama bagi mereka yang beragama Islam; dan
- b. Pengadilan Umum bagi lainnya.

Kemudian, berdasarkan ketentuan Pasal 49 ayat (1) PP No. 9 Tahun 1975, UU ini mulai berlaku efektif terhitung mulai tanggal 1 Oktober 1975. Dengan berlakunya UU Perkawinan tersebut, maka kompetensi Peradilan Agama di bidang perkawinan *dipulihkan kembali* dan hal ini merupakan *titik awal pemulihan kembali* kompetensi Peradilan Agama di masa-masa selanjutnya.

Pada Tahun 1977, dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tanggal 17 Mei 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik yang merupakan pelaksanaan dari UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang di dalamnya diatur pula tentang perwakafan tanah milik. PP No. 28 Tahun 1977 ini memperkuat kedudukan Peradilan Agama karena di dalamnya, yaitu pada Pasal 12 diatur pelimpahan kewenangan kepada untuk menyelesaikan sengketa perwakafan tanah milik. Hal ini menambah kuat peran yang dapat dilakukan oleh sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman.

Pada Tahun 1977 itu juga, Mahkamah Agung membuka pintu kasasi untuk perkara perdata agama dengan mengeluarkan Surat Edaran (SEMA) No. 04 Tahun 1977 dalam Suratnya No. M.A./Pemb./0921/77 tanggal 26 Nopember 1977 tentang Jalannya Pengadilan Dalam Pemeriksaan Kasasi Dalam Perkara Perdata dan Perkara Pidana oleh dan Pengadilan Militer. Meski hal ini mengundang polemik, namun kebijakan ini terus berjalan. **Pada saat itu**, terjadi perseteruan antara Direktur Peradilan Agama, **H. Ictiyanto, S.H.**, dengan Ketua Mahkamah Agung, **Oemar Senoadji, S.H.** Direktur Peradilan Agama tidak setuju dibukanya kasasi ke Mahkamah Agung karena di samping belum ada UUnya juga karena tidak ada hakim agung yang ahli hukum Islam. Akhirnya perseteruan ini berakhir dengan penggantian Direktur Peradilan Agama dari Ictijanto ke Mukhtar Zarkasyi dan penunjukan enam orang hakim agung¹⁸⁰ yang dipandang ahli dalam hukum Islam. Demikian dikisahkan oleh **H. Taufiq.**¹⁸¹ **Penulis berpendapat** bahwa dengan dibukanya pintu kasasi ke Mahkamah Agung ini, maka telah menambah kuat kedudukan dan kelembagaan Peradilan Agama dalam sistem kekuasaan kehakiman dan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Untuk menindaklanjuti PERMA No. 04 Tahun 1977 tersebut, kemudian berdasarkan Surat Keputusan Mahkamah Agung No. 3/KMA/1979, maka ditunjuklah 6 (enam) orang Hakim Agung untuk menyelesaikan perkara kasasi yang berasal dari pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama.

¹⁸⁰ Enam orang Hakim Agung tersebut adalah: 1. Ny. Sri Widoyati Wiratmo Soekito, S.H., 2. Z. Asikin Kusumah Atmadja, S.H., 3. B.R.M. Hanindyopoetro Sosropranoto, S.H., 4. Poerwoto Suhadi Gandasoebrata, S.H., 5. Kaboel Arifin, S.H., dan 6. Bustanul Arifin, S.H.

¹⁸¹ Wawancara dengan H. Taufiq, mantan Wakil Ketua MA, di Jakarta pada tanggal 23 September 2010 di rumahnya Jati Waringin, Jakarta Timur.

Pada Tahun 1980 Menteri Agama mengeluarkan Keputusan Menteri Agama (KMA) No. 6 Tahun 1980 tanggal 28 Januari 1980 untuk menyeragamkan penyebutan Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama untuk kepentingan administrasi dan kelancaran tata persuratan. Hal ini karena pada waktu itu, Peradilan Agama mempunyai penyebutan yang berbeda-beda akibat beranekaragamnya dasar hukum. Dalam KMA tersebut dinyatakan bahwa:

1. Penyebutan "**Pengadilan Agama**" dipakai untuk pengadilan tingkat pertama di Jawa dan Madura, Kerapatan Qadi di Kalimantan Selatan, Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah di daerah lainnya.
2. Penyebutan "**Pengadilan Tinggi Agama**" dipakai untuk Mahkamah Islam Tinggi, Kerapatan Qadi Besar dan Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah Propinsi.

Pada Tahun 1982, pada Mahkamah Agung dibentuklah lembaga Ketua Muda Urusan Lingkungan Peradilan Agama (TUADA MARI ULDILAG) sehingga menambah kuat pula kedudukan dan kelembagaan Peradilan Agama dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia.¹⁸² Kemudian pada bulan **Oktober 1982** diselenggarakan peringatan satu abad Peradilan Agama sebagai Pengadilan Negara yang dipusatkan di Jakarta, yakni berdasarkan Staatsblad Tahun 1882 No. 152 dan No. 153 tanggal 21 Juni 1882 Peradilan Agama telah

¹⁸² Ibid., hal. 52. Berdasarkan Keputusan Presiden R.I. No. 33/m/1982 tanggal 22 Februari 1982 telah diangkat Ketua Muda Mahkamah Agung R.I. Urusan Lingkungan Peradilan Agama dengan pejabat pertama **Prof. H. Bustanul Arifrin, S.H.**

berusia 100 Tahun, yakni terhitung mulai tanggal 1 Agustus 1882 - 1 Agustus 1982.¹⁸³

8. Peradilan Agama pasca UU Mahkamah Agung Tahun 1985

Pada Tahun 1985 diundangkan UU No. 14 Tahun 1985 tanggal 30 Desember 1985¹⁸⁴ Tentang Mahkamah Agung yang mengatur tentang susunan, kekuasaan dan hukum acara pada Mahkamah Agung. Dengan UU ini, maka secara yuridis Mahkamah Agung juga merupakan Pengadilan Negara Tertinggi bagi Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama. Pemeriksaan perkara dalam lingkungan Peradilan Agama berpuncak pada Mahkamah Agung, baik untuk upaya hukum kasasi, peninjauan kembali maupun penyelesaian sengketa mengadili antara Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama dengan Pengadilan dalam lingkungan Peradilan lain atau antara pengadilan agama dengan pengadilan agama lain yang berada dalam daerah hukum Pengadilan Tinggi Agama yang berbeda. Pada Tahun 1987 dikeluarkan Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 2 Tahun 1987 tanggal 28 Oktober 1987 Tentang Wali Nikah.¹⁸⁵ PMA ini memperteguh kedudukan Peradilan Agama karena di dalamnya, yaitu pada Pasal 2, terdapat pelimpahan kewenangan kepada untuk menetapkan adhalnya wali. Hal ini menambah luas kewenangan di Indonesia.

¹⁸³ Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, "Perkembangan Hukum Islam Dan Peradilan Agama Di Indonesia" dalam *Kenang-kenangan Satu Abad Peradilan Agama Di Indonesia*, Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Departemen Agama, Jakarta, 1985. hlm. 60.

¹⁸⁴ Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 No. 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3316.

¹⁸⁵ Departemen Agama, *Himpunan Peraturan PerUUan Dalam Lingkungan Peradilan Agama*, Direktorat Pembinaan Peradilan Agama, Jakarta, Tahun 2003, hlm. 249.

C. Peradilan Syariah Islam Di Beberapa Negara

1. Peradilan Syariah Islam dalam Wacana Dunia Modern

Peradilan syariah Islam merupakan bagian dari sistem hukum Islam atau syariah Islam. Dalam kosa kata Indonesia, kata hukum Islam dan syariah Islam digunakan silih berganti. Kata syariah atau syariat mempunyai arti yang sama. PerUUan kita mengenal dua istilah ini. Hukum Islam atau syariah Islam merupakan bagian dari sistem hukum Nasional Indonesia. Di Indonesia dikenal istilah Hukum Adat, Hukum Islam dan Hukum Barat.¹⁸⁶

Rifyal Ka'bah mengemukakan bahwa pada tingkat internasional, dikenal tiga sistem hukum, yaitu **sistem hukum kontinental** (*Civil Law*), **sistem hukum Common Law**, dan **sistem hukum sosialis** (*Socialist Law*). Sekarang setelah beberapa negara mempunyai nama resmi sebagai negara Islam atau berkonstitusi Islam dalam batas tertentu, dan juga karena “kebangkitan Islam“ akhir-akhir ini, pembicaraan tentang **sistem hukum Islam** dan **peradilan Islam** menjadi hangat di dunia akademik.¹⁸⁷ Pembicaraan khusus mengenai peradilan Islam, tidak hanya menarik di kalangan akademisi, tetapi juga di kalangan politisi dan masyarakat umum. **Rifyal Ka'bah** mengemukakan bahwa saat ini semua anggota Organisasi Konferensi Islam (OIC) mempunyai peradilan syariah Islam dengan berbagai nama. Bahkan negara sekular seperti Singapura dan negara Yahudi Israel juga mempunyai peradilan syariah Islam.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Rifyal Ka'bah, *Peradilan Islam Kontemporer Pengalaman Saudi Arabia*, Pidato Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum Islam Pada Fakultas Hukum Universitas YARSI Jakarta, 4 April 2009, hlm. 2.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Ibid., hlm. 3.

Di negara-negara Eropa, Amerika dan Australia pun muncul suara-suara untuk mengakui peradilan syariah Islam. Pada awal Pebruari 2008, tak kurang dari *Arhbishop of Canterbury* sebagai Pimpinan Gereja Inggris, mengusulkan dalam sebuah ceramah di *The Royal Court of Justice* (Mahkamah Agung Inggris) pembentukan sebuah Peradilan Islam yang berwenang memeriksa perkara hukum keluarga dan ekonomi Islam bagi warga masyarakat yang beragama Islam.¹⁸⁹ Perkembangan di Inggris menyingkapkan, ada keinginan untuk mengakui putusan beberapa *Shariah Council* dalam bidang hukum keluarga di London, Birmingham, Bradford dan Manchester dengan jaringan di Nuneaton, Warwickshire. Dua *Shariah Council* di Glasgow dan Edinburgh segera akan mendapat pengakuan.¹⁹⁰ Saat ini (Tahun 2009), Inggris telah memiliki 85 pengadilan syariah yang tersebar di wilayah negara itu. Sebelumnya hanya memiliki 5 (lima) pengadilan syariah, yaitu di London, Manchester, Bradford, Birmingham, dan Nuneaton. Kebanyakan pengadilan syariah ini beroperasi di luar masjid dan mereka tertutup bagi non muslim. Pengadilan syariah ini mengurus masalah-masalah keluarga, hubungan pernikahan, dan sengketa bisnis. Pengadilan syariah ini beroperasi secara tidak resmi sebagai pengadilan negara tetapi bersifat arbitrase (tahkim) dan pengadilan syariah ini dilindungi secara sah oleh UU, yakni 1996 *Arbitration Act*.¹⁹¹ Kepala Uskup Centerbuty, **Dr. Rowan Williams**, mengatakan, mengadopsi aspek-aspek hukum Islam di Inggris, seperti dalam proses perceraian, merupakan sesuatu yang tak mungkin dihindarkan.¹⁹²

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ Ibid, hlm. 3.

¹⁹¹ Harian Republika, Terbit hari Selasa tanggal 30 Juni 2009, hlm. 2.

¹⁹² Rifyal Ka'bah, loc., cit.

Hal yang sama juga terjadi di wilayah California, Amerika Serikat, Canada dan wilayah-wilayah yang lain.¹⁹³

Sekarang merupakan fakta bahwa Peradilan Syariah Islam mempunyai wujud tertentu dalam negara-negara yang berpenduduk muslim, baik mayoritas maupun minoritas. Perbedaan di antara negara-negara ini adalah segi kewenangan (kompetensi) peradilan, yakni apakah hanya dalam bidang tertentu yang dipandang sebagai hukum syariah Islam atau semua bidang yang meliputi perdata, pidana, ekonomi, militer dan seterusnya. Pada tingkat Internasional, Sidang Keempat Belas, Konperensi Menteri-Menteri Luar Negeri Negara-Negara Islam melahirkan resolusi pembentukan *Islamic International Court of Justice* yang menggunakan hukum Islam dan hukum Internasional sebagai hukum dasarnya.¹⁹⁴

Begitu beragam praktik dan kompetensi peradilan Islam di dunia modern, tidak mungkin dibuat sebuah pola tunggal mengenai sistem peradilan Islam. Setiap sistem memerlukan pengkajian tersendiri, persis seperti perkembangan sistem peradilan *Civil Law*, *Common Law* dan *Socialist Law*. Keragaman praktik dan kewenangan tersebut terutama sekali karena faktor sejarah dan lingkungan negara-negara muslim.

Dari segi hukum yang digunakan oleh Peradilan Syariah Islam di dunia, baik substantif maupun acara, juga terlihat bervariasi. Ada negara yang mengikuti sistem *Civil Law* dalam hal ketergantungan kepada peraturan perUUan dan kompilasi, dan ada juga yang mengikuti sistem *Common Law* dari yurisprudensi

¹⁹³ Rifyal Ka'bah, *Loc. Cit.*

¹⁹⁴ Mohammad Amin Al-Midani "Presentation of the Islamic International Court of Justice: A Muslim Judiciary Court", [http://www.acihl.org/articles.Htm&article id=8](http://www.acihl.org/articles.Htm&article%20id=8), tanggal 7 September 2009.

peradilan berdasarkan fikih para fukahak, atau kedua-duanya. Sungguhpun demikian, hukum yang diterapkan tidak pernah menyimpang dari hukum dasar dalam Qur'an, Sunnah dan pendapat para fukahak. Bagaimanapun perkembangan berbagai peradilan ini, semuanya disatukan oleh hukum dasar yang sama, yakni dari Alquran al-Karim, Sunnah Rasul dan fikih para fukahak yang berkembang sepanjang masa dengan bercermin pada praktik yang pernah dilakukan oleh Nabi Muhammad, para sahabat dan *qadhi* muslim sepanjang masa. Inilah salah satu faktor yang menguatkan Peradilan Syariah Islam sebagai sebuah sistem hukum tersendiri. Tugas para ahli hukum Islam modern sekarang adalah menggali khazanah tersebut, mengembangkan prinsip-prinsip ijtihad dan belajar dari sistem peradilan modern. Demikian Rifyal Ka'bah menjelaskan.¹⁹⁵

2. Peradilan Syariah Islam di Saudi Arabia

Dalam al-Marsum al-Malaki (Titah Raja) No. A/90 tanggal 27 Sya'ban 1412 H Tentang *Basic Law of Government* (Konstitusi) pada Pasal 1 Bab 1 dinyatakan bahwa: "Kerajaan Saudi Arabia adalah sebuah **Negara Islam** berdaulat. Agamanya Islam. Konstitusinya Kitab Allah, al-Qur'an al-Karim dan Sunnah Nabi Muhammad SAW. Bahasa Arab adalah bahasa Kerajaan". Pada Pasal 46 dinyatakan bahwa: "Peradilan adalah sebuah kekuasaan independen. Putusan para hakim tidak akan tunduk pada kekuasaan lain selain kekuasaan syariah Islam."¹⁹⁶

Peradilan Saudi Arabia, menurut Rifyal Ka'bah, dapat menjadi salah satu opsi sistem peradilan di zaman modern dan menarik dipelajari karena 4

¹⁹⁵ Rifyal Ka'bah, op., cit., hlm. 23.

¹⁹⁶ Ibid., hlm. 33-34.

(empat) faktor: **Pertama**, di negeri ini lahir Nabi Muhammad SAW dan agama Islam yang menjadi panutan umat seluruh dunia, tetapi mempunyai sistem pemerintahan yang berbeda dengan negara-negara muslim yang lain. **Kedua**, meskipun dari segi tradisi hukum, Saudi Arabia tidak dapat digolongkan sebagai tradisi *civil law* atau *common law*, tetapi proses penegakan hukum berjalan dengan tertib. **Ketiga**, sistem ketatanegaraan Pemerintah Saudi tidak mengenal pemisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif seperti di negara-negara demokrasi Barat, tetapi tidak dapat dikatakan sebagai sebuah negara dengan sistem otoriter karena masing-masing cabang kekuasaan berjalan secara harmonis di bawah Raja dengan berpedoman kepada syariah Islam, konsensus para ulama terkemuka dan Majelis Syura. Sementara itu, kekuasaan yudikatif berdiri sendiri tanpa intervensi lembaga lain dalam menjalankan Syariah Islam dan perUUan yang tidak bertentangan dengan syariah Islam. **Keempat**, meskipun Saudi Arabia mengalami modernisasi yang luar biasa dalam segala bidang, namun tetap berpegang teguh kepada ajaran Islam.¹⁹⁷

Dahulu, sebelum berdirinya Kerajaan Saudi Arabia, di wilayah ini terdapat tiga jenis pengadilan, yaitu: 1. Pengadilan di wilayah Hijaz; 2. Pengadilan di wilayah Nejed (sekitar Riyadh); dan 3. Pengadilan di daerah lain.¹⁹⁸ Setelah Kerajaan Saudi Arabia berdiri, tiga sistem peradilan di atas dihapuskan, berdasarkan Titah Raja (*al-Marsum al-Malaki*) tanggal 4 Shafar 1346 H/1927 M, dan dirombak menjadi satu sistem. Pasal 24 titah ini menyatakan bahwa peradilan di Saudi Arabia terbagi kepada tiga tingkatan, yaitu: 1. **Peradilan segera** (*al-*

¹⁹⁷ Rifyal Ka'bah, op., vit., hlm. 6-7

¹⁹⁸ Muhammad al-Zuhaili, *al Tadzim al Qadha'i fiy Fikihi al-Islami*, Dar al-Fikri, Damaskus, 1423 H./2002 M., hlm. 218.

mahakim al-musta'jilah), 2. **Peradilan Syar'iyah** (*al-mahakim asy-syar'iyyah*) dan 3. **Badan Pengawas Peradilan** (*Hay'ah al-Muraqabah al-Qadha'iyyah*). Sesuai dengan peraturan baru ini, maka dibentuk tiga peradilan di Jeddah, Makkah dan Madinah.¹⁹⁹ **Peradilan Segera** (*al-mahakim al-musta'jilah*)²⁰⁰ mempunyai kewenangan dalam bidang perdata dan pidana. Kewenangan pidana menyangkut kejahatan yang menimbulkan luka, *qishas*, pelanggaran *ta'zir* tertentu dan *hudud*. Kewenangan perdata menyangkut masalah keuangan yang tidak lebih dari 300 riyal dan putusannya tidak bisa dibanding kecuali putusan yang menyalahi *nushush* (teks agama) dan *ijma'* (kensensus ahli hukum Islam).²⁰¹

Pengadilan Syar'iyah (*al-mahakim asy-syar'iyyah*) menangani perkara-perkara yang tidak menjadi wewenang Peradilan Segera dalam berbagai bidang sesuai kompetensinya. Putusan dijatuhkan berdasarkan *ijma'* atau suara terbanyak. Untuk perkara pidana berat yang diancam dengan hukuman potong tangan dan hukuman mati mengharuskan sidang pleno peradilan.²⁰²

Badan Pengawas Peradilan (*Hay'ah al-Muraqabah al-Qadha'iyyah*) berpusat di Makkah dan juga dinamakan **Peradilan Syariat Agung** (*al-mahkamah asy-syari'iyyah al-kubra*) yang terdiri dari tiga hakim. Peradilan Syari'at Agung ini mempunyai 5 (lima) tugas pokok dan fungsi, yaitu:

1. Merupakan peradilan banding untuk peradilan yang ada di bawahnya;
2. Mengendalikan administrasi dan pengawasan peradilan;
3. Menerbitkan fatwa-fatwa yang dimintakan kepadanya;

¹⁹⁹ *Ibid.*, hal. 220

²⁰⁰ Di Indonesia seperti peradilan cepat, yakni peradilan dengan acara singkat.

²⁰¹ *Ibid.*,

²⁰² *Ibid.*, hlm. 221.

4. Mengawasi pendidikan dan kurikulum pendidikan; serta
5. Melakukan supervisi terhadap lembaga-lembaga Amar Ma'ruf Nahi Mungkar.²⁰³

Rifyal Ka'bah menjelaskan bahwa pada masa awal berdirinya Kerajaan Saudi Arabia, peradilan berhubungan langsung dengan Raja. Rajalah yang mensupervisi peradilan dan putusan-putusan penting diserahkan kepadanya, tetapi kemudian Raja mendelegasikan kewenangan ini secara bertahap kepada hakim-hakim khusus serta membentuk badan-badan yang dibutuhkan di bawah supervisi Raja. Pengaturan peradilan menjadi semakin rapi, khususnya ketika **Raja Faisal** mendirikan Kementerian Kehakiman pada Tahun 1962 dan mengangkat Menteri Kehakiman pada Tahun 1970. Sebelum ini urusan peradilan berada di bawah kantor Mufti Agung atau Dewan Mufti, tetapi setelah berdirinya Kementerian Kehakiman, peradilan langsung berada di bawah kementerian ini, dan jabatan Mufti digabungkan ke dalam Dewan Tertinggi Peradilan (*al-Majlis al-A'la li al-Qadha'*) atau Mahkamah Agung Saudi, yang berdiri kemudian.²⁰⁴

Sekarang peradilan di Saudi Arabia terbagi kepada dua bagian besar. *Pertama* adalah beberapa lembaga peradilan berdiri sendiri yang bersifat peradilan administratif. *Kedua* adalah peradilan *syar'i* atau *syar'iiyyah*, yakni Peradilan Syariat Islam yang langsung berada di bawah Kementerian Kehakiman. Dua lembaga peradilan ini bersifat permanen.²⁰⁵ **Selain itu**, terdapat badan peradilan syariah Islam yang berdiri sendiri sebagai pengadilan khusus yang bersifat *ad-hoc* untuk mengadili perkara-perkara tertentu sehingga hanya dibentuk apabila

²⁰³ Ibid.,

²⁰⁴ http://www.saudiembassy.net/Publications/Mag_Fall00/Judicia.htm, hlm. 2.

²⁰⁵ Rifyal Ka'bah, op., cit., hlm. 234.

diperlukan saja serta tidak mempunyai pegawai dan hakim yang tetap. Jenis peradilan ini adalah:

1. *Diwan al-Mazhalim* (literal: Dewan Ketidakadilan).
2. *Hai'ah Muhakamah al-Wuzara'* (Lembaga Peradilan Kabinet)
3. *Al-Hai'at al-Mukhtashshah bi Ta'dib al-Muwazhzhafin* (Lembaga Khusus Pendisiplinan Pegawai)
4. *Lajnah Qadhaya at-Tazwir* (Komite Perkara-Perkara Pemalsuan).
5. *Hai'ah Hasam an-Niza'at at-Tijariyyah* (Lembaga Penyelesaian Sengketa Dagang)
6. *Al-Lujan al-Markaziyyah liqadhaya al-Ghisy at-Tijari* (Komite Pusat Perkara-Perkara Penipuan Dagang).
7. *Al-Ghuraf at-Tijariyyah wa ash-Shina'iyah* (Kamar Dagang dan Industri).
8. *Al-Mahkamah at-Tijariyyah* (Peradilan Perdagangan).
9. *Lajnah Taswiyah Qadhaya al-'Ummal* (Komite Penyelesaian Perkara Buruh).
10. *Al-Majalis at-Ta'dibiyyah al-'Askariyyah* (Majelis Pendisiplinan Militer).
11. *Al-Majalis at-Ta'dibiyyah li al-Amn ad-Dakhili* (Majelis Pendisiplinan Keamanan Dalam Negeri).²⁰⁶

Dalam perkembangan selanjutnya, **Peradilan Syar'iiyyah** sebagai *peradilan umum* berada di bawah Kementrian Kehakiman, sedang **Peradilan Diwan al-Mazhalim** sebagai *peradilan administrasi* yang berada di bawah Raja.²⁰⁷ **Diwan al-Mazhalim** pada mulanya di zaman Raja 'Abd al-'Aziz merupakan tanggapan terhadap keluhan masyarakat tentang ketidakadilan yang diterima rakyat. Raja menyediakan waktu tertentu dalam sebulan untuk mendengarkan keluhan masyarakat, lalu ia mencarikan jalan keluarnya. Ketika keluhan masyarakat semakin banyak dan jenisnya juga semakin beragam, akhirnya pada tanggal 12 Jumadilakhir 1373 H (1954 M.) dibentuk sebuah badan resmi negara dengan nama **Diwan al-Mazhalim** langsung di bawah Kantor Perdana Menteri. Badan inilah yang menangani keluhan masyarakat secara profesional. Keluhan yang ditangani termasuk kesalahan yang dilakukan oleh para

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Rifyal Ka'bah, op., cit., hlm. 236.

hakim, pejabat pemerintah dan kontrak-kontrak yang dilakukan warga negara yang melibatkan pihak asing atau lembaga pemerintah. Lembaga ini juga menangani keluhan masalah distribusi barang-barang, perwakilan-perwakilan perdagangan, sengketa maritim dan semua sengketa perdagangan selain bank. Kewenangan Lembaga ini semakin berkembang menjadi tiga divisi, yaitu: administratif, perdagangan dan pidana.²⁰⁸

Di sini juga terdapat sebuah *Panel Audit (Audit Panels)* yang berfungsi sebagai peradilan banding. Pengaduan disampaikan kepada Ketua Dewan yang selanjutnya akan membentuk sebuah tim panel yang akan membicarakan kasus tersebut. Salah seorang anggota dewan ini harus pengacara atau ahli hukum. Putusan biasanya diambil dengan suara terbanyak, beberapa minggu setelah pengaduan disampaikan. Tim dapat menolak pengaduan tersebut atau mengabulkannya. Apabila putusan telah diambil, maka keberatan hanya dapat diajukan ke Kabinet atau Dewan Menteri. Pemohon mengajukan keberatannya ke Kantor Raja atau Kantor Putera Mahkota, yang kemudian meneruskannya ke Kantor Hukum Raja atau Putera Mahkota. Selanjutnya jawaban akan diberikan kepada **Diwan al-Mazhalim**. Bila putusan telah ditandatangani oleh Raja maka putusan tersebut bersifat final. Berbeda dengan putusan Peradilan Syar'iyah, maka putusan Panel Audit dalam bidang hukum administrasi dapat menjadi preseden bagi Diwan al-Mazhalim.²⁰⁹ Salah satu fungsi penting Diwan al-Mazhalim adalah melaksanakan putusan lembaga luar negeri baik peradilan maupun arbitrase. Permohonan dengan melampirkan putusan yang sudah

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ <http://www.saudiembassy.net/Publications/MagFall00/Judicial.htm>, hlm. 4-5

dilegalisasi disampaikan melalui Kantor Hukum Menteri Luar Negeri yang selanjutnya menyampaikan kepada Diwan. Putusan yang dimohonkan harus telah bersifat final dan negara dari pengadilan tempat perkara itu diputus mempunyai perjanjian eksekusi dengan Saudi Arabia. Dalam kasus-kasus tertentu, perkaranya kadang-kadang diperiksa lagi oleh peradilan Saudi.²¹⁰

Peradilan *Syar'iyah* merupakan peradilan yang berdiri sendiri. Dari segi hukum materil dan hukum acara, maka Peradilan *Syar'iyah* sepenuhnya menerapkan hukum Syariat dan hukum yang digali berdasarkan *siyasah syar'iyah*, artinya tidak secara khusus berdasarkan hukum Syariat saja tetapi juga regulasi-regulasi yang tidak bertentangan dengan Syariat atau mengambil jiwa Syariat secara umum. Sebuah situs kedutaan Saudi Arabia menyatakan:

Di samping sistem hukum Syariat, yang dilaksanakan oleh Kementerian Kehakiman, pemerintah Saudi juga menerapkan regulasi-regulasi dan membangun lembaga-lembaga untuk menangani kasus-kasus yang tidak dicakup oleh Syariat. Ini dirancang supaya sesuai dengan prinsip-prinsip Syariat dengan melengkapinya, bukan menggantinya. Hasilnya adalah sebuah sistem hukum ganda, yang satu seluruhnya berdasarkan Syari'at dan yang lain bersifat otonomi, tetapi tidak terlepas dari Syariat...²¹¹

Sesuai UU Kekuasaan Kehakiman Tahun 1975, maka peradilan negara tertinggi adalah *al-Majlis al-A'la li al-Qadha'* (Majelis Tertinggi Peradilan/MA). Di bawahnya terdapat dua peradilan banding di Makkah dan di Riyadh. Di bawah peradilan banding adalah beberapa peradilan tingkat pertama yang terdiri dari peradilan biasa atau umum dan peradilan segera.

²¹⁰ Rifyal Ka'bah, loc., cit.

²¹¹ "In addition to the Shari'ah legal system, which is administered by the Ministry of Justice, the Saudi government has implemented regulations, built institutions and established committees to deal with cases not covered by the Shari'ah. These are designed to conform to Shari'ah principles and to supplement, rather than replace, it. The result is a dual legal system, one entirely based on the Shari'ah and another that is autonomous but not independent from it. , , " [http://www.saudiembassy.net/Publications/Magfall00/Judicial, htm](http://www.saudiembassy.net/Publications/Magfall00/Judicial.htm), hlm. 3.

Reformasi Sistem Peradilan di Saudi Arabia dilakukan Raja ‘Abdullah bin ‘Abd al-‘Aziz pada tanggal 1 Oktober 2007 dengan menerbitkan *Royal Order* (Titah Raja) tentang pembaharuan peradilan. Pelaksanaannya diperkirakan berjalan dalam dua sampai tiga Tahun. Untuk pembaharuan ini, Pemerintah menyiapkan dana sebesar tujuh miliar riyal atau sekitar 1,8 milyar dolar AS yang digunakan untuk pembangunan sarana, prasarana, termasuk pelatihan hakim dan aparat peradilan yang baru, dan lain-lain. Intinya adalah pembaharuan Peradilan Syariah Islam yang telah berjalan lebih kurang 30 Tahun dan Peradilan Diwan al-Mazhalim yang telah berjalan lebih kurang 25 Tahun.²¹²

Figure 1.

SUPREME JUDICIAL COUNCIL			
COURTS OF APPEALS			
Mecca Court of Appeal		Riyadh Court Appeal	
FIRST – INSTANCE COURT			
Mecca First – Instance Courts		Riyadh First – Instance Courts	
General Courts	Summary Courts	General Courts	Summary Courts

Berdasarkan UU Peradilan 2007 ini, maka **Majelis Tertinggi Peradilan** tidak lagi berperan sebagai Mahkamah Agung, tetapi sebagai pusat administrasi peradilan. Di antara tugas-tugasnya adalah: (1) Menerbitkan regulasi berhubungan dengan tugas-tugas para hakim dengan persetujuan Raja. (2) Menerbitkan

²¹² http://www.nyulawglobal.org/globalex/Saudi_Arabia.htm, pp. 20-26. Tanggal 29 September 2009.

regulasi-regulasi pengawasan peradilan, pendirian peradilan baru, penggabungan dan penghapusan peradilan. (3) Menetapkan wilayah yurisdiksi dan pembentukan tim majlis. (4) Menetapkan ketua-ketua peradilan banding. (5) Menerbitkan aturan-aturan tentang fungsi dan kekuasaan ketua-ketua pengadilan dan wakil-wakilnya. (6) Menerbitkan aturan-aturan tentang metode pemilihan hakim. (7) Mengatur tugas para pembantu hakim dan lain-lain.

Figure 2;

THE HIGH COURT				
COURTS OF APPEALS				
Labor Circuits	Commercial Circuits	Criminal Circuits	Personal Status Circuits	Civil Circuits
FIRST – DEGREE COURTS				
Labor Courts	Commercial Courts	Criminal Courts	Personal Status Courts	General Courts

Berdasarkan aturan baru ini, maka hirarki **Pengadilan Syari'at** menjadi tiga tingkat. **Pertama**, Pengadilan Tertinggi sebagai Mahkamah Agung. **Kedua**, Pengadilan Tingkat Banding yang terdiri dari 1. Pengadilan Perdata, 2. Pengadilan Pidana, 3. Pengadilan Hukum Keluarga, 4. Pengadilan Perdagangan, dan 5. Pengadilan Perburuhan. **Ketiga**, Pengadilan Tingkat Pertama yang terdiri dari 1. Pengadilan Perdata, 2. Pengadilan Pidana, 3. Pengadilan Hukum Keluarga, 4. Pengadilan Perdagangan, dan 5. Pengadilan Perburuhan.²¹³

Sementara itu, sesuai aturan baru Pengadilan Diwan al-Mazhalim berubah menjadi Badan Peradilan Administratif (*Board of Administrative Court*)

²¹³ Rifyal Ka'bah, Op., cit., hlm. 237.

yang mempunyai hirarki mirip dengan hirarki Pengadilan Syari'at yang terdiri dari Pengadilan Tinggi Administratif, Pengadilan Banding Administrasi, dan Pengadilan Tingkat Pertama Administratif. Pengadilan Tingkat Pertama dan Banding Administratif terdiri dari: 1. Bidang Pendisiplinan, 2. Bidang Administratif, 3. Bidang Subsider, dan 4. Bidang Spesialisasi yang lain.

Figure 3

HIGH ADMINISTRATIVE COURT			
ADMINISTRATIVE COURTS OF APPEALS			
Disciplinary Circuits	Administrative Circuits	Subsidiary Circuits	Other Specialized Circuits
ADMINISTRATIVE COURTS			
Disciplinary Circuits	Administrative Circuit	Subsidiary Circuits	Other Specialized Circuits

Sistem peradilan di negara ini sudah mengalami perubahan dari waktu ke waktu, tetapi tradisi Saudi masih tampak dalam wajah peradilan dan hukum yang berlaku tidak pernah berubah, yaitu **Syari'at Islam**.

3. Peradilan Syariah Islam di Malaysia

Di Malaysia, Islam adalah agama resmi Negara, demikian dinyatakan dalam Konstitusi Federal (*Federal Constitution*), dengan motto **"Syariah Asas Keadilan"**. Peradilan syariah Islam mempunyai visi „untuk menjadikan sebuah agensi pusat yang berwibawa bagi merealisasikan penyeragaman sistem perundangan Islam demi menegakkan keadilan“. Visi tersebut didukung dengan misi „untuk menyeragamkan peruntukan undang-undang Islam di seluruh negara

serta pengendalian kasus-kasus rayuan secara bereksan dan bersistematik.²¹⁴ Agama-agama lain juga dapat dianut dengan damai dan harmoni di wilayah mana saja di Malaysia. Urusan Islam di semua negara bagian diatur di bawah *the Administration of Muslim* atau *Muslim Law Ordonance*. UU atau ordonansi-ordonansi yang mirip ditemukan di semua negara bagian. Peradilan syariah Islam di Malaysia adalah contoh lain tentang bagaimana sistem peradilan syariah Islam kontemporer dikembangkan di bawah bayang-bayang sistem Inggeris yang menjajah negeri itu sebelum kemerdekaan dan warisan budaya Melayu Islam yang masih tersisa di kesultanan-kesultanan di wilayah yang sekarang bernama **Federasi Malaysia**.²¹⁵

Peradilan syariah Islam di Malaysia diurus oleh Jabatan Kehakiman Syariah Malaysia (*Departement Of Syari'ah Judiciary Malaysia*) yang mempunyai asas penubuhan (program kerja) sebagai berikut:

1. Mewujudkan satu pendekatan yang selaras dalam semua aspek demi menjamin penguatkuasaan hukum syariah di negara Malaysia dimartabatkan, termasuk prasarana, kelengkapan fizikal dan logistik, prosedur-prosedur dan mutu perkhidmatan Pegawai Syariah ditingkatkan.
2. Membuat pindaan Perlembagaan Persekutuan untuk tujuan penyelerasan sistem perundangan syariah di peringkat persekutuan.
3. Untuk menyelesaikan kasus-kasus tertangguh (1992-1995= 63.306 kes) yang berkait rapat dengan kekurangan tenaga hakim di Mahkamah-mahkamah Syariah Negeri.

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ Ibid.

4. Untuk menyelesaikan kes-kes (perkara-perkara) rayuan yang banyak tertangguh daripada semua negeri.
5. Untuk menyelesaikan masalah kekurangan hakim di Mahkamah Rayuan Syariah Negeri dengan mewujudkan empat (4) jawatan Hakim Mahkamah Rayuan di Peringkat Persekutuan dengan ditauliahkan (dilimpahkan) sebagai Hakim Mahkamah Rayuan Negeri.
6. Mengendalikan hal-hal berkaitan dengan perkhidmatan dan peningkatan kerjanya serta kebajikan Pegawai-pegawai Syariah (Perkhidmatan Gunasama) seluruh Malaysia.²¹⁶

Dalam mencapai tujuan tersebut, diusahakan untuk: (1) Mewujudkan UU Islam berhubung dengan pentadbiran Mahkamah Syariah yang seragam untuk diterima pakai di negeri-negeri; (2) Memastikan semua negeri menggunakan Perkhidmatan Gunasama Pegawai Syariah Am Persekutuan; (3) Memastikan kasus-kasus Mahkamah Rayuan Syariah dikendalikan dengan adil, cekap dan teratur; (4) Memanfaatkan penggunaan sistem teknologi maklumat dengan meluas bagi melicinkan pentadbiran kehakiman syariah; (5) Membangun Pusat Sumber bagi kegunaan pegawai dan orang awam berkaitan sistem perundangan dan kehakiman syariah; (6) Menggerakkan sumber-sumber penyelidikan berkaitan sistem prundangan dan kehakiman syariah bagi memajukan sistem pengurusan dan kehakiman syariah di Mahkamah Syariah seluruh Malaysia; dan (7) Melaksanakan keperluan latihan kepada semua pegawai dan kakitangan institusi perundangan dan kehakiman syariah di seluruh negara.

²¹⁶ Ibid.

Selain hukum Inggris sebagai sumber utama, hukum di Malaysia juga mempunyai sumber lain, yaitu dari hukum Islam dan hukum adat Melayu. Hukum adat Melayu merupakan perpaduan antara hukum Islam dan hukum lokal yang mendapat berbagai pengaruh. Hukum adat yang diikuti di Malaysia terdiri dari *adat perpateh* yang bersifat matrimonial di Negeri Sembilan dan sebagian wilayah Malaka dan *adat temenggung* yang bersifat patrimonial di negara-negara bagian Malaysia yang lain.²¹⁷ Hukum adat yang ditemukan di Malaysia ini walaupun berciri Islam, tetapi masih terdapat di dalamnya sisa-sisa budaya Hindu. Untuk memastikan mana yang termasuk pengaruh Islam atau Hindu memerlukan penelitian lebih jauh. Pengaruh Hindu misalnya ditemukan dalam konsep hubungan antara kerajaan dan keturunan, hak prerogatif keluarga raja dalam upacara, ritual-ritual kerajaan Melayu dan lain-lain. Sedangkan lembaga-lembaga kesultanan Malaysia hari ini, khususnya hubungan antara Sultan dan syariah berasal dari konsep Islam.²¹⁸ Penyerapan hukum Islam ke dalam hukum adat Melayu serta modifikasinya dalam praktek *common law* di peradilan Sipil dan peradilan Qadhi (Mahkamah Syar'iyah) belum mendapat penelitian yang memadai, padahal ini menurut almarhum Ahmad Ibrahim (salah seorang ahli hukum Malaysia) sangat penting agar hukum Islam mendapat penghormatan yang layak di kedua lembaga peradilan.²¹⁹

4. Peradilan Syariah Islam di Pakistan

Nama resmi Negara Pakistan adalah **Republik Islam Pakistan** dan **Islam adalah agama resmi Negara**. Peradilan syariah Islam di Pakistan menarik untuk

²¹⁷ Ahmad Ibrahim, op.cit., hlm. 9.

²¹⁸ Ibid., hlm. 7.

²¹⁹ Ahmad Ibrahim, hlm. 9.

diamati untuk melihat praktik hukum Islam dalam lingkungan lokal yang diterapkan melalui sistem *common law*. Sistem peradilan Pakistan merupakan gabungan antara *common law* Inggris dan hukum Islam. Dalam praktik yang berlaku ternyata hukum Inggris lebih berpengaruh luas dibanding dengan hukum Islam, kecuali dalam bidang hukum keluarga dan sebagian hukum pidana, maka hukum Islam lebih dominan. Hukum Pakistan secara umum adalah hukum Inggris, walaupun negara ini berkonstitusi Islam. Hal itu antara lain karena Pakistan dan India adalah bekas jajahan Inggris, kemudian Pakistan memisahkan diri dari India karena keinginan membangun negara berdasarkan citra Islam. Hukum Islam diwarisi dari sejarah masa lalu anak Benua India sebagai benua yang berpenduduk Hindu dan Muslim, lalu dalam masa kemerdekaan Pakistan berusaha melakukan Islamisasi hukum.²²⁰

Antara 1206-1596 di Pakistan pernah berdiri beberapa dinasti Islam. Periode ini secara kasar terbagi dua. *Pertama*, pada masa penguasa awal muslim yang memerintah Delhi dan bagian-bagian India yang lain dan *kedua* adalah masa Kerajaan Mongol (1526-1858) yang menggantikan para penguasa muslim sebelumnya. Selama para penguasa muslim berkuasa, Hukum Islam merupakan hukum yang berlaku dalam masyarakat, baik perdata maupun pidana. Namun mengingat bahwa pada umumnya penguasa hanya tertarik menerapkan Hukum Islam dalam bidang-bidang tertentu saja, maka bidang-bidang di mana Hukum Islam tidak diterapkan diisi oleh adat istiadat dan tradisi lokal.²²¹

²²⁰ Rifyal Ka'bah, *Sistem Peradilan Pakistan*, dalam *Varia Peradilan Majalah Hukum Tahun XXV No. 287 Oktober 2009*, IKAHI, Jakarta, 2009, hlm. 20.

²²¹ Faqir Hussain (Registraar, Supreme Court of Pakistan, The Judicial System of Pakistan). <http://nationsencyclopedia.com/Asia-and-Oceanis/pakista-JUDICIALSYSTEM.html>.

Sistem peradilan yang diwarisi Pakistan tidak semuanya berasal dari unsur luar seperti diklaim oleh sebagian orang, tetapi juga mendapat pengaruh dalam negeri dan warna lokal. Menurut salah seorang panitera Mahkamah Agung Pakistan, sistem tersebut mungkin tidak sepenuhnya cocok dengan kebutuhan rakyat atau memenuhi kebutuhan lokal, tetapi karena penerapannya yang terus-menerus membuat sistem itu tidak asing bagi kebanyakan orang. Banyaknya masyarakat berperkara ke pengadilan menjadi bukti bahwa sistem ini mendapatkan legitimasi dan diterima oleh masyarakat.²²² Dalam masa Dinasti Muslim, berbagai peradilan didirikan dan berfungsi pada tingkat pusat dan daerah dengan kewenangan dalam bidang perdata dan perpajakan di bawah kekuasaan raja. Raja adalah kepala kekuasaan kehakiman dan ialah yang mengangkat para hakim dari warga yang mempunyai keahlian, kewenangan, dan integritas tinggi.²²³

Sistem kehakiman seperti di atas diwarisi oleh Kerajaan Mongol. Di setiap daerah didirikan lembaga peradilan. Pada tingkat desa, sistem peradilan Hindu *Panchayats* (Majelis para Tetua) dipertahankan memutus sengketa perdata dan pidana skala kecil melalui metode konsiliasi dan mediasi. Pada tingkat kota, juga terdapat pengadilan yang dipimpin oleh *Qazi-e-Parganah*. Pada tingkat distrik (*Sarkar*) dan provinsi (*Subah*), pengadilan *Qazi* juga didirikan. Untuk menyelesaikan masalah perpajakan diangkat hakim dengan nama *Amin* pada tingkat kota, *Amalgezar* untuk tingkat distrik dan untuk tingkat provinsi disebut *Diwan*. Sedangkan hakim perpajakan tingkat kasasi disebut *Diwan Kekaisaran*. Sementara itu Mahkamah Agung disebut Mahkamah Kekaisaran (*Imperial*

²²² *Loc. Cit*

²²³ Rifyal Ka'bah, *Sistem Peradilan Pakistan*, op., cit., hlm. 21.

Court). Para hakim yang diangkat Raja biasanya adalah orang yang terkenal dari segi keilmuan dan berperilaku baik. Para hakim diminta untuk netral, tidak berat sebelah dan permasalahan yang diajukan ditangani dengan cermat. Pejabat yang korup selalu ditindak tegas. Dengan demikian, kualitas keadilan cukup tinggi.²²⁴

Pengaruh sistem Islam dapat dilihat dari fakta bahwa anak Pakistan dengan penduduk muslim yang signifikan telah melahirkan ulama-ulama terkenal yang mempunyai masjid dan madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam. Di manapun di seluruh dunia, masjid, madrasah dan ulama adalah soko guru pengembangan ajaran Islam secara umum dan hukum Islam secara khusus. Hukum Islam terkristalisasi melalui dinasti-dinasti Islam dan diterapkan oleh peradilan secara terbatas. Warisan inilah yang kemudian yang melahirkan Pakistan sebagai negara bagi umat Islam dengan nama **Republik Islam Pakistan**.²²⁵ Menurut **Rifyal Ka'bah**, aliran hukum Islam yang dianut di Pakistan pada umumnya Hanafi. Selain itu juga terdapat minoritas Syi'ah Ja'fari dan Ismaili. Sedangkan **Ahmadiyah** tidak diakui sebagai aliran Islam dan dilarang menamakan diri sebagai kelompok Islam atas perintah konstitusi dan UU dan juga melarang menamakan rumah ibadatnya sebagai masjid.²²⁶

Muhammad Iqbal (1877-1938) merasakan kesulitan umat Islam hidup di lingkungan yang mayoritas Hindu di anak Benua India. Ia menggagas sebuah negara merdeka bagi umat Islam dari Inggris yang kemudian menjadi kenyataan pada Tahun 1947 dengan nama Pakistan.²²⁷ Pakistan berusaha mengembangkan

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Ibid., hlm. 23.

²²⁶ Ibid.

²²⁷ Rifyal Ka'bah, op., cit., hlm. 78.

peradilannya dari warisan dinasti-dinasti Islam masa lalu di anak Benua India dan warisan peradilan Inggris yang pernah menjajah negeri itu. Konstitusinya menghendaki perUUan yang sesuai dengan tuntunan Islam seperti termaktub dalam Alquran dan As-Sunnah. Untuk memastikan prinsip ini, konstitusi menetapkan pembentukan Majelis Ideologi Islam yang bertugas memberikan rekomendasi kepada parlemen pada tingkat pusat dan daerah dan kepada pemerintah dan daerah tentang langkah-langkah islamisasi hukum dan perUUan.

Perjuangan kemerdekaan pada mulanya dilakukan melalui *Indian National Congress* (Kongres Nasional India), kemudian diteruskan dengan mendirikan *All India Muslim League* (Liga Muslim Seluruh India) pada Tahun 1906 dengan tujuan untuk menjaga kepentingan umat Islam. Organisasi ini menjadi semakin populer pada Tahun 1920-an. Pada tanggal 29 Desember 1930, pujangga muslim terkenal **Muhammad Iqbal** menyerukan sebuah "*state in northwestern India for Indian Muslims*" (negara India Utara untuk umat Islam). Lalu Muhammad Ali Jinnah mengusulkan teori *Two Nation Theory* (Teori Dua Negara) dan selanjutnya *Muslim League* mengumumkan *Lahore Resolution* (Resolusi Lahore) pada Tahun 1940 yang menuntut pembentukan sebuah negara Pakistan yang merdeka.²²⁸ Ketika memisahkan diri dari India (1947), Pakistan meneruskan sistem hukum yang berlaku di zaman penjajahan, termasuk Hukum Islam yang diterapkan di Pengadilan India yang sebelumnya disebut *Anglo-Mohammadan Law* (Hukum Islam versi Inggris) dan ketika diterapkan kembali di Pakistan mengalami beberapa modifikasi. Sungguhpun demikian, hukum Inggris

²²⁸ Muntaz Ahmad, "Pakistan" dalam John L. Esepósito et al., (Eds.), *The Oxford Encyclopedia of the Modern Islamic World* (Oxford: Oxford University Press, 1995 (hlm. 286-297; juga http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_Pakistan).

yang pernah diterapkan di pengadilan India sebenarnya adalah sebuah hukum yang tidak Islam. PerUUan warisan Inggris yang tidak Islami tersebut menurut penelitian seorang ahli hukum Pakistan mencapai 67 buah peraturan perUUan.²²⁹

Dalam Pembukaan Konstitusi Pakistan 1973 antara lain dinyatakan bahwa kedaulatan atas seluruh alam merupakan milik Allah Ta'ala dan kekuasaan dilakukan oleh rakyat Pakistan dalam batas yang ditetapkan oleh-Nya sebagai sebuah amanat suci. Sementara itu, negara menjalankan kekuasaan melalui perwakilan yang dipilih rakyat. Prinsip-prinsip demokrasi, kebebasan, persamaan, toleransi, dan keadilan sosial seperti dituntut oleh Islam akan dilaksanakan sepenuhnya. Umat Islam dimungkinkan mengatur kehidupan individual dan kolektif mereka sesuai dengan ajaran dan aturan Islam seperti termaktub dalam Alquran dan As-Sunnah. Ketentuan yang cukup juga dibuat untuk kaum minoritas secara bebas menganut dan mengamalkan agama mereka dan mengembangkan kebudayaan. Ketentuan yang cukup juga dibuat untuk menjaga kepentingan sah kaum minoritas dan kelompok terbelakang serta kurang mampu. Mengenai kekuasaan yudikatif dikatakan dalam Pembukaan Konstitusi bahwa kekuasaan yudikatif akan dijamin sepenuhnya.²³⁰

Pasal 1 Konstitusi Pakistan menyatakan bahwa nama resmi negara adalah **Republik Islam Pakistan**. Pasal 2 menyatakan bahwa **Islam adalah agama resmi negara**. Dalam Pendahuluan Konstitusi dinyatakan dan kemudian diabadikan dalam Pasal 2A pada Tahun 1985 bahwa semua peraturan perUUan harus sejalan dengan Qur'an dan Sunnah. Bab 3a Konstitusi berbicara tentang

²²⁹ Tanzil-ur-Rahman, *Islamicization of Pakistan law*, (Karachi Hamdard national Foundation, 1978), hlm. 1-8.

²³⁰ Rifyal Ka'bah, *Sistem Peradilan Pakista*, op., cit., hlm. 24

Federal Shariat Court (Mahkamah Syariah Federal). Bagian IV Konstitusi adalah tentang Pasal-pasal Islam, menyatakan tentang proses Islamisasi peraturan perUUan dan perUUan yang tidak sejalan dengan tuntunan Islam tidak dapat dilegislasikan.²³¹

Konstitusi Pakistan terutama Pasal 228, 220, dan 230 mengamanatkan tentang pembentukan Majelis Ideologi Islam (*Council of Islamic Ideology*), disingkat Majelis Islam (*Islamic Council*) yang beranggotakan paling sedikit delapan orang dan paling banyak 12 orang dan salah seorangnya ditunjuk sebagai ketua untuk masa jabatan 3 Tahun. Anggota Majelis diharuskan mempunyai pengetahuan tentang prinsip-prinsip dan filsafat Islam dari Alquran dan As-Sunnah atau mempunyai pengetahuan tentang permasalahan ekonomi, politik, hukum atau pemerintahan Pakistan. Presiden harus mempertimbangkan agar berbagai aliran pemikiran dalam masyarakat terwakili dalam majelis. Dari semua keanggotaan majelis, paling kurang dua orang harus pernah menjadi hakim agung atau hakim tinggi. Syarat lainnya, tidak kurang dari empat orang anggota majelis Islam harus pernah menjadi peneliti Islam atau dosen dan salah seorang anggota harus dari kalangan wanita.

Majelis Islam (*Islamic Council*) ini antara lain berfungsi:

1. Memberikan rekomendasi kepada Majelis Syura (parlemen) pusat dan provinsi tentang cara-cara yang memungkinkan orang Islam di Pakistan dapat hidup secara individual dan kolektif dalam semua aspek kehidupan sesuai

²³¹ Ibid.

dengan prinsip-prinsip Alquran dan As-Sunnah seperti yang diamanatkan oleh konstitusi.

2. Memberikan nasihat kepada Majelis Syura pusat dan provinsi, kepada presiden dan para gubernur tentang pertanyaan apapun yang ditujukan kepada majelis mengenai rancangan UU apakah bertentangan atau tidak bertentangan dengan ajaran Islam.
3. Memberikan rekomendasi tentang langkah-langkah yang harus dilakukan agar semua peraturan perUUan yang ada tidak bertentangan dengan tuntutan Islam.
4. Menyusun modul untuk Majelis Syura pusat dan provinsi berisikan garis-garis tuntunan Islam yang harus diperhatikan dalam menyusun peraturan perUUan.

Fungsi Majelis Islam ini bersinergis dengan peran yang dimainkan oleh Mahkamah Syariat Federal tentang fungsi *me-review* perUUan yang tidak sejalan dengan Islam. Salah satu contoh adalah rekomendasi yang diberikan oleh Majelis Islam tentang keharusan penghapusan riba dalam transaksi ekonomi dan keuangan Islam (*Elimination of Riba from the Economy and Islamic Mode of Financing*).

Pada Tahun 1980, Majelis Islam setelah berkonsultasi dengan para ahli dalam bidang ekonomi dan perbankan menyiapkan sebuah laporan menyeluruh tentang penghapusan bunga dari ekonomi Pakistan. Laporan ini ternyata mendapat tanggapan positif di dunia Islam melalui pendirian sistem ekonomi yang sesuai dengan syariat Islam. Laporan ini ditanggapi dengan menyelenggarakan sebuah seminar Internasional di Islamabad pada bulan Januari 1981. seminar antara lain merekomendasikan agar laporang tersebut diterjemahkan ke dalam bahasa Arab.

Pusat Kajian Ekonomi, Universitas Abdul Aziz di Jeddah menerjemahkannya ke

dalam bahasa Arab pada bulan April 1982. Seminar di atas diikuti dengan seminar kedua pada bulan Maret 1983. Tanggapan dari pemerintah Pakistan sendiri terhadap rekomendasi Majelis Islam adalah dengan membuka konter bebas bunga di semua bank komersial yang berlaku mulai 1 Januari 1981. Majelis juga memberikan jalan keluar dengan merekomendasikan 12 model transaksi perbankan dan keuangan yang halal sehingga alternatif untuk transaksi yang ribawi. Ternyata, pemerintah hanya menerapkan sebagian dari rekomendasi majelis. Lalu dalam laporan Tahunan majelis Tahun 1983-84, majelis memperluas laporan sebelumnya untuk meyakinkan pemerintah tentang keharusan melakukan penghapusan riba secara substantif. Rekomendasi Majelis diperkuat dengan putusan Mahkamah Syariat federal pada tanggal 14 November 1991 yang menyatakan 12 jenis peraturan perUUan pakistan yang menggunakan bunga atau riba sebagai batal dan tidak berlaku (*null and void*) mulai 1 Juli 1992.²³²

Di samping itu, Pakistan juga memiliki *Mahkamah Syariat Federal (Federal Shariat Court)* yang beranggotakan delapan orang hakim muslim, termasuk seorang ketua yang diangkat oleh presiden. Tiga dari delapan hakimnya harus berasal dari kalangan ulama yang ahli dalam bidang Hukum Islam. Mahkamah Syariat federal mempunyai yurisdiksi asli dan yurisdiksi banding. Pengadilan ini memutuskan apakah sebuah UU bertentangan dengan Islam; jadi semacam pengadilan konstitusi yang berhubungan dengan hukum Islam. Bila UU dan peraturan daerah bertentangan dengan Islam, maka presiden dan gubernur provinsi bersangkutan berkewajiban mengambil langkah-langkah yang diperlukan

²³² Council of Islamic Ideology, "Elimination of Riba from Economy & Islamic Modes of Financing" (Islamabad: Web Edition, 2006), pp. i-v.

untuk menselaraskan UU dan perda tersebut dengan Hukum Islam. Pengadilan ini juga merupakan pengadilan banding untuk putusan pengadilan pidana yang menerapkan hukuman *hudud*.²³³ Mahkamah Syariat Federal didirikan berdasarkan keputusan presiden pada Tahun 1980 dan bertujuan untuk memeriksa peraturan perUUan yang bertentangan dengan tuntunan Qur'an dan Sunnah sesuai amanat konstitusi.

Judicial review yang dilakukan oleh Mahkamah Syariat Federal adalah suatu yang baru dalam praktik Hukum Islam yang tidak pernah dilakukan pada masa lalu di negara muslim manapun. Esensi hukum syariat dalam sejarahnya dikelola oleh para yuris mujtahid yang sangat independen dari kekuasaan eksekutif karena itu mendapat penghormatan yang tinggi dari pihak pemerintah dan rakyat. Untuk menjaga supremasi hukum syariat sebagai amanat konstitusi bebas dari pengaruh kekuasaan manapun, maka kewenangan *judicial review* hukum syariat diberikan kepada Mahkamah Syariat Federal. Ini dimungkinkan khususnya setelah amandemen Pasal 203 D Konstitusi Pakistan pada bulan februari 1982 yang memberikan kekuasaan *Suo Moto* kepada pengadilan sehingga dapat memperluas *quantum of justiciability*.²³⁴

Mahkamah Agung Pakistan juga memiliki Tim Syariah yang khusus memeriksa banding dari Mahkamah federal Syariah. Majelisnya terdiri dari lima anggota, 3 dari hakim Agung beragama Islam dan 2 dari kalangan ulama yang ahli dalam Hukum Islam yang diangkat oleh presiden.²³⁵ Sementara itu perkara

²³³ *Loc. Cit.*

²³⁴ Aftab Hussain (Chief justice of the Federal Syariat Court), Federal Syariat Court in Pakistan (Islamabad:Pakistan Publication, n.d.), hlm. 8-9.

²³⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Shariat_Court_of_Pakistan.

Hukum keluarga hanya bisa banding sampai ke pengadilan tinggi dan tidak boleh kasasi ke Mahkamah Agung.

Hirarki peradilan dikembangkan dari tradisi *common law* Inggris berdasarkan *Government of India Act 1937* yang disesuaikan dengan kondisi negara baru. Untuk menjaga perUUan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Islam, selain Mahkamah Agung yang membawahi semua peradilan, Pakistan juga membentuk Mahkamah Syariat federal yang bertugas mereview perUUan apakah sesuai atau bertentangan dengan prinsip-prinsip Islam. Pasal-pasal yang bertentangan dinyatakan *null and void*. Selain itu, peradilan *Ombudsman* Pakistan dikembangkan dari prinsip-prinsip hisbah yang ada dalam tradisi Hukum Islam dengan tujuan agar tidak terjadi ketidakadilan dari pejabat pemerintah terhadap rakyat yang dapat memberikan ganti rugi atas kesalahan administratif yang dilakukan oleh pemerintah.

Secara ringkas, peradilan Pakistan berusaha menegakkan hukum dan keadilan dari gagasan Islam dalam sebuah negara demokratis yang memberikan perlindungan kepada semua penduduk. Dalam upaya itu, negara masih menghadapi berbagai persoalan politik, hukum dan sosial-budaya yang berakar dari masa lalu dan tantangan global.

5. Peradilan Syariah Islam di Sudan

Sudan merupakan Negara Islam karena dalam konstitusinya dinyatakan bahwa **syariah Islam adalah sumber utama legislasi** dan oleh karena itu Sudan berusaha merevisi peraturan perUUan yang tidak sesuai syariah Islam.²³⁶

²³⁶ Ibid., hlm. 77.

Penerapan syariah Islam di Sudan dilakukan melalui *Peradilan Hukum Keluarga, Peradilan Hukum Perdata, Peradilan Hukum Pidana, dan Peradilan Perdagangan*, dengan pengecualian di daerah selatan.²³⁷ Negara Sudan adalah bekas jajahan Inggris. Sistem peninggalan Inggris-Mesir berlanjut sampai ke masa kemerdekaan Tahun 1956 dengan berbagai penyesuaian penting, antara lain melalui proses *sudanisasi* dan *islamisasi* di Sudan. Proses *sudanisasi*, intinya adalah mengganti aparat peradilan, terutama hakim, dengan tenaga-tenaga asli Sudan dan mengganti administrasi peradilan dengan yang lebih berciri Sudan serta menggunakan bahasa Arab. Sedangkan proses *Islamisasi* adalah memperbaiki sistem dan perUUan sehingga lebih sejalan dengan syariat Islam.

Dalam Konstitusi sementara Sudan yang diberlakukan oleh Majelis Komando Revolusi pada bulan Agustus 1973 dinyatakan bahwa kekuasaan kehakiman adalah badan yang independen dan terpisah dari badan eksekutif dan legislatif. Lembaga peradilan berada di bawah kekuasaan Ketua Mahkamah Agung. Hal yang mirip juga dicantumkan dalam Konstitusi Transisi Sudan Tahun 1985, Konstitusi Sudan Tahun 1998, dan Konstitusi Sudan Tahun 2005.

Peradilan Sipil (Perdata), diatur dalam Ordonansi Peradilan Sipil, mempunyai satu Pengadilan Tinggi (*High Court of Justice*, Mahkamah Agung) dan beberapa Pengadilan Propinsi (*Provincial Courts*). Sedangkan Peradilan Pidana dengan KUHP dan KUH Pidana mempunyai beberapa Pengadilan Besar (*Major Courts*), Pengadilan Kecil (*Minor Courts*) dan Pengadilan *Magistrate* (*Magistrate's Courts*). Sementara itu masalah hukum personal atau keluarga

²³⁷ Ibid., hlm. 75-77.

warga beragama Islam dilaksanakan oleh *Mahakim Syar'iyah* (Mahkamah Syar'iyah) disebut sebagai Mahakim al-Ahwal ash-Shakhshiyyah (Pengadilan Hukum Personal atau Keluarga) karena kewenangannya yang menyangkut masalah personal atau keluarga. Pengadilan hukum personal atau keluarga terdiri dari sebuah Mahkamah Banding (*Court of Appeal*), beberapa pengadilan Tinggi (*High Courts*) dan Pengadilan Qadhi (*Qadhi Courts*). Pengadilan ini berada di bawah seorang Qadhi al-Qudhat (*Grand Qadhi*).²³⁸

Selain itu, Sudan juga pernah mengenal jabatan Mufti yang merangkap sebagai hakim agung. Dalam keadaan Qadhi al-Qudhat berhalangan, maka Mufti menggantikan peranan Qadhi al-Qudhat. Tugasnya adalah menerbitkan fatwa (*legal opinion*) berdasarkan hukum Islam untuk kepentingan negara dan masyarakat.²³⁹ Jabatan Mufti berlanjut sampai Tahun 1991, ketika disahkan UU Hukum Pribadi atau keluarga, fungsi Mufti kemudian digantikan oleh Lembaga Hukum Islam (*Majma' al-Fikih al-Islami*) yang dibentuk berdasarkan UU.²⁴⁰

Berdasarkan UU Pokok-Pokok Kehakiman (*The Judiciary Act*) 1986, UU Hukum Acara Perdata (*The Civil Procedure Act*) 1983, dan UU Hukum Acara Pidana (*The Criminal Procedure Act*) 1991, Ketua Mahkamah Agung Sudan mengepalai dua lembaga sekaligus, yaitu Mahkamah Agung/*The Supreme Court*, dan Majelis Tinggi Peradilan/*The Supreme Council of Judiciary* sebagai Komisi

²³⁸ Inamullah Khan (Editor in Chief), *Muslim World Gazetteer* (Karachi: Umma Publication, 1975 Edition), hlm. 759.

²³⁹ Mohamed Ibrahim Mohmamed, op.cit., hal. 49

²⁴⁰ Ibid., hlm. 48.

Yudisial. Ketua mahkamah Agung sebagai puncak kekuasaan kehakiman dengan mengepalai peradilan, bidang administrasi dan bidang keuangan.²⁴¹

Mahkamah Agung mempunyai 70 hakim agung yang diangkat oleh Presiden berdasarkan usulan Majelis Tinggi Peradilan, yang dipilih dari kalangan hakim tinggi dan profesi lainnya dengan kualifikasi serta syarat-syarat yang ditetapkan oleh UU. **Majelis Tinggi Peradilan** yang diketuai Ketua Mahkamah Agung (KMA) beranggotakan Wakil-Wakil KMA, dua orang ketua pengadilan, Menteri Kehakiman dan Keuangan mewakili eksekutif, dan dua orang pejabat tinggi yang menangani fungsi keuangan dan peradilan. Sekretaris Majelis adalah salah seorang hakim agung. Majelis Tinggi Peradilan mempunyai empat divisi, yaitu kesekretariatan, inspeksi peradilan, statistik peradilan dan personalia.²⁴²

Islamisasi hukum di Sudan berlangsung dalam dua fase. *Fase pertama* dimulai dengan penerapan hukum Islam di luar hukum keluarga yang dimulai pada masa pemerintahan **Presiden Numeiri** yang mengumumkan pemberlakuan hukum pidana Islam pada bulan September 1983 yang menyangkut hudud.²⁴³ Untuk itu Numeiri membentuk sebuah komite yang mempersiapkan UU Hukum Pidana pada Tahun 1983, UU Hukum Perdata, UU Hukum Personal atau Keluarga dan beberapa UU Hukum Acara.²⁴⁴ Berbagai UU ini kemudian dinyatakan berlaku, merevisi berbagai peraturan perUUan yang berlaku

²⁴¹ <http://www.sudan.judiciary.org/judiciarye3n/16.htm>

²⁴² Passim.

²⁴³ Rifyal Ka'bah, "Penerapan Syariat Islam di Sudan", dalam majalah *Panji Masyarakat* No. 414 Tahun 1983, hal 46-47; 'Dr. at-Turabi dan Hukum Islam di Sudan' dalam majalah *Panji Masyarakat* No. 420, Tahun 1984, hal. 42-45; "Mengapa langkah Sudan tidak diikuti di Mesir" dalam majalah *Panji Masyarakat* No. 463 Tahun 1984, hlm.53-54.

²⁴⁴ Muhammad Khair Hassab el-Rasoul Ahmed, "Current Development of Shariah Law in Sudan" dalam Najm, Muhammad Amin M.M.A, Najim, al-Qadha' wa Syuroth *al-Qadha' wa Atsar al-Tathbiqi fi al-Mamlakah al-'Arabiyyah as-Sa'udiyah*, tanpa Tahun dan tanpa penerbit.

sebelumnya. Setelah diterapkan selama satu Tahun atau lebih ternyata menimbulkan berbagai kritikan dari kalangan penantang dan pendukung pidana Islam. Kritikan tersebut pada dasarnya karena sifat ketergesa-gesaan pembuatan perUUan, minimnya penelitian ilmiah yang memadai,²⁴⁵ sumber daya yang terbatas dan lain-lain. Kritikan dari pihak penantang, terutama dari pihak Gereja di wilayah Selatan dan kekuatan Barat, dengan berbagai dalih, antara lain karena Sudan pada dasarnya adalah sebuah negara multi agama dan budaya, khususnya di wilayah Selatan yang lama bergolak sampai akhirnya dicapai perjanjian perdamaian.²⁴⁶ *Fase kedua* dilanjutkan dengan penerapan hukum Islam dalam bentuk yang lebih luas dilakukan pada Tahun 1991 di bawah kepemimpinan Presiden 'Umar Basyir dengan merevisi beberapa pasal berbagai UU yang diundangkan selama Presiden Numeiri. Penekanan pada fase revisi ini tidak hanya dalam bidang penengakan hukum, tetapi lebih-lebih lagi dalam bidang pendidikan dan ekonomi, dengan tujuan membentuk warga negara yang berkemampuan dalam bidang ilmu pengetahuan dan ekonomi sehingga pada masa depan tidak ada alasan untuk menanggukkan pelaksanaan hukum pidana hudud.²⁴⁷

Perkembangan Mutakhir di Sudan terus bergulir. Sudan terus merevisi perUUan warisan kolonialnya, terutama untuk menyeraskannya dengan Syariat Islam sesuai perintah berbagai UUD. Selain KUH Perdata, KUH Pidana dan KUH Ekonomi, Sudan juga menjalankan sistem perbankan syariah. Sengketa ekonomi syariah di Sudan, termasuk perbankan, diselesaikan melalui Pengadilan

²⁴⁵ Ibid., hlm. 45-46.

²⁴⁶ Carolyn Fluehr-Lobban, "Sudan" dalam John L. Esposito (Editor in Chief), *The Oxford Encyclopedia of the Modern Islamic World*, Vol. 4 (Oxford, New York: Oxford University Press, 1995), hlm. 101.

²⁴⁷ Muhammad Khair Hassan el-Rasoul Ahmed, op.cit., hlm. 47.

Perdagangan (*al-Mahkamah at-Tijariyyah*). Perkembangan lain adalah berdirinya beberapa lembaga baru yang dibentuk berdasarkan UU. Salah satunya adalah *Hay'ah ar-Riqabah asy-Syar'iyah* (Lembaga Pengawasan Syariah) yang berkedudukan di tingkat pusat dan pada lembaga-lembaga ekonomi. Di samping pengawasan syariah, lembaga ini juga bertugas meneliti peraturan perUUan dan mengusulkan revisinya agar lebih sesuai dengan syariah. Misalnya dalam bidang keuangan syariah, bila dalam praktik sebuah lembaga keuangan masih ditemukan riba atau bunga uang, maka riba atau bunga tersebut tidak dibayarkan kepada pihak-pihak, tetapi disimpan dalam kas yang akan digunakan untuk kebutuhan sosial sesuai perintah UUan. Bila lembaga menemukan ada celah dalam peraturan perUUan yang sehingga melahirkan riba atau bunga, maka diusulkan perubahannya ke lembaga-lembaga terkait pembuat UU.

Lembaga lain yang cukup strategis adalah *Majma'al-Fikh al-Islami* (Lembaga kajian Hukum Islam). Lembaga ini berkeanggotaan ganda di bidang ilmu-ilmu syariah konvensional dan ilmu-ilmu teoritis dan terapan modern. Lembaga ini juga beranggotakan beberapa hakim agung Sudan. Tugas utamanya adalah meneliti segi-segi ilmu pengetahuan yang berhubungan dengan hukum Islam dan memberikan *legal opinion* kepada negara dan masyarakat. Sebagai lembaga ilmiah, ia melakukan berbagai penelitian, menyelenggarakan seminar, penyuluhan, dan menerbitkan berbagai publikasi.

Suatu hal yang patut dicatat dari perkembangan sistem peradilan Sudan sebagai sebuah negara yang berusaha menerapkan syariat Islam adalah peran wanita di lembaga peradilan. Sekarang tercatat tidak kurang dari tujuh orang

hakim agung wanita di Mahkamah Agung Sudan. Khusus mengenai Pengadilan Hukum Pribadi atau Keluarga, maka posisi hakim, panitera dan aparat peradilan lainnya banyak dipegang oleh kaum wanita. Dibanding dengan negara tetangganya Mesir yang sering dipandang lebih maju dari Sudan, maka di sana tidak ditemukan hakim wanita, di semua jajaran peradilan kecuali satu orang hakim konstitusi akhir-akhir ini. Keadaan di negara-negara Arab yang lain juga tidak jauh berbeda. Setelah perjanjian perdamaian dengan gerakan pemberontakan di Selatan, dan sesuai dengan perintah UUD Transisi 2005, maka peraturan-perundangan Syariat Islam hanya diberlakukan di wilayah utara Sudan yang mayoritas beragama Islam. Sedangkan untuk wilayah selatan yang minoritas muslim, maka tidak diberlakukan pasal-pasal menyangkut hukum Islam. Sesuai perjanjian perdamaian, di wilayah Selatan akan diadakan referendum untuk menentukan apakah wilayah ini akan tetap merupakan bagian dari republik Sudan ataukah akan berdiri sendiri sebagai negara berdaulat.

6. Peradilan Syariah Islam di Mesir

Mesir merupakan negara Islam. Berdasarkan konstitusi tanggal 11 September 1971, Republik Arab Mesir adalah sebuah Republik Sosialis Demokratis dengan **Islam** sebagai agama negara dan bahasa Arab sebagai bahasa nasional. Di Mesir, setelah UUD 1971, perUUan yang berlaku pada umumnya berasal dari Syariat Islam yang bersumber dari Alquran dan Hadis serta fikih para fukahak. Sementara itu permasalahan baru yang tidak disinggung oleh UU diambilkan dari pendapat yang terkuat dalam mazhab Imam Abu Hanifah.²⁴⁸

²⁴⁸ Rifyal Ka'bah, op., cit., hlm. 43

Sistem peradilan Mesir telah dikenal dari zaman kuno, sejak kurang lebih 3000 SM. Dari masa lalu tersebut telah ditanamkan asas-asas bagi peradilan modern seperti sistem, karakter dan tingkatan peradilan serta hal-hal yang berhubungan dengan sikap hakim, independensi peradilan dan lain-lain.²⁴⁹ Pada waktu itu, penguasa di setiap wilayah secara *ex officio* menjabat sebagai hakim. Sistem peradilan pada zaman Islam, dimulai pada masa pemerintahan 'Amr bin 'Ash ketika menjabat sebagai Gubernur Mesir. Kemudian pada masa pemerintahan dinasti Mamalik, terbentuk empat macam peradilan. Pada masa pemerintahan Muhammad 'Ali, terbuka pengaruh sistem peradilan Eropa modern yang ditandai dengan pendirian dewan Wali pada Tahun 1735. **Sejak masuknya** berbagai pengaruh di atas, maka peradilan Mesir mempunyai beberapa ciri: **Pertama**, selain peradilan nasional (umum) Mesir, juga terdapat Peradilan Khusus (*al-Mahakim al-Khashshah*) bagi orang asing yang dikenal dengan Pengadilan Campuran (*al-Mahakim al-Mukhtalathan*); **Kedua**, kekuasaan yudikatif bukanlah satu-satunya lembaga yang berwenang memutus perkara dan perselisihan, tetapi di samping itu terdapat kekuasaan eksekutif yang berwenang memutus beberapa perkara; **Ketiga**, ciri lain peradilan Mesir pada penggalan kedua abad XIX adalah meninggalkan sistem tunggal yang diberlakukan sejak masuknya penguasa 'Utsmani' ke Mesir. Dalam sistem 'Utsmani, perkara ditangani oleh seorang hakim tunggal yang disebut *Qadhi al-Qudhat*. Dalam melakukan tugasnya, *Qadhi al-Qudhat* dibantu oleh empat wakil, masing-masing mewakili empat mazhab dalam fikih Islam, yakni mazhab Hanafi, mazhab Syafi'i, mazhab Maliki dan

²⁴⁹ Muhammad Fathi Nagib, *at-Tanzhim al-Qadha'l al-Mishr*. Cairo: Dar ath-Thiba'ah al Haditsah, 1998. hlm. 14.

mazhab Hanbali. Sungguhpun demikian, sejak Muhammad 'Ali membangun negara modern di Mesir, telah terjadi dua perkembangan penting yang melahirkan berbagai lembaga peradilan sipil di Mesir. *Perkembangan pertama* dapat dilihat dari usaha negara membangun berbagai peradilan baru yang tidak memberikan tugas mengadili kepada para hakim *syar'i* (agama) di mana kewenangan peradilan baru diisi oleh aparat peradilan dengan kualifikasi yang juga baru. Kebijakan ini melahirkan dua lembaga peradilan yang berciri sendiri. Lembaga pertama disebut *Majlis al-Ahkam* (Majelis Hukum) yang dibentuk pada Tahun 1848, menggantikan apa yang disebut Perhimpunan Hak-Hak (*al-Jam'iyah al-Haqqaniyyah*) lembaga kedua adalah Peradilan *Syar'i* (agama) yang kemudian melahirkan *al-Majelis al-Hisbiyyah* (Majelis Hisbah) pada Tahun 1872. *Perkembangan kedua*, kelahiran berbagai lembaga peradilan sipil di Mesir yang mengaku hak non-muslim memiliki peradilan dalam bidang hukum keluarga, melalui *al-Majalis al-Miliyyah* (Majelis Agama/Sekte). Kekuasaan kehakiman (*as-sulthah al-qadha'iyyah*) dilaksanakan oleh Mahkamah Kasasi (*Mahkamah an-Naqd*) dan jajaran peradilan lainnya serta Kejaksaan Agung (*al-Mudda'i al-'Am*) dan jajaran Kejaksaan di bawahnya. Selain itu, Mesir juga memiliki Mahkamah Tinggi Konstitusi (*Mahkamah ad-Dusturiyyah al-'Ulya'*) dan Pengadilan Tinggi Keamanan Negara (*Mahkamah Amn ad-Dawlah al-'Ulya'*).

Mahkamah Kasasi (*Mahkamah al-Naqd*) Mesir membawahi:

1. Pengadilan Tingkat Banding (*al-Mahkamah ali-ti'nafiyyah*) sebanyak 8 (delapan) pengadilan di berbagai wilayah Mesir.

2. Pengadilan Tingkat Pertama (*al-Mahkamah al-Ibtida'iyyah*) sebanyak 24 (dua puluh empat) pengadilan.
3. Pengadilan Bagian (*al-Mahkamah al-Juz'iyyah*) di bawah Pengadilan Tingkat Pertama untuk perkara-perkara perdata yang bernilai di bawah LE 10.000 (sepuluh ribu pound Mesir) dan perkara-perkara pidana ringan.

Kejaksaan di Mesir mempunyai perwakilan di setiap peradilan, meskipun secara hirarki atasannya berpuncak pada Jaksa Agung, Kejaksaan selain berfungsi sebagai penyidik dan penuntut umum, juga berfungsi sebagai kuasa hukum (*al-Muhaami al-'Am*) bagi masyarakat yang tidak cakap melakukan perbuatan hukum, misalnya dalam permohonan penunjukan wali dan lain-lain. Di samping itu ada juga Jaksa al Ahwal as-Syakhshiyyah (Hukum Keluarga) yang menangani perkara hukum keluarga, termasuk sebagai pelaksana putusan hakim di bidang al Ahwal as-Syakhshiyyah. Misalnya, hakim memutuskan bahwa anak dipelihara oleh ayah, tetapi ibu tidak mau menyerahkan anak tersebut, maka jaksa yang melaksanakan putusan tersebut secara paksa.

Hukum keluarga atau *Al-Ahwal ash-Syakhshiyyah*²⁵⁰ biasa disalin ke bahasa Inggris dengan "personal statute" (*statuts personels/hukum privat/privaatrecht*)²⁵¹. *Ahwal*, kata jamak dari *haal*, berarti "keadaan" atau "hal-hal" dan *syakhshiyyah* berarti "pribadi"; jadi *al-Ahwal ash-Syakhshiyyah* adalah hal-hal yang berhubungan dengan pribadi. Hal-hal pribadi yang dimaksud adalah "masalah-masalah di mana pribadi menjadi topiknya" atau "UU yang

²⁵⁰ Disarikan dari: *Hukum keluarga Mesir*, Jakarta: yayasan al-Hukmah, 2004

²⁵¹ "Privaatrecht" adalah "hukum perdata: hukum perdata meliputi hukum perdata dalam arti sempit, dan hukum dagang." Martias gelar Inam Radjo Mulano, *Pembahasan Hukum* (Medan; Perusahaan daerah Sumatera Utara, 1969), hlm. 217.

mengendalikan masalah-masalah pribadi”.²⁵² Hukum keluarga di Mesir terdiri dari: *Wilayah ‘ala al-Nafs* (kekuasaan atas jiwa), *Wialayah ‘ala al-Maal* (kekuasaan atas harta), *Qanun al-Washaya* (UU Wasiat), *Qanun al-Mawaris* (UU Waris), dan *Qanun al-Waqf* (UU Wakaf). Hukum materiil *wilayah ‘ala al-nafs* diatur dalam UU No. 100 Tahun 1985. Hukum *wilayah ‘ala al-nafs* ini dibagi menjadi: a. Hukum Pertunangan (*al-Khitbah*); b. Hukum Perkawinan (*al-Zawaj*); c. Hukum Talak (*al-Thalaq*); d. Hukum Nafkah (*al-Nafaqah*); e. Hukum Pengasuhan/pemeliharaan (*al-Hadhanah*); dan f. Hukum Perwalian (*al-Wilaya*); dan lain-lain. **Dahulu**, dua jenis hukum pribadi dan publik merupakan satu bagian yang tak terpisah dengan nama Syariat Islam. Kemudian setelah kedatangan penjajah Barat, berangsur-angsur yang tertinggal dari Syariat Islam adalah hukum privat yang dikenal dengan nama *al-Ahwal ash-Syakhshiyah*. Setelah UUD Mesir Tahun 1971, kedua jenis hukum ini diusahakan kembali berada di bawah Syariat Islam dalam versi baru mengikuti perkembangan hukum modern.²⁵³ Dalam hal ini salah seorang guru hukum di Mesir dan mantan Ketua Parlemen mengatakan bahwa syariat Islam masih menentukan tanpa pesaing di negeri-negeri Arab sebagai *Dar al-Islam* sampai pertengahan abad kesembilan belas Masehi atau akhir abad ketiga belas Hijriah. Kemudian sistem Eropah mulai menyaingi dan menggusur sistem Islam di *Dar al-Islam* sehingga terjadi bentrokan antara peradaban Islam dan peradaban Eropah. Pertarungan *ronde pertama* dimenangkan oleh peradaban Eropah, sampai-sampai pada masa itu sistem pemerintahan, sistem hukum dan sistem ekonomi, bahkan nilai-nilai moral

²⁵² Lihat: Majma ‘al-Lughah al-‘Arabiyyah, Mu’jam al-Qanun (Cairo: al-Hay’ah al-‘Ammah li Syu’un al-Mathabi’ al-Amiriyyah, 1420/1999), hlm. 717.

²⁵³ Cairo: Dar an-Nahdhah al-‘Arabiyyah, 1421/2001, ath-thab’ah ar-rabiah), hlm. 3.

diwarnai oleh warna lahiriyah Eropah. Lalu berdiri sistem politik, ekonomi dan hukum berdasarkan sistem Eropah dan Syariat Islam hanya terbatas dalam hukum keluarga. **Sekarang**, budaya hukum yang melanda dunia Islam menjadi beraneka ragam antara legislasi latin, hukum Romawi dan legislasi *Anglosaxon* sebagai hukum Inggris, di samping Syariat Islam.²⁵⁴

D. Analisis

Dari paparan tentang Peradilan Agama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum UU No. 7 Tahun 1989 dan Peradilan Syariah Islam di beberapa negara dapat dilakukan analisis dari berbagai pendekatan.

Secara historis, nampak bahwa Peradilan Agama pada masa Kerajaan-kerajaan Islam memiliki *kedudukan, kelembagaan, dan kompetensi* sesuai konsep sistem peradilan syariah Islam yang ideal pada masanya, di mana Peradilan Agama memiliki kedudukan sebagai *pengadilan syariah negara* yang sesungguhnya, memiliki kelembagaan sebagai *lembaga syariah negara* yang prima, dan memiliki kompetensi sebagai peradilan syariah negara yang seutuhnya (*kaaffah*) dan andal. Tetapi sebaliknya pada masa Pemerintahan Hindia Belanda dan Jepang, Peradilan Agama semakin terpuruk kondisinya. Meskipun keberadaannya diakui sebagai pengadilan negara, namun kelembagaannya tidak diurus dan dibiarkan dalam kondisi hidup segan mati tak mau dan kompetensinya secara berangsur-angsur dikikis habis. Pada masa Pemerintahan Jepang, muncul pemikiran untuk dihapuskan dan dimasukkan menjadi bagian dari peradilan

²⁵⁴ Ibid.

umum. Setelah Indonesia merdeka, arah perkembangannya mulai berubah secara berangsur-angsur menuju keadaan yang lebih baik sampai diundangkannya UU No. 7 Tahun 1989.

Dari pendekatan **politik hukum**, nampak bahwa kedudukan Sultan sebagai *Panuntun Panotogomo Kalipatullah* berimplikasi positif bagi perkembangan Peradilan Agama. Sebaliknya Pemerintah Hindia Belanda dengan politik hukumnya bahwa pada prinsipnya Peradilan Agama itu tidak perlu tetapi kenyataannya harus ada (*princepeel gebrekkig mar fietelijk onmisbar*), telah mengganti teori *receptio in complexu* dengan teori *receptie* sehingga memperpuruk kedudukan, kelembagaan, dan kompetensi Peradilan Agama. **Setelah Indonesia merdeka**, politik hukumnya mulai diubah dengan melestarikan Peradilan Agama, membenahi kelembagaannya, membentuk Peradilan Agama di daerah-daerah yang belum ada, menempatkannya dalam lingkungan tersendiri, memulihkan kompetensinya di bidang perkawinan, perwakafan, waris, hibah dan wasiat, dan memberikan kedudukan yang sejajar dengan Peradilan Umum.

Dari pendekatan **perUUan**, nampak bahwa Pemerintah Hindia Belanda telah memanfaatkan hukum sebagai sarana *social engineering* sesuai dengan politik hukumnya. Demikian pula Pemerintah Indonesia merdeka telah memanfaatkan hukum sebagai sarana *social engineering* sesuai dengan politik hukumnya pada waktu itu untuk membenahi Peradilan Agama secara bertahap seperti diuraikan di atas.

Kemudian apabila Peradilan Agama dibandingkan dengan peradilan syariah Islam di beberapa negara, maka terdapat kemiripan dalam beberapa hal:

1. Peradilan syariah Islam di Saudi Arabia merupakan contoh model peradilan syariah Islam yang lebih *kaaffah* dibandingkan dengan negara-negara lain karena memiliki kedudukan yang kuat dalam sistem Ketatanegaraan dengan kelembagaan yang lengkap dan kompetensi sesuai syariah Islam. Namun dari aspek praktik peradilannya perlu dilakukan kajian yang mendalam tersendiri.
2. Peradilan syariah Islam di Pakistan, Sudan, dan Malaysia memiliki kedudukan kuat dengan kompetensi yang masih terbatas akibat pengaruh penjajahan Barat, kecuali peradilan Islam di Sudan yang kompetensinya meliputi perkara perdata, pidana, dan ekonomi.
3. Kelembagaan peradilan syariah Islam di Mesir berada dalam lingkungan peradilan umum dengan kompetensi terbatas.
4. Peradilan Agama di Indonesia memiliki kemiripan dengan peradilan syariah Islam di Pakistan, Sudan, dan Malaysia yang sama-sama masih perlu penyempurnaan menuju peradilan yang *kaaffah* dan andal.

BAB III

PERKEMBANGAN KEDUDUKAN PERADILAN AGAMA

PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 1989

A. Kedudukan Peradilan Agama Dalam Sistem Ketatanegaraan Dan Syariah Islam

1. Menuju Reposisi Kedudukan Peradilan Agama

Kedudukan berarti status, tingkatan atau martabat.¹ Kedudukan Peradilan Agama berarti status Peradilan Agama dalam sistem dan organisasi ketatanegaraan, peran yang diberikan dan dapat dimainkan olehnya sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, serta pengakuan dan penghargaan terhadap tingkatan dan martabatnya sebagai lembaga penyelenggara negara. **Dalam penelitian ini**, yang dimaksud dengan kedudukan Peradilan Agama adalah kedudukan pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama sebagai **Pengadilan Syariah Negara** yang sesungguhnya dalam sebuah sistem ketatanegaraan. Secara teoritik, untuk dapat dikategorikan sebagai **Pengadilan Syariah Negara yang sesungguhnya**, maka sekurang-kurangnya harus dipenuhi 5 (lima) syarat, yaitu: (1) Pengadilan dibentuk dan diselenggarakan oleh negara atau atas nama negara² berdasarkan prinsip syariah. Hal ini karena pengadilan merupakan bagian dari negara itu sendiri. **S.F. Marbun**³ mengatakan bahwa pengadilan merupakan

¹ Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1999, hlm. 278.

² Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam UU No. 4 Tahun 2004*, FH UIH Press, Yogyakarta, Agustus 2007, hlm. 34.

³ S. F. Marbun, *Pengadilan Akarnya Negara Hukum*, dalam Jurnal Hukum No.9 vol.9-1997., hlm. 7.

akarnya negara hukum. Sebelum itu, **R. Tresna** mengatakan bahwa di mana ada hukum di situ harus ada hakim.⁴ Tidak ada pengadilan di luar kekuasaan negara, demikian menurut **Bagir Manan**.⁵ Oleh sebab itu, hakim pengadilan adalah pejabat negara; (2) Pengadilan berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara negara. Hal ini merupakan konsekuensi dari pengadilan negara yang berkaitan dengan 'status' dan 'fungsi' pengadilan dalam sistem ketatanegaraan; (3) Pengadilan memiliki **kelembagaan dalam struktur organisasi negara** yang terpisah tetapi sejajar dengan instansi lain yang setingkat dalam struktur organisasi ketatanegaraan; (4) Pengadilan berfungsi sebagai salah satu unsur **pelaku kekuasaan kehakiman**;⁶ dan (5) Pengadilan berkedudukan **mandiri, merdeka, tidak ada ketergantungan**, dan *terpisah* tetapi *sejajar* dengan instansi dan/atau institusi lain dalam struktur organisasi ketatanegaraan sehingga *independensinya* terjamin, tercipta kondisi *checks and balance*⁷ dan mampu bertindak *imparsial (tidak memihak)*, baik dalam menyelenggarakan fungsi peradilan maupun rumah tangga pengadilan.

Sebagai peradilan syariah negara, tentunya Peradilan Agama berfungsi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman di bidang hukum syariah Islam secara utuh, termasuk di sini kekuasaan melaksanakan putusan pengadilan. Khalifah **Umar ibn al-Khatthab RA** mengatakan bahwa:

⁴ R. Tresna, *Peradilan Di Indonesia Dari Abad Ke Abad*, Penerbit Pradnya Paramita, Jakarta, Cetakan ketiga, 1978, hlm. 10.

⁵ Bagir Manan, *loc. Cit.*

⁶ A Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung Redefinisi Peran Dan Fungsi Mahkamah Agung Untuk Membangun Indonesia Baru*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Maret 2001. hlm. 17.

⁷ Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1994. hlm. 7.

فانه لا ينفع تكلم بحق لا نفاذ له

Artinya: “sesungguhnya tidak ada manfaatnya jika pengadilan membahas atau memutuskan suatu kebenaran tetapi tiadak ada pelaksanaan (eksekusi)-nya”.⁸

Pembahasan tentang perkembangan kedudukan Peradilan Agama dalam sistem ketatanegaraan dan syariah Islam dimaksudkan untuk mengetahui apakah kedudukan Peradilan Agama yang ada sekarang ini telah sesuai dengan konsepsinya sebagai *pengadilan syariah negara yang sesungguhnya (Court of law)*? **Pada tahun 1970**, diundangkan UU No. 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. UU mendorong dibentuknya berbagai UU tentang badan peradilan yang meliputi Mahkamah Agung, Badan Peradilan Umum, Badan Peradilan Tata Usaha Negara, Badan Peradilan Agama dan menyusul kemudian UU Badan Peradilan Militer. **Pada tahun 1971** mulai muncul keinginan untuk memiliki UU Peradilan Agama dalam upaya reposisi kedudukan Peradilan Agama. Usaha ini dimulai dengan diajukannya permohonan Menteri Agama **K. H. Moch Dahlan** kepada Presiden, dengan suratnya tertanggal 31 Agustus 1971 No. MA/242.1971 yang kemudian disusuli dengan suratnya yang kedua tertanggal 19 Agustus 1972 No. MA/288/1972 dengan melampirkan dua RUU, yakni RUU tentang Susunan Dan Kekuasaan Badan-Badan Peradilan Agama dan RUU tentang Acara Peradilan Agama⁹ guna diajukan oleh Presiden kepada DPR-RI. Namun ternyata usaha ini mengalami kemacetan tanpa ada

⁸ Salam Madkur, *al-Qadla' fi al-Islam*, Daru al Nahdhah al 'Arabiyah, tt., hlm. 72.

⁹ Departemen Agama, *Peradilan Agama Di Indonesia Sejarah Perkembangan Lembaga Dan Proses Pembentukan UUnya*, Direktorat Jenderal Kelembagaan Agama Islam Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, 2001, hlm. 36.

kejelasan. Kemudian pada akhir tahun 1988 usaha itu dilanjutkan kembali, namun ternyata menimbulkan kotoversi.

2. Pro & Kontra atas RUU Peradilan Agama

Setelah melalui perjuangan panjang dan perdebatan yang alot, akhirnya upaya untuk memiliki UU-PA tersebut mendapat jalan lapang pada tahun 1989. Pada tanggal 28 Januari 1989, Pemerintah mengajukan Rancangan UU Peradilan Agama (RUU-PA) yang baru kepada DPR-RI dengan Amanat Presiden No. R.06/PU/XII/1988 tanggal 3 Desember 1988 untuk dibahas menjadi UU.¹⁰ Sejak dimunculkannya untuk dibahas di DPR-RI, RUU-PA ini telah menarik perhatian masyarakat luas dan menimbulkan kontroversi.¹¹ Franz Magnis Suseno SJ memberi tanggapan (dimuat di Kompas, 16 Juni 1989) bahwa dengan RUU-PA ini berarti negara memberikan otoritasnya kepada salah satu agama dan hal ini akan merongrong kewibawaan, kekuasaan dan kekuatan negara, mendorong penganut agama ke arah dwi loyalitas, yakni kepada agama dan negara. Negara tunduk dan mengalah pada agama. Jangan-jangan negara sendiri pun semakin dianggap sebagai sub-unsur administratif sebuah agama. Franz Magniz menentang keras RUU-PA tersebut.¹² S. Wijoyo dan P. J. Suwarno memberikan tanggapan yang senada. Dalam tanggapannya yang dimuat di Majalah Hidup No.7, 12 Februari 1989, S. Wijoyo mengaitkan secara politis RUU-PA dengan Piagam Jakarta dan kelompok ekstrim Islam seperti DI, TII dan MASYUMI yang

¹⁰ Ahmad Rustandi & Muhyidin Effendi, *Komentar Atas UU No.7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama dilengkapi dengan Kompilasi Hukum Islam*, Penerbit Nusantara Press, UNINUS Bandung, 1991, hlm.9.

¹¹ Ibid.

¹² Franz Magnis Suseno SJ, *Seputar Rencana UU Peradilan Agama*, dalam Zufran Sabrie: *Peradilan Agama dalam wadah Negara Pancasila Dialog RUUPA*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta, 2001, hlm. 29-36

hendak membentuk Negara Islam Indonesia. Dia mengatakan: apakah produk RUU-PA ini ada hubungannya dengan usaha kelompok itu atau suatu hasil kompromi. Dia juga mempertanyakan kehadiran RUU-PA yang dinilai bertentangan dengan hak asasi manusia, seperti dengan hak pindah agama, perkawinan beda agama, warisan anak yang tidak beragama Islam dari orang tuanya yang beragama Islam. Mengapa tidak memakai hukum adat saja sebagai alternatif?¹³ **P. J. Suwarno** melemparkan gagasan yang berbeda (Suara Pembaruan, 6 April 1989). Menurutny, boleh saja Pemerintah mengajukan RUU-PA tetapi harus untuk semua agama karena di Indonesia terdapat beberapa agama yang diakui resmi oleh Pemerintah, atau Peradilan Agama diarahkan untuk mengadili perkara-perkara antar umat beragama saja sedang sengketa intern dalam agama diselesaikan sendiri secara intern oleh masing-masing agama. Dalam pemikirannya, Peradilan Agama di bentuk menjadi dua model, yaitu Peradilan Agama Umum dan Peradilan Agama Khusus. Peradilan Agama Umum mengadili perkara atau sengketa antar umat beragama dan keputusannya tidak usah mendapat *exekutoir verklaring* dari peradilan umum karena hukum yang ditegakkan langsung diturunkan dari sila pertama Pancasila dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945. Peradilan Agama khusus merupakan bagian dari Peradilan Agama Umum, yang mengadili perkara atau sengketa agama intern pada setiap agama yang secara resmi diakui oleh Pemerintah Indonesia. Keputusan Peradilan Agama

¹³ S. Wijoyo, *Antara Negara Agama dan Negara Pancasila*, dalam Zufran Sabrie, Editor: *Peradilan Agama dalam wadah Negara Pancasila Dialog RUUPA*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta, 2001, hlm. 97-102.

husus ini harus mendapat *exekutoir verklaring* dari pengadilan umum karena hukum yang ditegakkan diturunkan dari kitab suci masing-masing.¹⁴

Sementara itu di pihak lain banyak yang mendukung RUU-PA tersebut, terutama dari kalangan umat Islam yang secara *relegius konstitusional* membutuhkan adanya Peradilan Agama guna memenuhi perkembangan kebutuhan hukum mereka. **Heru Susanto** memberikan tanggapan (Pelita, 27 Juni 1989) atas pendapat Franz Magniz Suseno dengan menilai bahwa Franz Magniz trauma berlebihan atas masa lalunya dengan menyembunyikan kecurigaan. Franz Magniz tidak melihat bahwa yang namanya agama dalam Islam bukan hanya masalah ibadah saja, tetapi juga hukum-hukum keluarga dan hukum waris. Semua itu dijamin oleh Pemerintah.¹⁵ **Yusril Ihza Mahendra** mengomentari pandangan Franz Magnis dan lain-lainnya yang senada dengannya. Menurutnya, Franz Magniz dibuat bingung hingga tak kuasa lagi membedakan hukum formil dan hukum materiil. RUU-PA ini tak lebih dari pada hukum formil. Yusril juga membantah pandangan orang-orang seperti Riyanto CM dan S. Wijoyo yang menghendaki pemisahan agama dan negara dengan berbagai argumentasi dialektika. Menurutnya, sejak Indonesia merdeka tidak pernah negara ini tidak mengurus agama. Mula-mula agama diurus oleh Kementerian PPK, kemudian dalam Kabinet Syahrir I diurus oleh Menteri Negara Haji Rasyidi, BA. Kemudian dalam Kabinet Syahrir II, barulah ada Kementerian Agama yang juga dipimpin

¹⁴ P. J. Suwarno, *Peradilan Agama di Negara Pancasila*, dalam Zufran Sabrie, Editor: *Peradilan Agama dalam wadah Negara Pancasila Dialog RUUPA*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta, 2001, hlm. 109-113.

¹⁵ Heru Susanto, *Seputar RUU Peradilan Agama Yang Berputar-putar*, dalam Zufran Sabrie, Editor: *Peradilan Agama dalam wadah Negara Pancasila Dialog RUUPA*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta, 2001, hlm. 37-41.

oleh Haji Rasyidi, BA.¹⁶ **H. M. Rasyidi**, mantan Menteri Agama R.I yang pertama, memberikan tanggapan atas pro & kontra RUU Peradilan Agama, terutama menanggapi pendapat Franz Magnis Suseno, yang pada intinya adalah sebagai berikut:

1. bahwa jika Franz Magnis mengatakan bahwa peradilan termasuk satu wewenang negara yang paling hakiki maka dengan diundangkannya RUU PA akan berarti bahwa sebagian dari materi peradilan dalam masyarakat Indonesia diserahkan dari tangan negara ke tangan non negara; maka menurut H. M. Rasyidi, pandangan ini adalah keliru karena dalam UU Kekuasaan Kehakiman telah disebutkan adanya satu peradilan umum dan tiga peradilan khusus, pembentukan peradilan khusus ini tidak dimaksudkan untuk mengistimewakan warga negara yang diadili atau mencari keadilan melalui pengadilan-pengadilan khusus, tetapi hanya sekedar menunjukkan perbedaan ketiga lingkungan peradilan dengan peradilan umum yang lebih luas dan umum; pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama merupakan bagian dari sistem peradilan nasional;
2. bahwa menurut **Franz Magnis**, dengan RUU PA maka secara formal didasarkan pada pandangan salah satu agama saja sehingga yang menjadi penafsir keberlakuannya adalah salah satu agama dan bukan lagi negara, maka menurut H. M. Rasyidi, pandangan ini adalah salah karena agama merupakan sumber bahan baku hukum nasional, mengapa Franz Magnis begitu alergi dengan kata “agama”?

¹⁶ Yusril Ihza Mahendra, *Catatan Buat Majalah Hidup*, dalam Zufran Sabrie, Editor: *Peradilan Agama dalam wadah Negara Pancasila Dialog RUUPA*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta, 2001, hlm. 114-116.

3. bahwa menurut Franz Magnis, jika negara dengan begitu saja mengambil alih pandangan salah satu agama untuk dijadikan UU, maka kedudukan agama dalam pandangan penganut agama itu justru makin lemah sehingga memperlemah kedaulatan, wibawa dan kekuasaan negara terhadap seluruh masyarakat; menurut **H. M. Rasyidi**, pandangan ini tidak tepat karena hal ini hanyalah sebuah perasaan kekhawatiran saja jika urusan umat Islam akan mendapat perhatian pemerintah untuk diperbaiki.¹⁷

Namun demikian, pandangan **Franz Magniz** tersebut kini (di tahun 2006) telah berubah. **Ahmad Gunaryo** menuturkan bahwa dalam sebuah wawancaranya dengan **Franz Magniz** di Semarang, **Franz Magniz** mengemukakan bahwa dirinya mencabut seluruh keterangannya yang pernah diberikan atau dipublikasikan menyangkut Peradilan Agama. Dalam kata-katanya sendiri dia mengubah pandangan lamanya dengan pandangan baru dengan menyatakan bahwa:

Saya mencabut seluruh pendapat saya yang menyangkut Peradilan Agama. Saya menyadari kebodohan saya saat itu. Bagi saya kalau memang suatu umat membutuhkan akan keberlakuan hukum agamanya untuk dirinya sendiri, mengapa tidak.¹⁸

Th. Sumartana, S.H., seorang cendekiawan Kristen yang mengatakan:

Tidaklah adil jika kaum minoritas justru meminta mayoritas Muslim membuang ideologinya dan memaksakan untuk memberlakukan aturan-aturan hukum yang bertentangan dengan syariat Islam.¹⁹

¹⁷ H. M. Rasyidi, *Seputar Rencana UU Peradilan Agama*, dalam Zufran Sabrie, Editor: *Peradilan Agama dalam wadah Negara Pancasila Dialog RUUPA*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta, 2001, hlm.50-59.

¹⁸ Franz Magnis Suseno, *loc. cit.*

¹⁹ Irfan S. Awwas, *Trilogi Kepemimpinan Negara Islam Indonesia Menguak Perjuangan Umat Islam dan Pengkhianatan Kaum Nasionalis-Sekuler*, Penerbit Uswah, Yogyakarta, 2008, hlm. 17.

merupakan sebuah perpaduan yang terjadi antara *falsafah Pancasila, akidah masyarakat muslim, toleransi masyarakat beragama lain dan budaya bangsa Indonesia*. Reformasi telah membuahkan pengakuan dan penghargaan secara yuridis konstitusional kepada Peradilan Agama. Reformasi yang berlanjut dengan pengubahan UUD 1945 dan UU Peradilan Agama telah membawa perubahan bagi peran Peradilan Agama, yaitu sebagai *pelaku kekuasaan kehakiman* seperti halnya badan peradilan yang lain. **Satjipto Rahardjo** menegaskan bahwa pengadilan selaku pelaku kekuasaan kehakiman memiliki peran *ideologis, politis, yudikatif, sosiologis, dan administratif*.⁸⁹

Penulis berpendapat bahwa Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam memiliki peran dan fungsi di bidang syariah Islam yang meliputi:

1. Peran **ideologis**,⁹⁰ di mana Peradilan Agama berkewajiban menggali dan merumuskan nilai-nilai hukum syariah Islam yang tepat bagi masyarakat Indonesia sehingga kehadiran syariah Islam benar-benar menjadi *rahmat bagi seluruh umat*.
2. Peran **politis (kebijakan hukum Islam)**, di mana Peradilan Agama melalui kompetensi yang dimiliki berkewajiban: (1) memberi keterangan, pertimbangan, dan nasihat tentang hukum Islam kepada instansi Pemerintah setempat, apabila diminta; (2) mengembangkan syariah Islam untuk terwujudnya *maqasid al syariah*; dan (3) menjalankan *politik hukum* yang dianut di Indonesia melalui putusan-putusannya, kaitannya dengan hukum

⁸⁹ Satjipto Rahardjo, *Pemberdayaan Mahkamah Agung*, Dalam Gema Clipping Service, Mei 11 1997, hlm. 2.

⁹⁰ Ideologi adalah paham dan keyakinan yang dijadikan dasar dan tujuan untuk kelangsungan hidup. (Lihat Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1999, hlm. 417). Dalam hal ini adalah ideologi Islam.

Dalam hal ini penulis berpendapat bahwa RUU-PA ini tidak ada hubungannya dengan Piagam Jakarta maupun gerakan DI, TII dan NII karena secara historis Peradilan Agama ini ada dan berkembang sejak Islam datang di Indonesia, sebelum Belanda menjajah Indonesia, sebelum Indonesia merdeka. Piagam Jakarta, gerakan DI, TII dan NII baru ada menjelang kemerdekaan Indonesia dan setelah Indonesia merdeka. Peradilan Agama ini ada karena Agama Islam mengajarkannya demikian. Peradilan Agama Islam tetap akan ada selama masih ada umat Islam karena di mana ada umat Islam maka di situ ada hukum syariah Islam; dan di mana ada hukum syariah Islam, maka di situ harus ada hakim syariah Islam. Jika **R. Tresna** mengatakan bahwa di mana ada hukum di situ harus ada hakim,²⁰ maka Penulis mengatakan bahwa di mana ada hukum syariah Islam maka di situ harus ada hakim syariah Islam. Oleh sebab itu, peradilan syariah Islam ini ada di semua penjuru dunia di mana ada umat Islam, meskipun di sana tidak ada Piagam Jakarta, DI, TII maupun NII.

Ahmad Rustandi menguraikan bahwa dalam sidang-sidang di DPR-RI sendiri telah berlangsung proses pembahasan dengan menjunjung tinggi asas musyawarah untuk mufakat dan menempatkan kepentingan seluruh rakyat di atas kepentingan pribadi atau golongan, walaupun sering terjadi adu argumentasi yang keras untuk mempertahankan pendiriannya masing-masing.²¹ Diuraikan oleh **Ahmad Rustandi** bahwa pembahasan RUU-PA terbagi atas empat tingkat pembicaraan, yaitu: *pertama*, penjelasan Pemerintah mengenai latar belakang diajukannya RUU-PA ke DPR-RI; *kedua*, pemandangan umum Fraksi-Fraksi dan

²⁰ R. Tresna, *Peradilan Di Indonesia Dari Abad Ke Abad*, Penerbit Pradnya Paramita, Jakarta, Cetakan ketiga, 1978. hlm. 17.

²¹ Ahmad Rustandi, loc., cit.

jawaban Pemerintah atas pandangan umum tersebut; *ketiga*, penyampaian pengantar musyawarah dan daftar inventarisasi masalah (DIM) dari tiap-tiap Fraksi serta pembahasan masalah-masalah yang cukup pelik; dan *keempat*, laporan Ketua Pansus, penyampaian pendapat akhir Fraksi-Fraksi, pengambilan keputusan dan sambutan Pemerintah.²² Pada tanggal 28 Desember 1989, akhirnya berhasil diundangkan UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama. UU-PA ini mengatur susunan, kekuasaan, dan hukum acara Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama. **Pertimbangan penting pembentukan UU ini** adalah untuk: (1) menyeragamkan peraturan tentang susunan, kekuasaan, dan hukum acara pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama yang selama ini beraneka ragam sehingga mengakibatkan beragamnya pula susunan, kekuasaan, dan hukum acara Peradilan Agama; (2) untuk melaksanakan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman; (3) untuk menyejajarkan kedudukan Peradilan Agama dengan Badan Peradilan lainnya; (4) untuk memantapkan kemandirian Peradilan Agama dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia. Dengan ini berarti *politik pembinaan Peradilan Agama* mulai dijalankan oleh Pemerintah.

3. Kedudukan Peradilan Agama Dalam UU No.7 Tahun 1989

Dengan diundangkannya UU ini, maka Peradilan Agama telah mengalami banyak kemajuan yang dicapai, antara lain, adalah:

(1) Terciptanya penyederhaan dan penyatuan **dasar hukum** Peradilan Agama.

Dalam rangka penerapan Wawasan Nusantara di bidang hukum yang

²² Ibid.

merupakan pengejawantahan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum maka keragaman tersebut perlu segera diakhiri demi terciptanya kesatuan hukum yang mengatur Peradilan Agama dalam kerangka sistem dan tata hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945.²³

(2) Terciptanya **kedudukan hukum** Peradilan Agama yang sederajat dengan Peradilan Umum.²⁴ Hal ini, antara lain, ditandai dengan:

- a. Adanya perangkat juru sita dan juru sita pengganti pada pengadilan agama sehingga pengadilan agama dapat melaksanakan sendiri keputusannya tanpa harus meminta bantuan ke pengadilan negeri melalui *fiat eksekusi*;²⁵
- b. Diaturnya hukum acara pada pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama yang sebelumnya belum mempunyai hukum acara tersendiri.²⁶
- c. Diaturnya kedudukan protokol ketua, wakil ketua, dan hakim serta kesejahteraan hakim yang semula belum pernah diatur dalam UU.²⁷
- d. Diberinya kewenangan kepada pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama memberi nasihat, pendapat dan pertimbangan mengenai hukum Islam kepada Instansi pemerintah setempat apabila diminta.
- e. Dihapuskannya kewajiban atas pengadilan agama meminta pengukuhan atas putusan-putusannya kepada pengadilan negeri.²⁸

(3) Terciptanya penyatuan **penyebutan pengadilan** dalam lingkungan Peradilan Agama, yakni **Pengadilan Agama** sebagai pengadilan tingkat pertama dan

²³ Penjelasan Umum UU No. 7 Tahun 1989 alinea ketiga.

²⁴ Pasal 2 UU-PA No.7 Tahun 1989.

²⁵ Pasal 38 s/d Pasal 42 UU-PA No.7 Tahun 1989.

²⁶ Pasal 54 UU-PA No.7 Tahun 1989.

²⁷ Pasal 24 UU-PA No.7 Tahun 1989.

²⁸ Pasal 107 ayat (1) huruf d UU-PA No.7 Tahun 1989.

Pengadilan Tinggi Agama sebagai pengadilan tingkat banding.²⁹ Dahulu Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama ini memiliki nama yang berbeda-beda dan diatur dalam peraturan perUUan yang berbeda-beda.

- (4) Terciptanya susunan tingkat Peradilan Agama yang sempurna seperti halnya Peradilan Umum, yakni *tingkat pertama*, *tingkat banding*, dan *tingkat kasasi*. Dahulu pengadilan tingkat banding dalam lingkungan Peradilan Agama secara yuridis perUUan merupakan pengadilan tertinggi di lingkungan Peradilan Agama, belum ada akses kasasi dan peninjauan kembali ke Mahkamah Agung. Dengan UU-PA ini maka pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Agama secara resmi berpuncak pada Mahkamah Agung.³⁰
- (5) Terciptanya *keseragaman susunan struktur organisasi Pengadilan* baik pada tingkat pertama maupun pada tingkat banding seperti halnya pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum.³¹
- (6) *Dipulihkannya* kembali sebagian kompetensi pengadilan agama, yakni di bidang waris, sehingga menjadi seragam. Dahulu kompetensi pengadilan agama di Jawa dan Madura dan kerapatan kadi di Kalimantan Selatan dan sebagian Kalimantan Timur di bidang waris dicabut pada tahun 1937, kemudian dengan diundangkannya UU No. 7 Tahun 1989 ini, maka kompetensi pengadilan agama di bidang waris dipulihkan kembali dan disamakan dengan kewenangan pengadilan agama di luar Jawa dan Madura.³²

²⁹ Pasal 5 UU-PA.

³⁰ Pasal 3 UU-PA; Notosusanto, op., cit., hlm. 17.

³¹ Penjelasan Umum UU-PA No.7 Tahun 1989.

³² Pasal 49 UU-PA No.7 Tahun 1989.

Perkembangan Peradilan Agama dalam UU No. 7 tahun 1989 yang ternyata mengalami kemajuan-kemajuan yang luar biasa pada hakikatnya merupakan *reposisi* kedudukan Peradilan Agama sebagai pengadilan Negara. Boleh dikata, tujuan pembentuk UU ini telah tercapai.

4. Kelemahan-kelemahan dalam UU No. 7 Tahun 1989

Secara teoritis, setiap UU sebagai hukum positif seharusnya memiliki sifat-sifat sempurna sebagai sebuah peraturan perUUan yang baik, yaitu: (1) *Comprehensive*, artinya norma-norma hukum yang ada di dalamnya terkait satu sama lain secara logis; (2) *All-inclusive*, artinya kumpulan norma-norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak akan ada kekurangan hukum; dan (3) *Systematic*, artinya di samping bertautan antara yang satu dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hirarkis.³³ Namun demikian dalam kenyataannya, tidak menutup kemungkinan terjadinya cacat atau kekurangan yang baru dapat diketahui setelah suatu UU itu diundangkan. **Demikian pula halnya** terhadap UU No. 7 Tahun 1989. **Penulis** berpendapat bahwa setelah kita kaji ulang, UU PA tersebut pada kenyataannya di samping terdapat kemajuan-kemajuan seperti tersebut di atas tetapi juga masih terdapat beberapa kelemahan atau kekurangan, antara lain, adalah sebagai berikut:

1. Bidang **kedudukan protokol hakim** yang ternyata belum sepenuhnya sejajar dengan badan peradilan lainnya dan dengan lembaga negara yang lain yang setingkat. Pasal 24 UU PA ini menyatakan bahwa *kedudukan protokol hakim*

³³ Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, hlm. 303.

diatur dengan Keputusan Presiden. Namun karena sampai saat ini belum pernah ada keputusan Presiden yang mengaturnya, berakibat tidak atau belum jelasnya kedudukan protokol hakim Peradilan Agama dalam acara-acara kenegaraan. Hal ini berbeda dengan kedudukan protokol hakim Peradilan Umum yang telah diatur dalam UU No. 8 Tahun 1987 tentang Protokol jo PP No. 62 Tahun 1990 tentang Ketentuan Keprotokolan Mengenai Tata Tempat, Tata Upacara Dan Tata Penghormatan.

2. Bidang **susunan organisasi** Peradilan Agama yang ternyata belum memenuhi kebutuhan guna mendukung tugas pokok dan fungsi Pengadilan sebagai sebuah instansi. Hal ini nampak belum adanya *unit kehumasan dan keprotolan* pengadilan, baik pada Pengadilan Agama maupun pada Pengadilan Tinggi Agama.
3. Bidang **kompetensi pengadilan agama** yang ternyata belum menjangkau seluruh bidang hukum syariah Islam. Sebagai pengadilan syariah, idealnya Peradilan Agama memiliki *kekuasaan mengadili seluas syariah Islam* sehingga tampil sebagai peradilan syariah Islam yang seutuhnya (*kaaffah*).
4. Bidang **penerapan asas personalitasn keislaman** belum tuntas karena belum menjangkau semua aspek hukum Islam dan masih ada kerancuan, terutama di bidang perkara waris, hibah dan wasiat. Yakni, masih *dibukanya pilihan hukum* dalam pembagian harta warisan meskipun pewarisnya beragama Islam.³⁴ Pilihan hukum ini menimbulkan *kerancuan hukum* karena tidak ada kepastian hukum yang mengikat pencari keadilan dan menimbulkan dualisme

³⁴ Penjelasan Umum UU-PA No.7 Tahun 1989.

pengadilan. Jika dipilih hukum Islam, maka menjadi kompetensi pengadilan agama, tetapi jika dipilih hukum adat, maka menjadi kompetensi pengadilan negeri. Bagaimana jika mereka berselisih tentang pilihan hukum itu sendiri?

5. Bidang **penegakan prinsip-prinsip syariah**, yakni bahwa Pengadilan Agama belum dapat menjadi penegak hukum syariah Islam yang seutuhnya karena masih *terbatasnya kompetensi* pengadilan agama yang dipulihkan kembali.
6. Bidang **ketersediaan hukum materiil terapan** pada Peradilan Agama, yakni bahwa hukum materiil terapan yang telah ada pada saat ini *belum memadai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat* yang kini semakin hari semakin berkembang.
7. Bidang **ketersediaan hukum acara** pada Peradilan Agama. Hukum acara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 UU PA belum sesuai dengan hukum materiil Islam yang hendak ditegakkan sehingga masih *diperlukan hukum acara yang khusus* untuk Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam.
8. Adanya **klausul 'yang dilakukan berdasarkan hukum Islam'** di bidang perkara waris, wasiat, dan hibah. Klausul ini menimbulkan *kerancuan hukum dan ketidakpastian* atas kompetensi absolut Pengadilan Agama.
9. Bidang **kumulasi perkara dalam perceraian** sebagaimana diatur dalam Pasal 66 ayat (5) dan Pasal 86 ayat (2) UU-PA menimbulkan kesulitan dalam praktik dan *kerancuan dalam hukum acaranya*.
10. Belum adanya aturan hukum untuk mencegah **pelanggaran pencatatan nikah dan nikah liar**, yakni melakukan akad nikah tidak di hadapan PPN

KUA Kecamatan yang berwenang. Hal ini berakibat maraknya pelanggaran

terhadap prosedur dan administrasi perkawinan yang tidak jarang pula melanggar hukum perkawinan itu sendiri.

11. Belum adanya **administrasi pembatalan perkawinan** yang berupa akta pembatalan perkawinan. Pembatalan perkawinan berbeda dengan perceraian, jika dalam perceraian kemudian dibuatkan akta cerai maka dalam hal pembatalan perkawinan seharusnya juga *dibuatkan akta pembatalan perkawinan*.

Penulis berpendapat bahwa hal ini menunjukkan bahwa kumpulan norma-norma hukum dalam UU-PA tersebut belum sepenuhnya menampung kebutuhan hukum masyarakat, sehingga perlu disempurnakan.

B. Kedudukan Peradilan Agama Masa Reformasi

1. Reformasi dan Amandemen UUD 1945 Tahun 1999 s/d 2002

Pada tahun 1999 – 2002 dilakukan amandemen terhadap UUD Tahun 1945 yang merupakan bagian dari reformasi total. Amandemen pertama ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999, amandemen kedua pada tanggal 18 Agustus 2000, amandemen ketiga pada tanggal 9 November 2001, dan amandemen keempat ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002. Amandemen ketiga memuat pula tentang perubahan kekuasaan kehakiman. **Moh. Mahfud** mengatakan bahwa amandemen UUD 1945 merupakan suatu kebutuhan dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan menuju negara yang demokratis

sehingga terwujud asas *check and balance*,³⁵ yang di dalamnya terkandung pula maksud untuk memandirikan Mahkamah Agung dan semua badan pengadilan yang berada di bawahnya, menjadi lembaga yang otonom, dan menutup kemungkinan dari intervensi Pemerintah. Untuk itu, berbagai UU dalam bidang peradilan yang ada pada saat ini, memang harus dirombak total.³⁶ Menurut **Abdul Mukthie Fadjar**, ada 5 (lima) alasan perlunya amandemen UUD Tahun 1945, yaitu: (1) Secara *historis*, sejak semula memang UUD 1945 ini didesain sebagai UUD sementara sehingga pada saatnya nanti akan dibuat UUD yang lebih baik; (2) Secara *filosofis*, di dalam UUD 1945 terdapat pencampuradukan beberapa gagasan yang saling bertentangan, seperti antara faham kedaulatan rakyat dengan integralistik dan antara negara hukum dengan negara kekuasaan; (3) Secara *yuridis*, di dalam UUD 1945 memuat adanya klausula kemungkinan dan tatacara perubahan UUD itu sendiri; (4) Secara *teoritis*, dari sudut pandang teori konstitusi, keberadaan konstitusi suatu negara adalah untuk membatasi kekuasaan negara agar tidak bertindak sewenang-wenang, tetapi justru UUD 1945 ini kurang menonjolkan pembatasan kekuasaan tersebut, melainkan lebih menonjolkan pengintegrasian kekuasaan; dan (5) Secara *politis praktis*, bahwa secara sadar atau tidak sadar, sebenarnya dalam praktik bernegara selama ini sering terjadi penyimpangan dari teks aslinya.³⁷ Menurut hemat **Penulis**, apa yang disampaikan oleh Moh. Mahfud dan Abdul Mukthie Fadjar tersebut sangatlah tepat karena hanya dengan cara inilah ada harapan dapat terwujud asas *check and balance*

³⁵ Moh. Mahfud MD., *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, Penerbit UII Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 108.

³⁶ Ibid., hlm. 18.

³⁷ Abdul Mu'thie Fadjar, *Hukum Konstitusi & Mahkamah Konstitusi*, Penerbit Konstitusi Press Jakarta Dan Citra Media Yogyakarta, 2006, hlm. 9-11.

antar lembaga penyelenggara Negara, yakni melalui perombakan perUUan sebagai sarana *social engineering*.

2. Tarik ulur Penyatupatan Peradilan Agama di bawah MA

Dalam UU No. 35 Tahun 1999 ini secara tegas dinyatakan bahwa pengalihan pembinaan administrasi, organisasi dan finansial Peradilan Umum, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara ke Mahkamah Agung dilakukan selambat-lambatnya dalam waktu 5 (lima) tahun, *kecuali Peradilan Agama yang tidak ditetapkan batas waktunya*.³⁸ Hal ini terjadi akibat dari adanya pro dan kontra antara *Departemen Agama bersama para Ulama* di satu pihak lawan *warga Peradilan Agama* di lain pihak.³⁹ Pihak Departemen Agama yang didukung oleh Prof. Bustanul Arifin dan Prof. Ismail Sunny bersikukuh agar Peradilan Agama tetap berada di bawah naungan Departemen Agama dan tidak akan dipindahkan ke Mahkamah Agung. Hal ini didasarkan atas beberapa alasan: *Pertama*, peralihan pembinaan administrasi, organisasi dan finansial Peradilan Agama akan berimplikasi pada berkurangnya urusan Departemen Agama. Hal ini dapat dijadikan alasan bagi Pemerintah untuk melikuidasi Departemen Agama. Apalagi, jika misalnya, lembaga pendidikan agama juga disatupadatkan dengan Departemen Pendidikan dan urusan haji dialihkan ke Departemen Dalam Negeri.

³⁸ Pasal 11A UU No. 35 Tahun 1999.

³⁹ H. Taufiq, mantan Wakil Ketua MA, mengatakan bahwa pada waktu itu (27 Juli 1999), Menteri Agama Malik Fajar, Tuada Uldilag Bustanul Arifin dan beberapa tokoh lainnya tidak setuju masuknya Peradilan Agama satu atap di bawah MA dengan alasan historis dan kekhawatiran tidak terjaminnya prinsip-prinsip syariah Peradilan Agama dari unsur-unsur dan budaya di luar syariah, sedang dari lingkungan Peradilan Agama seperti H. Taufiq sendiri dan para pimpinan Peradilan Agama berpendapat bahwa Peradilan Agama harus masuk satu atap di bawah MA dengan alasan bahwa hal ini merupakan sebuah sistem ketatanegaraan yang tidak bisa dihindari sehingga jika Peradilan Agama tidak masuk satu atap di bawah MA akan berada di luar sistem kekuasaan kehakiman dan kedudukannya sebagai lembaga yudikatif menjadi mengambang, lagi pula selama berada di bawah Departemen Agama kurang mendapat perhatian yang selayaknya. (Wawancara dengan H. Taufiq di rumahnya di Jakarta pada tanggal 11 Oktober 2010).

Kekhawatiran ini dapat dipahami mengingat Departemen Agama merupakan salah satu pilar yang *concern* mengurus urusan-urusan keagamaan. Jika Departemen Agama dibubarkan dengan alasan tidak ada lagi yang diurusi, tentulah akan merupakan kerugian yang sangat besar. Alasan ini nampaknya memang sangat mendasar mengingat sejak awal berdirinya Departemen Agama, pada tahun 1946, Peradilan Agama merupakan tulang punggung atau modal dasar Departemen Agama. Peradilan Agama yang pada waktu itu di bawah pembinaan Departemen Kehakiman telah berkembang secara luas khususnya di daerah Jawa dan Madura. Itulah sebabnya Menteri Agama **H.M. Rasyidi** pada waktu itu, segera menghubungi **Kyai Adnan**, Ketua Mahkamah Islam Tinggi (MIT), agar mau membawa Peradilan Agama ke dalam tubuh Departemen Agama sehingga Departemen Agama dapat segera eksis. **Kyai Adnan** pun menyetujui dengan beberapa catatan. *Kedua*, pihak Departemen Agama khawatir tidak bisa lagi 'membantu' PA jika pada suatu saat nanti PA menghadapi masalah di Mahkamah Agung. Sebab, dengan lepasnya kontrol Departemen Agama terhadap PA maka sudah pasti Departemen Agama tidak dapat berbuat apa-apa lagi untuk keberlangsungan dan kemajuan PA. *Ketiga*, jika nanti PA telah menyatu di bawah Mahkamah Agung, maka perilaku hakim agama akan berubah. Boleh jadi mereka tidak lagi berperilaku sebagai *hakim dan sekaligus ulama*, melainkan berperilaku sebagaimana hakim-hakim lainnya. Mereka tidak lagi berpegang pada prinsip-prinsip hidup seorang muslim, apalagi mencerminkan sikap dan perilaku sebagai seorang ulama.⁴⁰ **Syamsuhadi** menambahkan bahwa Departemen Agama

⁴⁰ PPHIM, *Jejak Langkah Dan Dinamika PPHIM*, Penerbit PPHIM dan Ramah Publisher,

bersikukuh tidak setuju PA dialihkan ke MA karena mereka khawatir, nanti PA menjadi sekuler dan hakim serta aparat lainnya tidak lagi dari lulusan lembaga pendidikan yang dikelola oleh Departemen Agama. Namun alasan-alasan tersebut telah dijawab oleh Mahkamah Agung bahwa hakim dan pegawai PA tetap dari lulusan lembaga pendidikan yang dikelola oleh Departemen Agama. **Syamsuhadi** mengatakan bahwa secara formal saya menolak aspirasi itu, walaupun hati kecil saya berkata lain karena bertolak belakang dengan hati nurani.⁴¹ **H. Taufiq** menuturkan bahwa mencermati tiga alasan tersebut di atas, secara sepintas tampak rasional. Akan tetapi di balik itu, mereka sesungguhnya tidak memahami sejumlah persoalan yang dihadapi PA dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagai penegak hukum dan keadilan. *Pertama*, sejatinya sistem ketatanegaraan Indonesia mengharuskan semua badan peradilan, termasuk badan Peradilan Agama, berada pada satu atap di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24 UUD Tahun 1945. Jika PA tetap berada di bawah Departemen Agama, maka akan terjadi dualisme pengawasan dan pembinaan yang meskipun tidak tumpang tindih, tetapi kurang efektif. *Kedua*, Peradilan Agama akan sulit berkembang mengingat keterbatasan anggaran Departemen Agama. Anggaran Departemen Agama itu sangat kecil, sementara banyak sekali yang harus dibiayai, yakni Peradilan Agama, pendidikan agama – mulai ibtidaiyah sampai IAIN/UIN- Kanwil/Kandep, urusan haji, dan lain-lain. Jika Peradilan Agama disandingkan dengan pendidikan, tentulah lebih diprioritaskan pendidikan. Oleh sebab itu, Peradilan Agama ya begitu-begitu saja karena memang anggaran

tidak mendukung. *Ketiga*, selain dua hal mendasar tersebut di atas, ada satu hal lagi yang tidak kalah pentingnya, yaitu soal *image*. Sudah menjadi rahasia umum bahwa imege masyarakat dan sebagian kalangan Pemerintah terhadap Peradilan Agama itu negatif. Lebih tragis lagi, PA itu dipandang tidak lebih dari KUA (Kantor Urusan Agama) dan hakim-hakimnya tidak dianggap sebagai hakim.⁴²

Itulah sebabnya warga Peradilan Agama berkeinginan kuat untuk bergabung dengan Mahkamah Agung. Keinginan ini diperkuat dengan pengalaman pahit selama Peradilan Agama berada di bawah Departemen Agama sejak tahun 1946. Ketika Kyai Adnan selaku ketua MIT menyetujui bergabung di dalam Departemen Agama mengajukan beberapa syarat yang telah disetujui oleh Menteri Agama H.M. Rasyidi waktu itu, yaitu: *pertama*, agar Peradilan Agama diurus dengan baik sehingga tidak lagi menjadi lembaga yang terbelakang; dan *kedua*, agar kompetensi Peradilan Agama yang telah dicabut oleh Pemerintah Kolonial Belanda dipulihkan kembali. **H. Taufiq** menuturkan bahwa janji-janji yang pernah disepakati tidak pernah direalisasikan. Kyai Adnan menyatakan bahwa apapun yang terjadi, ternyata pemindahan itu tidak membawa perbaikan, baik dalam kualitas maupun wewenang PA. Keadaannya sekarang (tahun 1960, setelah beliau pensiun) sama dengan zaman penjajahan Belanda, dan hanya ada beberapa perubahan kecil yang tidak berarti.⁴³

Keinginan itu diperkuat dengan ketidakpuasan warga Peradilan Agama terhadap kebijakan Departemen Agama yang diterapkan pada PA. Hal ini, antara lain, ketika Pemerintah hendak memberikan tunjangan fungsional kepada para

⁴² Ibid., hlm. 108 – 109.

⁴³ Ibid., hlm. 107-108.

hakim di Indonesia, ternyata pihak Departemen Agama tidak menyetujui jika tunjangan hakim PA disamakan dengan hakim Peradilan Umum sehingga akhirnya tunjangan hakim PA hanya diberikan sebesar 60% saja dari hakim Peradilan Umum. Hal ini terjadi pada tahun 1996. Demikian dituturkan oleh **H. Zainuddin Fajari**.⁴⁴

Hal-hal itulah yang mendasari, mengapa pihak warga Peradilan Agama yang dipelopori oleh Ketua-ketua PTA seluruh Indonesia merasa perlu untuk berpisah dari induk semangnya selama ini, Departemen Agama. Sebagai orang yang dibesarkan oleh Peradilan Agama dan Departemen Agama serta mengetahui persis kondisi Peradilan Agama, **H. Taufiq** memahami betul keinginan warga Peradilan Agama itu. Secara pribadi beliau menyambut dengan antusias keinginan untuk berintegrasi. Namun, beliau tidak serta merta turut mendesak Departemen Agama untuk mengabulkan tuntutan warga Peradilan Agama. Bahkan beliau memberi solusi dengan menawarkan Badan Peradilan Agama itu ditingkatkan kelasnya dari Direktorat di bawah Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam (Binbagais) menjadi Direktorat Jenderal Peradilan Agama. Dengan begitu diharapkan masalah anggaran setidaknya dapat ditingkatkan. "Ini solusi yang kami tawarkan. Hitung-hitung solusi ini untuk meredam gejolak teman-teman di daerah. Namun, tawaran itu tidak sempat diwujudkan hingga pengalihan itu benar-benar terwujud."⁴⁵

Setelah gejolak itu semakin lama semakin meningkat, perhatian petinggi Departemen Agama memang sedikit agak berubah dengan menaikkan anggaran

⁴⁴ Wawancara dengan H. Zainuddin Fajari, sekretaris PPHIM, di Jakarta, pada tanggal 11 Oktober 2010.

⁴⁵ PPHIM, op., cit., hlm. 109.

Peradilan Agama dan kantor-kantor PA dan PTA diberikan mobil. Namun hal itu tidak mampu menghapuskan keinginan teman-teman untuk meninggalkan Departemen Agama. Ibarat kata orang bijak: *"jika layar sudah dikembangkan dan kemudi telah diarahkan, pantang biduk surut ke pantai sebelum pulau harapan tercapai"*.⁴⁶ **H. Taufiq** menuturkan bahwa puncak dari keinginan warga Peradilan Agama untuk bergabung dengan Mahkamah Agung itu terjadi pada tanggal 27 Juli 1999. Saat itu, Ketua-ketua PTA dari seluruh Indonesia diundang ke Jakarta untuk menghadiri rapat di Departemen Agama dengan tujuan untuk menjelaskan kebijakan Departemen Agama yang tetap mempertahankan Peradilan Agama di bawah naungannya. Yang menjabat Direktur Binbapera pada waktu itu adalah H. Syamsuhadi Irsyad. Rupanya, kebijakan itu tidak diterima oleh teman-teman para ketua PTA. Mereka justeru menggunakan kesempatan itu untuk menyusun suatu surat pernyataan yang ditujukan kepada Menteri Agama, yang waktu itu dijabat oleh Malik Fajar, dan ditembuskan kepada DPR dan Mahkamah Agung. Yang menjadi komandan dadakan adalah H. Muhaimin. Taufiq sendiri mengaku tidak dilibatkan oleh penggagas penyusunan surat pernyataan itu. Direktur Binbapera, **H. Syamsuhadi Irsyad**, juga tidak diberitahu mengenai penyusunan surat pernyataan itu.. **H. Taufiq** menuturkan, "mungkin maksud teman-teman waktu, agar kami tidak menjadi sasaran tembak". Meskipun begitu, Pak Menteri sempat juga mempertanyakan hal ini dengan nada keras kepada Pak Syamsuhadi. Mungkin Pak Menteri waktu itu menduga bahwa Pak Syamsu mendalangi tindakan Ketua-ketua PTA tersebut. Hal ini juga dibenarkan oleh **H.**

⁴⁶ Ibid.

Syamsuhadi Irsyad⁴⁷ yang mengaku dimarahi oleh Menteri Agama, Malik Fajar, "saya jadi hancur-hancuran karena diadili Pak Menteri", katanya.⁴⁸

Setelah peristiwa 27 Juli 1999 tersebut lahirlah UU No. 35 Tahun 1999 tanggal 31 Agustus 1999 yang menetapkan pengalihan pembinaan organisasi, administrasi, dan finansial semua badan peradilan dari Departemen masing-masing ke Mahkamah Agung dan dilakukan secara bertahap, paling lama 5 (lima) tahun sejak UU ini mulai berlaku (Pasal 11A ayat (1), kecuali mengenai **Peradilan Agama** yang waktunya tidak ditentukan (Pasal 11A ayat (2). Itulah hasil kompromi politik di DPR antara dua pihak yang menyetujui konsep satu atapnya Peradilan Agama ke Mahkamah Agung dengan pihak yang tidak menyetujuinya dan ingin mempertahankan *status quo* Peradilan Agama di bawah Departemen Agama. Sehingga secara yuridis, kedudukan Peradilan Agama dalam UU No. 35 Tahun 1999 ini berada pada posisi mengambang.

Mengenai penyatuatapan ini, *Prof. Bustanul Arifin* dan *Prof. Ismail Sunny* berpendapat bahwa *sampai kiamat pun Peradilan Agama tidak akan pernah beralih ke Mahkamah Agung*. Sementara itu, **H. Taufiq** berpendapat lain. Menurutnya, peralihan Peradilan Agama ke Mahkamah Agung tinggal menunggu waktu saja. H. Taufiq mengatakan:

Saya berpendapat, UU No. 35 Tahun 1999 ini justru merupakan legitimasi yang pasti bagi peralihan Peradilan Agama ke MA. Soal batas waktu yang tidak ditentukan tidak berarti bahwa peralihan itu tidak pasti atau bahkan tidak pernah terwujud sebagaimana pendapat Pak Bustanul Arifin dan Pak Ismail Sunny.⁴⁹

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid., hlm. 139.

⁴⁹ Ibid., hlm. 113.

Dalam hal ini Penulis mendukung pendapat H. Taufiq dan warga Peradilan Agama yang memang sangat tepat karena penyatuatapan ini merupakan kehendak reformasi dalam rangka penguatan lembaga yudikatif. Jika tidak demikian, Peradilan Agama akan ketinggalan kereta dan ini sangat merugikan umat Islam sendiri karena tidak memiliki lembaga peradilan yang representatif.

3. Kedudukan Peradilan Agama dalam UU No. 35 Tahun 1999

Pada tahun 1999 akhirnya diundangkan UU No. 35 Tahun 1999 tanggal 31 Agustus 1999 Tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sebagai realisasi awal dari semangat *supremasi hukum* yang dikumandangkan dalam gerakan reformasi secara total dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. **Pertimbangan penting** pengubahan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman adalah karena UU ini dinilai telah menyimpang dari UUD Tahun 1945 dimana telah memunculkan *dualisme* pembinaan peradilan oleh dua kekuasaan yang berbeda, yaitu kekuasaan yudikatif dan kekuasaan eksekutif. Pembinaan peradilan pada waktu itu dipisahkan menjadi dua, yaitu *pertama*: pembinaan teknis yudisial berada di bawah Mahkamah Agung yang merupakan pelaksana kekuasaan yudikatif dan *kedua*: pembinaan administrasi, organisasi dan finansial berada di bawah Departemen-departemen yang merupakan pelaksana kekuasaan eksekutif di bawah Presiden.⁵⁰ UU No. 35 Tahun 1999 ini merupakan koreksi atas UU No. 14 Tahun 1970 dan sebagai *jembatan yang mengantarkan penyatuatapan semua badan peradilan di bawah Mahkamah Agung*, baik secara

⁵⁰ Jaenal Aripin, *Peradilan Agama Dalam Bingkai Reformasi Hukum Di Indonesia*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 302.

teknis yudisial maupun secara administrasi, organisasi dan finansial, keluar dari masing-masing Departemennya semula dan masuk ke Mahkamah Agung.

Perkembangan penting dalam UU No. 35 Tahun 1999 ini berkaitan dengan organisasi, administrasi dan finansial pengadilan sebagai berikut:

1. Pembinaan organisasi, administrasi, dan finansial semua badan peradilan yang semula berada di bawah departemen masing-masing dialihkan ke Mahkamah Agung (Pasal 11 ayat (1)).
2. Pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial pengadilan tersebut diatur lebih lanjut dengan UU sesuai dengan kekhususan lingkungan peradilan masing-masing (Pasal 11 ayat (2)).
3. Pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial pengadilan tersebut dilakukan secara bertahap, paling lama 5 (lima) tahun sejak UU ini mulai berlaku (Pasal 11A ayat (1)).
4. Pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial bagi **Peradilan Agama** waktunya tidak ditentukan (Pasal 11A ayat (2)).
5. Pelaksanaan pengalihan secara bertahap ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

4. Upaya Pembentukan Mahkamah Syar'iyah di Aceh Tahun 1999

Pada tahun 1999 masyarakat Aceh menyambut gema reformasi yang telah dimulai pada tahun 1998 sebagai gerakan reformasi total di Indonesia. Di Era Reformasi, semangat dan keinginan untuk melaksanakan Syariat Islam kembali menggema di kalangan rakyat Aceh, disamping tuntutan Referendum

yang juga disuarakan oleh sebahagian generasi muda pada waktu itu.⁵¹ **Para Ulama dan Cendekiawan Muslim** semakin intensif menuntut kepada Pemerintah Pusat agar dalam rangka mengisi keistimewaan Aceh dan mengangkat kembali martabat rakyat Aceh dapat diizinkan untuk melaksanakan Syariat Islam dalam segala aspek kehidupan. Perjuangan tersebut akhirnya membuahkan hasil dengan lahirnya tiga UU yang sangat penting dan fundamental, yaitu: (1) UU No. 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh; (2) UU No. 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam; dan (3) UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.⁵²

Pada tahun 1999 diundangkan UU No. 44 Tahun 1999 tanggal 4 Oktober 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. **Pertimbangan penting** dalam UU ini adalah untuk memberi pengakuan keistimewaan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang berupa kewenangan khusus untuk menyelenggarakan kehidupan beragama, adat, pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah.⁵³ Penyelenggaraan kehidupan beragama di Aceh diwujudkan dalam bentuk *pelaksanaan Syariat Islam bagi pemeluknya* dalam bermasyarakat. Penyelenggaraan kehidupan beragama dikembangkan dan diatur oleh Daerah sehingga Daerah dapat membentuk lembaga agama dan mengakui lembaga agama yang sudah ada sebagai perangkat

⁵¹ Soufyan M. Saleh, *Sekilas dari Pengadilan Agama ke Mahkamah Syar'iyah, Mahkamah Syar'iyah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*, Banda Aceh, Tahun 2003, hlm. 1.

⁵² Ibid, hlm. 2.

⁵³ Pasal 1 angka 8 UU No. 44 Tahun 1999.

daerah.⁵⁴ Semangat masyarakat Aceh untuk menjalankan syariat Islam ini kemudian dikumandangkan dalam UU No. 44 Tahun 1999.⁵⁵ **Perkembangan penting** dari UU No. 44 Tahun 1999 ini adalah mendorong dibentuknya Mahkamah Syar'iyah di Aceh yang di kemudian hari ditindaklanjuti dengan UU No. 18 Tahun 2001. **Pada tahun 2000**, Pemerintah Daerah bersama DPRD segera membentuk beberapa peraturan daerah sebagai penjabaran dari UU No. 44 Tahun 1999, antara lain: (1) PERDA No. 3 Tahun 2000 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU); (2) PERDA No. 5 Tahun 2000 Tentang Pelaksanaan Syariat Islam; (3) PERDA No. 6 Tahun 2000 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan; dan (4) PERDA No. 7 Tahun 2000 Tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat;

Pada tahun 2001 diundangkanlah *UU No. 18 Tahun 2001* tanggal 19 Juli 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai *Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*. **Pertimbangan penting** dalam UU ini adalah merupakan realisasi pengakuan terhadap keistimewaan Provinsi Aceh yang memiliki salah satu karakter khas yang alami di dalam sejarah perjuangan rakyat Aceh, yakni adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi yang bersumber pada pandangan hidup, karakter sosial dan kemasyarakatan dengan budaya Islam yang kuat sehingga Daerah Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU ini mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintah Daerah yang bersifat

⁵⁴ Pasal 4 dan 5 UU No. 44 Tahun 1999.

⁵⁵ Penjelasan Pasal 4 ayat (2) UU No. 44 Tahun 1999.

khusus atau bersifat istimewa.⁵⁶ **Perkembangan lain** dari UU No. 18 Tahun 2001 ini diatur pula mengenai Mahkamah Syar'iyah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Pasal 25 UU tersebut menyatakan bahwa:

- (1) Peradilan Syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagai bagian dari sistem peradilan nasional dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak manapun.
- (2) Kewenangan Mahkamah Syar'iyah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), didasarkan atas syariat Islam dalam sistem hukum nasional, yang diatur lebih lanjut dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- (3) Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberlakukan bagi pemeluk agama Islam.

Kemudian dalam Pasal 26 UU No. 18 Tahun 2001 tersebut dinyatakan bahwa:

- (1) Mahkamah Syar'iyah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) terdiri atas Mahkamah Syar'iyah Kabupaten/Sagoe dan Kota/Banda atau nama lain sebagai pengadilan tingkat pertama, dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi sebagai pengadilan tingkat banding di ibukota Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- (2) Mahkamah Syar'iyah untuk tingkat kasasi dilakukan pada Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- (3) Hakim Mahkamah Syar'iyah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sebagai Kepala Negara atas usul **Menteri Kehakiman** setelah mendapat pertimbangan Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Ketua Mahkamah Agung.

Salah satu amanat dari UU No. 18 Tahun 2001 tersebut adalah diberikannya peluang dan hak bagi Provinsi Aceh untuk membentuk Peradilan Syari'at Islam sebagai bagian dari sistem Peradilan Nasional.⁵⁷ **Satu hal yang terasa aneh** dalam UU No. 18 Tahun 2001 ini, yaitu tentang hakim Mahkamah Syar'iyah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sebagai Kepala Negara atas usul **Menteri Kehakiman** setelah mendapat pertimbangan Gubernur Provinsi

⁵⁶ Konsdideran UU No. 18 Tahun 2001 huruf a, b, dan c.

⁵⁷ Yakni pada Pasal 25 ayat (1) UU No. 18 Tahun 2001 Tanggal 9 Agustus 2001 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 No. 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4134).

Nanggroe Aceh Darussalam dan Ketua Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (3) UU No. 18 Tahun 2001.

Dalam pandangan Penulis, *secara yuridis* ketentuan dalam Pasal 26 ayat (3) ini mengandung kelemahan dan kerancuan, antara lain, sebagai berikut:

1. Pemberian kewenangan kepada Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh mengusulkan hakim Mahkamah Syar'iyah bertentangan dengan asas umum kekuasaan kehakiman karena kekuasaan kehakiman merupakan kewenangan Pemerintah Pusat.
2. Pemberian kewenangan kepada Menteri Kehakiman mengusulkan hakim hakim Mahkamah Syar'iyah bertentangan dengan semangat kehidupan beragama dan UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama jo UU No. 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Dalam aplikasi berikutnya ketentuan-ketentuan tersebut ternyata tidak dilaksanakan. Hal ini nampak dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2003 tanggal 3 Maret 2003 Tentang Mahkamah Syar'iyah Provinsi dan Mahkamah Syar'iyah Di Provinsi Naggroe Aceh Darussalam yang melaksanakan ketentuan dalam UU tersebut.

5. Kedudukan PA Pasca Amandemen Ketiga Tahun 2001

Pada tahun 2001 dilakukan amandemen ketiga UUD Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001. Sistem ketatanegaraan pasca amandemen UUD 1945 ini mengarah kepada tujuan membentuk atau mendesain demokrasi yang berorientasi pada keadilan, supremasi hukum, *civil society*, *checks and balances* yang menabukan dominasi kekuasaan seperti *strong*

presidensiil, akuntabilitas kekuasaan dan pluralisme atau kemajemukan dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, demikian **Dahlan Thaib** memaparkan.⁵⁸ Pasca amandemen UUD Tahun 1945, kedudukan kekuasaan kehakiman mengalami perkembangan menuju terciptanya *supremasi hukum*, *civil society*, *checks and balances* yang menabukan dominasi kekuasaan seperti *strong presidensiil*, akuntabilitas kekuasaan dan pluralisme atau kemajemukan dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut **Abdul Mukthie Fadjar**, perkembangan tersebut menunjukkan bahwa jaminan konstitusional atas prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan eksistensi badan-badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung semakin kuat semakin kuat karena telah mendapat jaminan konstitusional dalam UUD 1945 yang semula hanya dimuat dalam UU saja.⁵⁹ **Perkembangan penting** dari amandemen ketiga UUD 1945 pada tahun 2001 ini, bahwa lembaga-lembaga pelaku kekuasaan kehakiman mengalami perubahan sebagaimana diatur dalam Pasal 24 UUD 1945 hasil amandemen tersebut, yaitu: (1) **Mahkamah Agung**; (2) **Badan-badan peradilan** yang berada di bawahnya; dan (3) **Mahkamah Konstitusi**. **Perubahan Pasal 24** UUD 1945 ini tidak lagi menempatkan Mahkamah Agung sebagai *single top authority* dalam kekuasaan kehakiman, karena kehadiran Mahkamah Konstitusi.

Pada tahun 2001, setelah dilakukan amandemen ketiga UUD 1945 di mana dalam amandemen ketiga tersebut, Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa 'Negara Indonesia adalah Negara Hukum' (Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945,

⁵⁸ Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945)*, dalam *Membangun Hukum Indonesia Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum*, Total Media, Yogyakarta, Maret 2008, hlm.193.

⁵⁹ Abdul Mu'thie Fadjar, op., cit., hlm. 114.

sedang dalam Pembukaan UUD 1945 dinyatakan bahwa Negara berdasarkan kepada Pancasila. Dengan demikian maka secara konstitusional, Negara Indonesia adalah **Negara Hukum Pancasila**. Menurut **Muhammad Tahir Azhari**, salah satu ciri khas Negara Hukum Pancasila adalah ada hubungan yang erat antara Agama dan Negara dalam arti yang positif,⁶⁰ yakni bahwa: *Pertama*, Segala tindakan dan kebijakan Negara dan warga Negara harus sejalan dan tidak boleh bertentangan dengan agama; *Kedua*, Negara menjamin terselenggaranya kehidupan beragama dengan baik, termasuk di dalamnya menjamin pelaksanaan dan penegakan hukum Islam bagi mereka yang beragama Islam mengenai perkara-perkara yang tunduk pada hukum Islam berdasarkan asas personalitas keislaman dan prinsip-prinsip syariah demi terselenggaranya kehidupan beragama, bermasyarakat, dan bernegara sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa; dan *Ketiga*, Dalam Negara Hukum Pancasila harus ada peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh suatu kekuatan apapun di luar kekuasaan kehakiman, termasuk di dalamnya harus ada peradilan syariah Islam guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan hukum Islam sesuai prinsip-prinsip syariah.

Konsisten dengan paradigma tersebut, Peradilan Agama sebagai *Peradilan Syariah Negara* sudah seharusnya:

1. Mempunyai kedudukan yang kuat dan memadai,⁶¹ merdeka dan mandiri.⁶²

⁶⁰ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, September 1992, hlm. 72.

⁶¹ Hasbi Ash Shiddieqy, *Sejarah Peradilan Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1970, hlm. 8.

Al Qur'an Surat Al Nisa' 4 ayat: 59 yang artinya: "Hai orang-orang yang beriman, ta'atilah Allah dan ta'atilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu

2. Tampil sebagai Peradilan Syariah Negara yang sesungguhnya.⁶³
3. Mampu menegakkan syariah Islam berdasarkan asas personalitas keislaman secara utuh dan sempurna⁶⁴ berdasarkan prinsip-prinsip Syariah, *rahmatan lil 'alamin* dan penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia.

Perkembangan penting dari amandemen ketiga UUD Tahun 1945 berkaitan dengan *Peradilan Agama* adalah: (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (Pasal 24 ayat (1)); (2) 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 (Pasal 24 ayat (2)); (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam UU (Pasal 24 ayat (3)). **Pasal 24 ayat (2)** UUD 1945 ini menegaskan 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.

Penulis berpendapat bahwa dengan dilakukannya amandemen atas UUD Tahun 1945 tersebut, maka kedudukan Peradilan Agama di Indonesia semakin

berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya”.

⁶² Al Qur'an Surat al Nisa' 4 ayat: 58 yang artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil”.

⁶³ Pasal 3 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004.

⁶⁴ Al Qur'an Surat Al Nisa' 4 ayat: 58 yang artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil”.

kuat, antara lain, karena: *Pertama*, melalui Pasal 24 ayat (2) hasil amandemen ketiga ini, Peradilan Agama memiliki *dasar konstitusional* dalam UUD 1945; *Kedua*, dengan demikian maka *kedudukan Peradilan Agama semakin kuat dan sejajar* dengan Badan Peradilan yang lain serta institusi lainnya, baik legislatif maupun eksekutif, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. **Pasal 24 ayat (2) UUD 1945** ini menjadi dasar konstitusional penyatuatapan Peradilan Agama di bawah Mahkamah Agung, bersama-sama lingkungan peradilan lainnya. **Zein Badjeber**⁶⁵ mengatakan bahwa ketika amandemen UUD Tahun 1945, saya ngotot memasukkan empat badan peradilan, termasuk PA, ke dalam UUD Tahun 1945. Dengan demikian PA mendapat tempat dalam konstitusi. Ternyata hal itu tidak mendapat reaksi sehingga menjadi putusan MPR. Dalam UUD ini sengaja dibatasi dengan empat lingkungan peradilan supaya tidak ada lagi peradilan baru yang sewaktu-waktu dapat dimunculkan melalui UU. Walaupun ada peradilan yang baru, maka masuk ke dalam empat lingkungan peradilan tersebut.⁶⁶

6. Pembentukan Mahkamah Syar'iyah Tahun 2003

Pada tahun 2002, yakni sekitar bulan Maret, Pimpinan Mahkamah Agung menugaskan tiga orang Ketua Muda Mahkamah Agung⁶⁷ ke Aceh untuk mengetahui lebih jauh upaya yang telah dilakukan masyarakat Aceh dalam rangka pembentukan Mahkamah Syar'iyah. Pertemuan itu dilaksanakan di rumah WAGUB: Ir. H. Azwar Abu Bakar.⁶⁸ Pada tahun 2002, tepatnya pada tanggal 14

⁶⁵ Ketua Badan Legislatif DPR-RI tahun 1999-2004.

⁶⁶ PPHIM, *Jejak Langkah & Dinamika PPHIM*, PPHIM Dan Ramah Publisher, Jakarta, 2007, hlm. 51.

⁶⁷ Yaitu: (1) H. Suharto, S.H. – TUADA DATLIS, (2) H. Syamsuhadi Irsyad, S.H., M. Hum – TUADA ULDILAG, dan (3) H. Toton Suprpto, S.H. – TUADA ADAT.

⁶⁸ Soufyan Saleh, op., cit., hal. 4.

Oktober 2002 dikeluarkan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam No. 2 Tahun 2002 Tentang Peradilan Syariat Islam. Qanun ini merupakan tindak lanjut dari UU No. 18 Tahun 2001 yang menetapkan bahwa Mahkamah Syar'iyah sebagai Peradilan Syari'at Islam dengan kompetensi absolut meliputi seluruh aspek syari'at Islam yang akan diatur dengan Qanun. Dalam Qanun ini terdapat ketentuan-ketentuan yang bertalian dengan Peradilan Agama di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, antara lain, sebagai berikut:

- 1) Peradilan syari'at Islam adalah bagian dari sistem peradilan nasional yang dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak manapun (Pasal 1 angka 1 Qanun No. 20 Tahun 2002).
- 2) Mahkamah Syar'iyah merupakan pengembangan dari Pengadilan Agama yang telah ada (Pasal 2 ayat (3) Qanun No. 10 Tahun 2002).
- 3) Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama yang telah ada yang diatur dengan UU No. 7 Tahun 1989, yang juga berwenang menangani perkara-perkara tertentu sesuai dengan hukum syari'at Islam, harus dikembangkan, diselaraskan dan disesuaikan dengan maksud UU No. 18 Tahun 2001, agar tidak terjadi *dualisme* dalam pelaksanaan Peradilan Syari'at Islam yang dapat menimbulkan kerawanan sosial dan ketidakpastian hukum, maka lembaga Peradilan Agama beserta perangkatnya (sarana dan prasarannya) yang telah ada di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dialihkan menjadi lembaga Peradilan Syari'at Islam (Penjelasan Pasal 2 ayat (3) Qanun No. 10 Tahun 2002).

- 4) Mahkamah Syar'iyah bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara-perkara pada tingkat pertama dalam bidang: a. ahwal al-syakhsyah; b. mu'amalah; c. jinayah; dan d. kewenangan lain yang diatur dengan qanun (Pasal 49 dan Pasal 51 Qanun No. 10 Tahun 2002).
- 5) Pada saat mulai berlakunya Qanun ini, semua kewenangan Badan Peradilan Agama menurut UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang telah ada di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dinyatakan menjadi kewenangan Mahkamah syar'iyah menurut Qanun ini (Pasal 58 ayat (1) Qanun No. 10 Tahun 2002).

Dari Qanun No. 10 Tahun 2002 ini, Penulis berkesimpulan bahwa pada hakikatnya Mahkamah Syar'iyah Provinsi dan Mahkamah Syar'iyah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Pengadilan Tinggi Agama dan Pengadilan Agama yang ada di Provinsi tersebut yang kemudian dikembangkan dengan mengubah nama, susunan organisasi, dan kewenangannya.

Pada hari Selasa tanggal 1 Muharram 1424 Hijriah bertepatan dengan tanggal 4 Maret 2003, berdasarkan Keppres No. 11 Tahun 2003 tanggal 3 Maret 2003 Tentang Mahkamah Syar'iyah Provinsi Dan Mahkamah Syar'iyah Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, bertempat di Gedung DPRD Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dilaksanakan peresmian Mahkamah Syar'iyah oleh Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Prof. DR. H. Bagir Manan, S.H., LLM.⁶⁹ yang dihadiri oleh Gubernur, wakil Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh

⁶⁹ Syamsuhadi Irsyad, *Mahkamah Syar'iyah Dalam Sistem Peradilan Nasional*, Ringkasan Disertasi, Program Doktor Pascasarjana Kekhususan Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009, hlm.139.

Darussalam, para Menteri, dan team Pusat,⁷⁰ semua Bupati/Walikota hadir bersama para Muspida. Kepres tersebut antara lain berisi perubahan nama dari **Pengadilan Agama** menjadi **Mahkamah Syar'iyah Kabupaten/Kota** dan dari **Pengadilan Tinggi Agama** menjadi **Mahkamah Syar'iyah Provinsi** dengan penambahan kewenangan yang akan dilaksanakan secara bertahap. **Dengan diresmikannya** Mahkamah Syar'iyah di Provinsi Nanghgroe Aceh Darussalam, maka Pengadilan Agama di Daerah itu menjadi Mahkamah Syar'iyah. Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2003 tanggal 3 Maret 2003 tersebut pada pokoknya memutuskan bahwa:

1. Pengadilan Agama yang telah ada di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam diubah menjadi Mahkamah Syar'iyah (Pasal 1 ayat (1)).
2. Mahkamah Syar'iyah sebagaimana dimaksud pada angka 1 adalah Mahkamah Syar'iyah di Banda Aceh, Sabang, Sigli, Meureudu, Bireuen, Lhokseumawe, Takengon, Idi, Lhoksukon, Langsa, Kualasimpang, Blangkejeren, Kutacane, Meulaboh, Sinabang, Calang, Singkil, Tapaktuan, dan Jantho (Pasal 1).
3. Pengadilan Tinggi Agama Banda Aceh diubah menjadi Mahkamah Syar'iyah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, selanjutnya disebut Mahkamah Syar'iyah Provinsi (Pasal 1 ayat (3)).
4. Daerah hukum Mahkamah Syar'iyah tersebut adalah daerah hukum eks Pengadilan Agama yang bersangkutan (Pasal 2 ayat (1)).

⁷⁰ Yang hadir pada upacara tersebut antara lain: Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Prof. DR. H. Bagir Manan, S.H; Mendagri, DR (HC) Hari Sabarno, SIP., M.M., M.A.; Menkeh HAM, Prof. DR. Yusril Ihza Mahendra; Menteri Agama, Prof. DR. H. Said Agil Husein Al-Munawar, M.A., Dirjen Bimas Islam dan penyelenggaraan Haji, H. Taufik Kamil; Direktur Pembinaan Peradilan Agama, Drs. H. Wahyu Widiana, M.A.; Wakil Sekretaris Jenderal MA. RI. Drs. H. Ahmad Kamil, S.H. dan lain-lain.

5. Daerah hukum Mahkamah Syar'iyah Provinsi adalah daerah hukum eks Pengadilan Tinggi Agama Banda Aceh (Pasal 2 ayat (2)).
 6. Kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi adalah kekuasaan dan kewenangan Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama, ditambah dengan kekuasaan dan kewenangan lain yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dalam ibadah dan syiar Islam yang ditetapkan dalam Qanun (Pasal 3 ayat (1)).
 7. Kekuasaan dan kewenangan lain tersebut dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan kemampuan kompetensi dan kesediaan sumberdaya manusia dalam kerangka sistem peradilan nasional (Pasal 3 ayat (2)).
 8. Kepaniteraan, kesekretariatan, jurusita, dan pegawai masing-masing Pengadilan Agama menjadi kepaniteraan, kesekretariatan, juru sita dan pegawai masing-masing Mahkamah Syar'iyah (Pasal 4 ayat (1)).
 9. Kepaniteraan, kesekretariatan dan pegawai Pengadilan Tinggi Agama menjadi kepaniteraan, kesekretariatan dan pegawai Mahkamah Syar'iyah Provinsi (Pasal 4 ayat (2)).
 10. Sarana dan prasarana masing-masing Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama Banda Aceh menjadi sarana dan prasarana masing-masing Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi (Pasal 7).
 11. Pembiayaan yang diperlukan Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara cq. Departemen Agama (Pasal 6).
-

Dengan demikian maka pada hakikatnya Mahkamah Syar'iyah adalah Pengadilan Agama di Nanggroe Aceh Darussalam dengan *kompetensi plus*.

7. Pro & Kontra Penyatuan PA di Bawah MA Menghangat Lagi

Pada tahun 2004 diundangkan UU No. 4 Tahun 2004 tanggal 15 Januari 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mulai berlaku sejak diundangkan untuk menggantikan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. UU No. 4 Tahun 2004 ini kelak menjadi *dasar penyatuan* semua pengadilan dari empat lingkungan Peradilan berada di bawah Mahkamah Agung. Berdasarkan UU No. 35 Tahun 1999, Departemen Hukum Dan PerUUan segera menyusun RUU yang komprehensif mengenai Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Demikian pula beberapa UU yang harus disesuaikan menyusul penyatuan badan-badan peradilan di bawah MA, misalnya UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara serta UU No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.⁷¹ Dalam kaitan dengan penyiapan UU Kekuasaan Kehakiman yang lebih lengkap, Departemen Hukum dan PerUUan serta DPR mempertanyakan mengenai status Peradilan Agama karena masih terjadi kontroversi di kalangan Departemen Agama, Ulama dan Peradilan Agama sendiri mengenai hal ini. Belum ada kata sepakat apakah Peradilan Agama jadi diintegrasikan ke MA atau tetap berada di bawah kekuasaan Departemen Agama. Departemen Hukum dan PerUUan dan DPR ingin mengklirkan masalah tersebut sebab hal ini berkaitan dengan isi RUU yang akan ditetapkan. Kalau misalnya PA

⁷¹ PPHIM, op., cit., hlm. 111.

tetap tidak mau bergabung dengan MA, tentu beberapa hal dalam RUU tersebut disesuaikan, demikian juga jika nantinya akan bergabung.⁷² **Keinginan Departemen Hukum dan PerUUan** untuk segera melahirkan UU mengenai Kekuasaan Kehakiman ini 'memaksa' pihak Peradilan Agama, terutama yang pro integrasi, untuk mengklirkan masalah ini sehingga harus ada kata sepakat, jadi bergabung atau tidak. Karena itu, mereka berjuang agar kata sepakat itu dapat dicapai dan segera disampaikan ke DPR yang sedang menggodok UU tersebut. Mereka yang pro integrasi memandang bahwa ini adalah momentum yang sangat menentukan. "Teman-teman waktu itu berfikir, saat ini atau tidak sama sekali", ujar **H. Taufiq** mengingat-ingat saat-saat kritis tersebut. Saya melihat, PPHIM sangat besar peranannya dalam hal ini. PPHIM memprakarsai pertemuan di Wisma Haji, jalan Jaksa Jakarta Pusat, yang kemudian kita sebut sebagai **Pertemuan Jalan Jaksa**. Pertemuan ini dilakukan untuk mempertemukan sejumlah anggota DPR, Ketua-ketua PTA seluruh Indonesia, dan Departemen Agama yang dalam hal ini diwakili oleh Direktur Badan Peradilan Agama.⁷³

Pertemuan itu berlangsung *cukup alot*. Alotnya perdebatan mengenai jadi tidaknya PA diintegrasikan ke MA ini tidak terlepas dari isi UU No. 35 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa proses peralihan Peradilan Agama ke Mahkamah Agung tidak ditentukan waktunya.⁷⁴ Departemen Agama masih ngotot untuk mempertahankan Peradilan Agama di bawah Departemen Agama, sementara Ketua-ketua PTA menghendaki berintegrasi dengan MA. Bagi PTA, tekad meninggalkan dengan Depag sudah final. Anggota DPR yang hadir nampaknya

⁷² Wawancara dengan H. Taufiq di Jakarta pada tanggal 11 Oktober 2010.

⁷³ Wawancara dengan H. Taufiq di Jakarta tanggal 11 Oktober 2010.

⁷⁴ PPHIM, loc., cit., hlm. 113.

cenderung mendukung integrasi, namun mereka juga tidak bisa lebih jauh jika persoalan intern ini tidak klir. Meskipun anggota DPR yang hadir berada di pihak yang pro integrasi, tetapi mereka juga turut andil dalam mencairkan suasana dengan memberikan pertimbangan-pertimbangan. Walaupun pertemuan tidak menghasilkan kesepakatan bulat, namun dari pertemuan itu muncul harapan bahwa hal itu dapat diterima. Beberapa catatan dari pertemuan itu, misalnya, harus ada persetujuan ulama. Hal ini merupakan pekerjaan tambahan yang harus segera diselesaikan.⁷⁵ Setelah pertemua Jalan Jaksa tersebut, **H. Taufiq** segera menemui Menteri Agama, H. Said Husain al-Munawwar. Beliau mengemukakan bahwa tampaknya keinginan warga PA sudah tidak bisa dibendung lagi. Karena itu beliau meminta kepada Menteri Agama untuk secara bijak memenuhi harapan itu. Menurut **H. Taufiq**, Menteri Agama menyetujui dengan syarat para Ulama juga menyetujui. Direktur Binbapera, Wahyu Widiyana, juga sudah menyetujui keinginan itu. Persetujuan Menteri Agama dan Direktur Binpera tersebut oleh H. Taufiq dijadikan bahan untuk melakukan negosiasi kepada para ulama. Ia kemudian menemui K.H. Sahal Mahfudz, K.H. Ali Yafie, dan K.H. Amidhan. Selain itu, pada saat Munas Majelis Ulama Indonesia (MUI) se-Indonesia pada tanggal 16 Desember 2003 di Jakarta, momentum itu dimanfaatkan H. Taufiq untuk meminta persetujuan ulama. Langkah Taufiq tersebut semakin lancar karena ia menjadi salah seorang Ketua Komisi dalam Munas tersebut. Di situlah H. Taufiq berkesempatan mengemukakan argumentasinya mengapa PA harus berintegrasi ke Mahkamah Agung. **Taufiq** menuturkan: "Ya kebetulan saya bisa

⁷⁵ Ibid., hlm. 112.

menguasai forum Munas MUI itu sehingga saya dengan mudah menyampaikan alasan-alasan kita”.⁷⁶

Tampaknya suasana sudah mulai mencair. Para penentang integrasi itu sudah mulai sedikit demi sedikit menerima keinginan warga PA. Seiring dengan itu, PPHIM terus-menerus melakukan lobi dan pendekatan kepada berbagai pihak, terutama kepada DPR. Berkat pendekatan-pendekatan yang intensif tersebut, akhirnya Departemen Agama beserta para Ulama menyetujui penyatuatan Peradilan Agama ke Mahkamah Agung dengan catatan agar dalam pembinaan Peradilan Agama tetap melibatkan Departemen Agama dan MUI. Oleh karena itu dalam Rakernas dan Ijtima’ Ulama Komisi Fatwa MUI se-Indonesia itu, MUI memutuskan sikapnya menyetujui penyatuatan dengan mengusulkan agar ada penambahan alinea pada Penjelasan RUU Kekuasaan Kehakiman yang selengkapya berbunyi:

Dengan berlakunya UU ini, pembinaan badan peradilan umum, badan Peradilan Agama, badan peradilan militer, dan badan peradilan tata usaha negara berada di bawah Mahkamah Agung. Mengingat sejarah perkembangan Peradilan Agama yang spesifik dalam sistem peradilan nasional, pembinaan terhadap badan Peradilan Agama dilakukan dengan memperhatikan saran dan pendapat **Menteri Agama dan Majelis Ulama Indonesia.**

Usulan MUI itu diteruskan oleh PPHIM dengan mengirimkan surat ke DPR pada tanggal 16 Desember 2003 dengan tembusan ke Menteri Agama. Hasilnya, DPR dalam sidang paripurna tanggal 18 Desember 2003 mengesahkan RUU Kekuasaan Kehakiman itu menjadi UU dengan memasukkan usulan MUI

⁷⁶ Ibid.

tersebut secara penuh.⁷⁷ Dengan diundangkannya RUU tersebut, menjadi UU maka Peradilan Agama bersama tiga lingkungan peradilan lainnya dinyatakan secara resmi dalam UU Kekuasaan Kehakiman tersebut menjadi bagian dari Mahkamah Agung. **Dengan diundangkannya** UU No. 4 Tahun 2004 ini, maka berakhirlah perseteruan pendapat pro dan kontra penyatuatapan Peradilan Agama setelah terwujud kesepakatan antara kedua belah pihak yang kemudian kesepakatan itu dimuat dalam Penjelasan Umum UU No. 4 Tahun 2004 alinea keempat. Dengan dimuatnya kesepakatan tersebut, maka polemik penyatuatapan pun berakhir dan selanjutnya harus dipikirkan bagaimana membina Badan Peradilan Agama tersebut ke depan sesuai kesepakatan dimaksud.

8. Kedudukan Peradilan Agama dalam UU No. 4 Tahun 2004

Pertimbangan penting pengubahan UU Kekuasaan Kahakiman melalui UU No. 4 Tahun 2004 ini adalah untuk merealisasikan amanat dari UU No. 35 Tahun 1999, yakni mengalihkan semua pengadilan dari masing-masing Departemennya menjadi satu atap di bawah Mahkamah Agung untuk menjamin kemerdekaannya dari campur tangan eksekutif dan menguatkan kedudukan pengadilan. **Perkembangan penting** dengan diundangkannya UU ini maka kedudukan, peran dan fungsi yang diberikan kepada Peradilan Agama semakin luas dan mantap dengan *perkembangan kemajuan* yang sangat mendasar, yakni:

1. Perubahan fungsi pengadilan dari sebagai **pelaksana** kekuasaan kehakiman⁷⁸ menjadi **pelaku** kekuasaan kehakiman⁷⁹. Pasal 2 UU No. 7 Tahun 1989

⁷⁷ Jaenal Aripin, *Peradilan Agama Dalam Bingkai Reformasi Hukum Di Indonesia*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 307-308.

⁷⁸ Pasal 2 UU No. 3 Tahun 2006.

⁷⁹ Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 jo Pasal 2, 4 ayat (2), 10, dan 31 UU No. 4 Tahun 2004.

menyatakan bahwa Peradilan Agama merupakan salah satu **pelaksana** kekuasaan kehakiman. Pembentuk UU tidak menjelaskan apa perbedaan antara dua kata dimaksud. Barangkali istilah 'pelaku' ini bersumber dari Pasal 24 ayat (2) UUD Tahun 1945 yang menetapkan bahwa "Kekuasaan kehakiman **dilakukan** oleh sebuah Mahkamah Agung ...dst". Konsisten dengan Pasal 2 ayat (2) UUD Tahun 1945 tersebut, maka Pasal 2 UU No. 4 Tahun 2004 menggunakan kata '**dilakukan**'. Kata 'pelaksana' adalah subyek yang mengerjakan sesuatu atas inisiatif, perintah atau ide pihak lain. Sedang 'pelaku' adalah subyek yang memiliki ide, kewenangan dan kemampuan untuk melaksanakan idenya sendiri.

2. Terdapat **penegasan larangan campur tangan** dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman, kecuali dalam hal-hal sebagaimana disebut dalam UUD Tahun 1945. Penegasan larangan campur tangan ini tidak ada dalam UU sebelumnya.⁸⁰
3. **Dialihkannya** pembinaan organisasi, administrasi dan keuangan pengadilan dari empat lingkungan peradilan dari Departemen masing-masing ke Mahkamah Agung.⁸¹ Dengan demikian campur tangan eksekutif terhadap pembinaan organisasi, administrasi dan finansial pengadilan tidak ada lagi dan kemandirian serta kemerdekaan hakim diharapkan lebih terjamin.
4. Dialihkannya tatacara sumpah hakim dari praktik "**diambil sumpah**" oleh atasannya menjadi "**mengucapkan sumpah**" di hadapan pimpinannya.⁸² Pembentuk UU tidak menjelaskan apa perbedaan antara dua kata tersebut.

⁸⁰ Pasal 4 ayat (3) dan (4) UU No. 4 Tahun 2004.

⁸¹ Pasal 13 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004.

⁸² Pasal 30 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004.

Istilah 'mengucapkan sumpah' barangkali bersumber dari Pasal 9 ayat (1) yang menetapkan bahwa "Sebelum memangku jabtannya, Presiden dan Wakil Presiden **bersumpah** menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat ...". di sini tidak digunakan kata '**diambil sumpah**'. Mengucapkan sumpah berbeda dengan diambil sumpah. 'Mengucapkan sumpah' merupakan suatu tindakan yang didorong oleh kesadaran rohani pengucap sumpah sehingga keluar dari kesadarannya sendiri. Sedang 'diambil sumpah' lebih didorong oleh kehendak atasannya dan lebih bersifat seremonial saja, padahal hakim dalam melakukan tugasnya tidak tunduk kepada atasannya melainkan tunduk kepada keadilan, kebenaran dan kepada Tuhan. Hakim adalah merdeka dari kehendak atasannya.

5. Kedudukan Peradilan Agama sebagai sebuah lingkungan peradilan telah disejajarkan dengan Peradilan Umum sehingga tidak ada lagi istilah Peradilan Khusus bagi Peradilan Agama sebagaimana pernah diatur dalam UU No. 14 Tahun 1970 sebelumnya.⁸³ Dan dengan demikian maka juga dimungkinkan dibentuknya *pengadilan khusus* dalam lingkungan Peradilan Agama.⁸⁴
6. Dilibatkannya **Komisi Yudisial** dalam rangka pengawasan eksternal guna menjaga kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim agung dan hakim, dan pengangkatan hakim agung.⁸⁵ Hal ini tidak pernah ada sebelumnya.

⁸³ Pasal 2 dan 10 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2004.

⁸⁴ Pasal 15 ayat (1) dan (2) UU No. 4 Tahun 2004.

⁸⁵ Pasal 34 UU No. 4 Tahun 2004.

7. Diakuinya **Mahkamah Syar'iyah** di Nangro Aceh Darussalam sebagai peradilan negara dalam sistem peradilan nasional.⁸⁶
8. UU ini disamping memantapkan kedudukan Peradilan Agama, namun tanpa mengubah fungsi khusus Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam, *Pertama*, dari sudut *kedudukan* dan *kelembagaan*, maka Peradilan Agama telah sejajar dengan Badan Peradilan Umum, yakni sebagai **Pengadilan Negara** di bawah Mahkamah Agung; *Kedua*, dari sudut *fungsi yang diembannya*, maka Peradilan Agama tetap merupakan peradilan khusus (*spesifik*), yakni sebagai **Peradilan Syariah Islam**.

9. Kedudukan Mahkamah Syar'iyah dalam UU No. 4 Tahun 2004

Pasal 15 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004 menyatakan bahwa pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 yang diatur dengan UU. Kemudian dalam ayat (2) Pasal tersebut dinyatakan bahwa:

Peradilan Syariah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan peradilan khusus dalam lingkungan Peradilan Agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan Peradilan Agama, dan merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan umum.

Menurut pengamatan **Penulis**, dalam UU No. 4 Tahun 2004 ini terjadi *kerancuan kedudukan* Mahkamah Syar'iyah. Ketentuan dalam ayat (2) Pasal 15 UU No. 4 Tahun 2004 ini bertentangan dengan ketentuan ayat (1) Pasal yang sama. Pasal 15 ayat (1) menentukan bahwa pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam **salah satu lingkungan peradilan**, sedang pada ayat (2)

⁸⁶ Pasal 15 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2004.

dinyatakan bahwa Peradilan Syariah Islam di Provinsi NAD merupakan *peradilan khusus* dalam **dua lingkungan peradilan** yang berbeda, yakni *pertama*: dalam **lingkungan Peradilan Agama** sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan Peradilan Agama, dan *kedua*: merupakan pengadilan khusus dalam **lingkungan peradilan umum** sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan umum. **Kerancuan yang terjadi** dalam Pasal 15 ini secara yuridis mengakibatkan ketidakpastian kedudukan Mahkamah Syar'iyah di Aceh. Pasal 15 ini menimbulkan beberapa persoalan hukum mengenai kedudukan Mahkamah Syar'iyah di Aceh, yakni:

1. Apakah Mahkamah Syar'iyah di Aceh merupakan pengadilan khusus ataukah merupakan pengadilan induk seperti halnya Pengadilan Agama atau Pengadilan Negeri yang di dalamnya dapat dibentuk pengadilan khusus?
2. Apakah mungkin Mahkamah Syar'iyah sebagai sebuah lembaga pengadilan berkedudukan sebagai pengadilan khusus dalam dua lingkungan peradilan yang berbeda?
3. Bagaimana cara pelaksanaan dari ketentuan Pasal 15 ini di kemudian hari?

Namun demikian, hal ini ternyata merupakan sebuah hasil kompromi politik pada waktu pembahasan di DPR. **Zen Badjeber** mengatakan bahwa kita mengalami kesulitan ketika memutuskan Mahkamah Syar'iyah Aceh (MSA) karena kewenangan MSA lebih luas dari pada kewenangan PA. MSA selain memeriksa perkara perdata, juga memeriksa perkara pidana. Itulah sebabnya di dalam UU Kekuasaan Kehakiman dijelaskan bahwa sepanjang perkaranya

merupakan kewenangan Peradilan Agama, maka MSA berada di bawah Peradilan

Agama dan jika perkara itu merupakan kewenangan Peradilan Umum, maka MSA berada di bawah Peradilan Umum. Jadi MSA seolah-olah *berdiri di atas dua kaki*. Dengan penjelasan itu, mereka (anggota yang lain) tidak keberatan.⁸⁷

10. Kedudukan Peradilan Agama dalam UU No. 3 Tahun 2006

Pada tahun 2006 diundangkan UU No. 3 Tahun 2006 tanggal 28 Februari 2006 Tentang Perubahan Atas UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama. **Pertimbangan penting** pengubahan UU-PA adalah sebagaimana disebutkan dalam konsideran UU tersebut, yaitu bahwa Peradilan Agama sebagaimana diatur dalam UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama sudah *tidak sesuai lagi* dengan **perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan** menurut UUDasar Tahun 1945. **Konsideran ini** merupakan landasan filosofis, politis dan sosiologis urgensinya perubahan UU Peradilan Agama. Hal ini mencerminkan **politik hukum** Pemerintah Indonesia pasca amandemen UU Dasar Tahun 1945, yaitu bahwa *"Peradilan Agama harus selalu disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut UUD 1945"*.

Walaupun ketika membahas UU Kekuasaan Kehakiman pada tahun 2004 telah tercapai kata sepakat mengenai pengintegrasian Peradilan Agama ke Mahkamah Agung, namun RUU mengenai perubahan UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama belum disiapkan. Bahkan tidak jelas siapa yang bertanggung jawab menyiapkannya. Departemen Hukum dan PerUUan berpendapat bahwa itu kewenangannya Departemen Agama, sementara itu

⁸⁷ PPHIM, op., cit., hlm. 51.

Departemen Agama pun tidak menyiapkannya. Akhirnya **PPHIM** mengambil prakarsa menyiapkan konsep dasarnya dan mengajukannya ke DPR untuk kemudian dijadikan konsep RUU inisiatif DPR. Langkah tersebut ditempuh untuk memudahkan proses pembahasannya. Draft RUU tersebut kemudian disempurnakan dan dibahas bersama dengan Departemen Hukum Dan PerUUan. **Secara umum**, pembahasan RUU perubahan atas UU No. 7 Tahun 1989 tersebut relatif berjalan lancar. Tidak ada perdebatan yang berarti sebagaimana yang terjadi pada saat pembahasan RUU tentang Peradilan Agama pada tahun 1989 silam. **Zain Badjeber** (Ketua Badan Legislasi DPR waktu itu) menyatakan bahwa mulusnya pembahasan RUU perubahan UU No. 7 Tahun 1989 itu tidak terlepas dari upaya-upaya yang dilakukan oleh PPHIM dalam melakukan pendekatan-pendekatan dengan DPR. Menurutnya, berkat argumentasi-argumentasi yang disampaikan oleh PPHIM kepada sejumlah anggota DPR dalam forum-forum silaturahmi, turut andil dalam memuluskan pembahasan RUU tersebut. Teman-teman dari fraksi lain atau anggota non muslim pun tidak ada masalah karena kita jelaskan bahwa hal itu tidak ada kaitannya dengan upaya menghidupkan kembali isu-isu Negara Islam.⁸⁸

Perkembangan penting Peradilan Agama dalam UU No. 3 Tahun 2006 ini meliputi *perkembangan kedudukan, kelembagaan, dan kompetensinya*. Perkembangan Peradilan Agama dalam UU tersebut merupakan buah reformasi yang diperjuangkan oleh rakyat Indonesia. Reformasi juga telah membuahkan perkembangan hukum syariah Islam melalui kompetensi Peradilan Agama. Hal ini

⁸⁸ PPHIM, op., cit., hlm. 81.

syariah Islam dan Peradilan Agama, yaitu: *pertama*, mengganti hukum kolonial dan/atau hukum yang berjiwa kolonial dengan hukum nasional yang sesuai dengan falsafah Pancasila;⁹¹ *kedua*, mentransformasi hukum syariah Islam berdasarkan Qur'an dan Hadist yang sesuai dengan keperluan masyarakat Islam pada masa sekarang ke dalam putusan-putusannya dalam rangka pemberlakuan hukum syariah Islam bagi mereka yang beragama Islam berdasarkan asas personalitas keislaman;⁹² *ketiga*, memulihkan kembali kompetensi Peradilan Agama yang telah dicabut oleh Pemerintah Kolonial Belanda sesuai dengan prinsip-prinsip dasar kekuasaan mengeadili;⁹³ *keempat*, memulihkan kembali kewibawaan, kedudukan, dan kelembagaan Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam yang tampil menjadi pengadilan syariah negara yang sesungguhnya;⁹⁴ dan *kelima*, membangun Peradilan Agama sesuai dengan sistem ketatanegaraan menurut UUD Tahun 1945 dan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.⁹⁵

3. Peran yudikatif, di mana Peradilan Agama berkewajiban menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan hukum syariah

⁹¹ Sunarmi, *Prinsip Keseimbangan Dalam Hukum Kepailitan Di Indonesia*, PT. Sofmedia, Jakarta, 2010, hlm. 51. Politik hukum ini bersumber dari Pasal II Aturan Peralihan dalam UUD Tahun 1945 yang dibangun oleh para Pendiri Republik ini.

⁹² Salman Alfarisi, *Mohammad Hatta Biografi Singkat 1902-1980*, Garasi, Yogyakarta, 2009, hal. 154. Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, "Perkembangan Hukum Islam Dan Peradilan Agama Di Indonesia" dalam "Kenang-kenangan Satu Abad Peradilan Agama Di Indonesia", Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Departemen Agama, Jakarta, 1985, hlm. 26. Politik hukum ini dibangun oleh Muhammad Hatta pada awal kemerdekaan.

⁹³ PPHIM, *Jejak Langkah Dan Dinamika PPHIM*, Jakarta, PPHIM & Ramah Publisher, 2007, hlm. 107-108. Politik hukum ini dibangun oleh Kyai Adnan, Ketua Mahkamah Islam Tinggi, pada awal kemerdekaan.

⁹⁴ Ibid. Politik hukum ini juga dibangun oleh Kyai Adnan bersama politik hukum pemulihan kembali kompetensi Peradilan Agama di awal kemerdekaan.

⁹⁵ Konsideran UU-PA No. 3 Tahun 2006 jo No. 50 Tahun 2009. Politik hukum ini dibangun oleh Peembentuk UU No. 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Islam, yakni dengan menerapkan hukum syariah Islam pada kasus-kasus yang dihadapi.

4. Peran **sosiologis**, di mana Peradilan Agama berkewajiban menyelesaikan dan mendamaikan para pihak yang bersengketa dan memulihkan kembali hubungan sosial antara pihak-pihak yang bersengketa, baik melalui proses mediasi maupun litigasi.
5. Peran **administratif**, di mana Peradilan Agama berkewajiban menyelenggarakan administrasi rumah tangganya sendiri.

11. Pengakuan terhadap PA sebagai Pengadilan Syariah Negara

Pengakuan berarti pemberian status. UUD Tahun 1945 memberikan status secara resmi kepada Peradilan Agama sebagai *Pengadilan Syariah Negara*.

Sebagai pengadilan syariah negara, maka Peradilan Agama:

1. diakui sebagai Pengadilan Negara (24 ayat (2) UUD 1945);
2. hakim Peradilan Agama diberi kedudukan sebagai **pejabat negara** pelaku kekuasaan kehakiman (Pasal 31 UU No. 4 Tahun 2004 dan Pasal 24 ayat (2) UU No. 7 Tahun 1989) yang keprotkolannya akan diatur dengan Keputusan Presiden. Pengakuan Negara terhadap hakim Peradilan Agama sebagai pejabat negara mesti harus diikuti dengan penghargaan yang layak seperti halnya pejabat negara yang lain; dan
3. menjalankan fungsi *peradilan syariah Islam* yang seutuhnya (*kaaffah*) dan andal.

Pengakuan Negara terhadap hakim pada umumnya dan hakim Peradilan

Agama pada khususnya, sebagian telah direalisasikan (antara lain gaji dan

tunjangan) dalam tindakan nyata dan selebihnya belum terwujud dalam tindakan nyata. **H. Taufiq** menuturkan bahwa kini, **Peradilan Agama telah mantap** di bawah naungan Mahkamah Agung. Apa yang dikhawatirkan oleh sejumlah kalangan di awal-awal munculnya aspirasi dari warga Peradilan Agama, tampaknya tidak terbukti, setidaknya-tidaknya hingga saat ini. Bahkan, wajah Peradilan Agama saat ini benar-benar telah berbeda dengan ketika masih berada di bawah Departemen Agama. **Image** masyarakat terhadap Peradilan Agama pun saat ini telah berubah. Apalagi setelah diundangkannya UU No. 3 Tahun 2006, pemulihan kompetensi Peradilan Agama semakin bertambah luas dengan dimasukkannya sengketa ekonomi syariah.⁹⁶

12. Kedudukan Mahkamah Syar'iyah dalam UU No. 11 Tahun 2006

Pada tahun 2006 diundangkanlah UU No. 11 Tahun 2006 tanggal 1 Agustus 2006 Tentang Pemerintahan Aceh yang di dalamnya diatur pula tentang *kedudukan, kelembagaan, dan kompetensi* Peradilan Syariat Islam di Aceh. **Pertimbangan penting** pengubahan UU Pemerintahan Aceh ini mengenai Mahkamah Syar'iyah adalah, antara lain, pemberian otonomis khusus untuk melaksanakan syariat Islam sesuai dengan budaya masyarakat Aceh.

Perkembangan penting Mahkamah Syar'iyah melalui UU No. 11 Tahun 2006 ini⁹⁷ meliputi aspek *kedudukan, kelembagaan, dan kompetensinya*. Mengenai *kedudukan* Peradilan Syariat Islam di Aceh, diatur dua aspek, yaitu kedudukannya dalam *sistem peradilan nasional* dan dalam *tataupacara keprotokolan* di Aceh. Dalam sistem peradilan nasional, maka Pada Pasal 128 UU

⁹⁶ PPHIM, op., cit., hlm. 113-114.

⁹⁷ Dalam UU No. 11 Tahun 2006 ini penyebutan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam tidak digunakan lagi. Sekarang disebut dengan Provinsi Aceh.

No. 11 Tahun 2006 dinyatakan bahwa: (1). Peradilan Syari'at Islam di Aceh adalah bagian dari sistem peradilan nasional **dalam lingkungan Peradilan Agama** yang dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pihak manapun; (2) Mahkamah Syar'iyah merupakan peradilan bagi setiap orang yang beragama Islam dan berada di Aceh. **Selanjutnya** dalam Pasal 131 UU No. 11 Tahun 2006 tersebut dinyatakan bahwa putusan Mahkamah Syar'iyah Aceh dapat dimintakan kasasi kepada Mahkamah Agung.

Dalam *sistem tataupacara keprotokolan* di Aceh, maka Pasal 69 huruf c menyatakan bahwa pelantikan dan pengambilan sumpah jabatan Gubernur/Wakil Gubernur dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden Republik Indonesia *di hadapan Ketua Mahkamah Syar'iyah Aceh* dalam rapat paripurna DPRA. Kemudian Pasal 70 huruf c menyatakan bahwa pelantikan dan pengambilan sumpah jabatan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota dilakukan oleh Gubernur atas nama Presiden Republik Indonesia *di hadapan Ketua Mahkamah Syar'iyah* dalam rapat paripurna DPRK.⁹⁸ Penulis berpendapat bahwa ketentuan ini telah menambah kuat kedudukan Mahkamah Syar'iyah dalam sistem ketatanegaraan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Mengenai *kelembagaannya*, diatur dalam Pasal 130 UU tersebut yang menyatakan bahwa Mahkamah Syar'iyah terdiri atas Mahkamah Syar'iyah kabupaten/kota sebagai pengadilan tingkat pertama dan Mahkamah Syar'iyah

⁹⁸ Soufyan Saleh, mantan Ketua Mahkamah Syar'iyah Aceh, menjelaskan bahwa maksud Pasal 69 huruf c dan Pasal 70 huruf c UU No. 11 Tahun 2006 adalah bahwa karena Mahkamah Syar'iyah merupakan lambang berlakunya hukum syariah Islam di Aceh, maka pelantikan dan pengambilan sumpah Gubernur/ Wakil Gubernur dan juga Bupati/Wakil Bupati maupun Walikota/Wakil Walikota dilakukan di hadapan Ketua Mahkamah Syar'iyah. Hal ini dimaksudkan sebagai lambang bahwa pimpinan daerah tersebut tunduk pada syariah Islam dan siap menjalankan serta menegakkan syariat Islam. Wawancara via telepon pada tanggal 2 Agustus 2010.

Aceh sebagai pengadilan tingkat banding. Menurut hemat **Penulis**, dari ketentuan beberapa Pasal dalam UU No. 11 Tahun 2006 tersebut, maka dapat diambil pengertian secara yuridis mengenai kelembagaan Mahkamah Syar'iyah, yaitu bahwa:

1. Peradilan syari'at Islam di Aceh merupakan **bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan Peradilan Agama** (Pasal 128 ayat (1)).
2. Peradilan syari'at Islam di Aceh **tidak lagi merupakan pengadilan khusus** sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, melainkan merupakan Peradilan Agama dengan nama Mahkamah Syar'iyah yang berada dalam satu lingkungan, yaitu Lingkungan Peradilan Agama (Pasal 128 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006 jo Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2003). Peradilan syari'at Islam di Aceh merupakan pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama dengan sebutan yang berbeda dengan Peradilan Agama di tempat lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 jo Pasal 6 UU No. 7 Tahun 1989.
3. Peradilan syari'at Islam di Aceh terdiri atas Mahkamah Syar'iyah kabupaten/kota sebagai pengadilan tingkat pertama dan Mahkamah Syar'iyah Aceh sebagai pengadilan tingkat banding (Pasal 130 UU No. 11 Tahun 2006).
4. Peradilan syari'at Islam di Aceh berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara Tertinggi (Pasal 131 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006).
5. Mahkamah Syar'iyah kabupaten/kota merupakan pengadilan induk (bukan pengadilan khusus) sebagai pengadilan tingkat pertama (yang di luar Aceh bernama Pengadilan Agama) dalam lingkungan Peradilan Agama, sehingga di

dalamnya dapat saja dibentuk pengadilan khusus (Pasal 135 ayat (2) UU No. 11 tahun 2006).

6. Mahkamah Syar'iyah Aceh merupakan pengadilan tingkat banding di Provinsi Aceh (Pengadilan Tinggi Agama), Pasal 130 UU No. 11 Tahun 2006.
7. Ketentuan Pasal 128 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006 ini meluruskan ketentuan yang diatur dalam Pasal 15 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2004.
8. Dalam Pasal 1 ayat (1) dan ayat (3) Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2003 dinyatakan bahwa Pengadilan Agama yang telah ada di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam diubah menjadi Mahkamah Syar'iyah dan Pengadilan Tinggi Agama Banda Aceh diubah menjadi Mahkamah Syar'iyah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
9. Mahkamah Syar'iyah merupakan simbol berlakunya syariah Islam. Oleh karena itu pelantikan dan pengambilan sumpah Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota dilakukan di hadapan Ketua Mahkamah Syar'iyah yang berarti bahwa mereka sebagai pimpinan daerah tunduk pada dan siap melaksanakan syariah Islam di daerahnya.

Sedang mengenai *kompetensinya* diatur dalam Pasal 128 dan 129 UU No. 11 Tahun 2006 yang akan diuraikan pada bagian tersendiri dari penelitian ini.

C. Kedudukan Peradilan Agama Dalam UU No. 48 Tahun 2009

1. Kedudukan Peradilan Agama Dalam UU No. 48 Tahun 2009

Pada tahun 2009 diundangkan UU No. 48 Tahun 2009 tanggal 29

Oktober 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman. UU ini menggantikan UU No. 4

Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam Pasal 62 UU No. 48 Tahun 2009 ini dinyatakan bahwa UU No. 4 Tahun 2004 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. **Pertimbangan penting** diundangkannya UU No. 48 Tahun 2009 ini bertalian dengan pengembangan kedudukan peradilan di Indonesia, termasuk Peradilan Agama dan Mahkamah Syar'iyah di Provinsi Aceh. Pertimbangan dimaksud, antara lain, adalah adanya:

1. **Reformulasi sistematika** UU Kekuasaan Kehakiman No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terkait dengan pengaturan secara komprehensif ke dalam UU No. 48 Tahun 2009 ini, misalnya adanya bab tersendiri mengenai asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman.
2. Pengaturan umum mengenai **pengawasan** hakim dan hakim konstitusi sesuai dengan peraturan perUUan dan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.
3. Pengaturan umum mengenai **pengangkatan dan pemberhentian** hakim dan hakim konstitusi.
4. Pengaturan mengenai **pengadilan khusus** yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung.
5. Pengaturan mengenai **hakim ad hoc** yang bersifat sementara dan memiliki keahlian serta pengalaman di bidang tertentu untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara.
6. Pengaturan umum mengenai **arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa** di luar pengadilan.

7. Pengaturan umum mengenai **bantuan hukum bagi pencari keadilan** yang tidak mampu dan pengaturan mengenai pos bantuan hukum pada setiap pengadilan.
8. Pengaturan umum mengenai **jaminan keamanan dan kesejahteraan hakim** dan hakim konstitusi.⁹⁹
10. Penegasan tentang kedudukan hakim dan hakim konstitusi sebagai **pejabat negara** yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam UU.¹⁰⁰

Perkembangan penting yang diatur dalam UU No. 48 Tahun 2009 ini yang berkaitan dengan kedudukan Pengadilan dalam semua lingkungan peradilan adalah meliputi tiga aspek, yaitu: (1) aspek status pengadilan, (2) aspek peran yang diberikan dan dapat dimainkan, dan (3) aspek pengakuan dan penghargaan terhadap pengadilan sebagai lembaga kenegaraan baik secara yuridis dalam kehidupan ketatanegaraan.

Dari aspek status pengadilan, maka penulis temukan ketentuan di dalam Pasal 19 UU No. 48 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa hakim dan hakim konstitusi adalah **pejabat negara** yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam UU. Ketentuan dalam Pasal ini lebih tegas jika dibandingkan dengan ketentuan dalam Pasal 31 UU No. 4 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa hakim adalah **pejabat** yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam UU. Penegasan hakim sebagai "**pejabat negara**" telah menempatkan kedudukan hakim pada posisi yang sebenarnya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

⁹⁹ Penjelasan umum UU. No. 48 Th. 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman alinea keenam.

¹⁰⁰ Pasal 19 UU. No. 48 Th 2009.

Penegasan hakim sebagai pejabat negara merupakan suatu bukti pengakuan terhadap kedudukan hakim dalam sistem ketatanegaraan.

Dari aspek peran yang diberikan dan dapat dimainkan oleh Pengadilan dalam semua lingkungan peradilan, maka penulis temukan ketentuan dalam Pasal 25 UU No. 48 Tahun 2009 yang memberikan ketentuan bahwa:

- (1) Badan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, Peradilan Agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.
- (2) Peradilan umum sebagaimana pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana dan perdata sesuai dengan ketentuan peraturan perUUan.
- (3) Peradilan Agama sebagaimana pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara antara orang-orang yang beragama Islam sesuai dengan ketentuan peraturan perUUan.
- (4) Peradilan militer sebagaimana pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana militer sesuai dengan ketentuan peraturan perUUan.
- (5) Peradilan tata usaha negara sebagaimana pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sesuai dengan ketentuan peraturan perUUan.

Ketentuan dalam Pasal ini merupakan pelimpahan atau pembidangan secara umum kewenangan mengadili kepada pengadilan dari masing-masing lingkungan peradilan. Ketentuan secara rinci kewenangan pengadilan dari masing-masing lingkungan peradilan diatur dalam UU organik masing-masing. Pelimpahan atau pembidangan kewenangan mengadili ini sesuai asas spesifikasi pengadilan dan spesialisasi perkara.

Dari aspek pengakuan dan penghargaan terhadap pengadilan sebagai lembaga kenegaraan secara yuridis dalam kehidupan ketatanegaraan, maka kita temukan adanya beberapa pasal yang mengatur jaminan keamanan dan

kesejahteraan hakim dan hakim konstitusi. Pasal 48 UU No. 48 Tahun 2009 ini memberikan ketentuan bahwa:

- (1) Negara memberikan jaminan keamanan dan kesejahteraan hakim dan hakim konstitusi dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab penyelenggaraan kekuasaan kehakiman.
- (2) Jaminan keamanan dan kesejahteraan hakim dan hakim konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur sesuai dengan peraturan perUUan.

Selanjutnya pada Pasal 49 terdapat ketentuan bahwa:

- (1) Hakim *ad hoc* dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab menyelenggarakan kekuasaan kehakiman diberi tunjangan khusus.
- (2) Tunjangan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perUUan.

Penjelasan lebih lanjut dari ketentuan tersebut kita temukan pada Penjelasan Pasal 48 ayat (1) yang memberikan penjelasan bahwa yang dimaksud dengan "**jaminan keamanan dalam melaksanakan tugasnya**" adalah hakim dan hakim konstitusi diberi penjagaan keamanan dalam menghadiri dan memimpin persidangan. Hakim dan hakim konstitusi harus diberikan perlindungan keamanan oleh aparat terkait yakni aparat kepolisian agar hakim dan hakim konstitusi mampu memeriksa, mengadili dan memutus perkara secara baik dan benar tanpa adanya tekanan atau intervensi dari pihak manapun. Sedang **jaminan kesejahteraan hakim** meliputi: (1) gaji pokok; (2) tunjangan jabatan; (3) tunjangan-tunjangan lain; (4) biaya dinas; (5) rumah jabatan milik negara; (6) jaminan kesehatan; (7) sarana transportasi milik negara yang berupa kendaraan bermotor roda empat beserta pengemudinya atau sarana lain yang memungkinkan

seorang hakim menjalankan tugas-tugasnya; (8) pensiun dan (9) hak-hak lainnya sesuai peraturan perUUan.¹⁰¹

Pada tahun 2009 diundangkan UU No. 50 Tahun 2009 tanggal 29 Oktober 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. UU No. 50 Tahun 2009 ini merupakan pengaturan lebih lanjut dari UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman di lingkungan Peradilan Agama. Dengan demikian maka segala apa yang diatur dalam UU No. 48 Tahun 2009 tersebut berlaku pula bagi pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama.

Pertimbangan perubahan secara umum dalam UU Peradilan Agama ini, pada dasarnya ditujukan 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 yang secara konstitusional merupakan badan peradilan di bawah Mahkamah Agung.¹⁰²

Perkembangan penting atas perubahan UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama antara lain sebagai berikut:

1. Penguatan pengawasan, baik secara internal oleh Mahkamah Agung maupun eksternal oleh Komisi Yudisial, atas perilaku hakim dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.
2. Memperketat persyaratan pengangkatan hakim, baik hakim pada pengadilan agama maupun hakim pada pengadilan tinggi agama, melalui proses seleksi

¹⁰¹ Pasal 48 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009 jo 24 UU No. 50 Tahun 2009 dan Penjelasannya.

¹⁰² Ibid.

hakim yang dilakukan secara transparan, akuntabel, dan partisipatif serta harus melalui proses atau lulus pendidikan hakim.

3. Pengaturan mengenai pengadilan khusus dan hakim *ad hoc* dalam lingkungan Peradilan Agama.
4. Pengaturan mekanisme dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian hakim.
5. Pengaturan jaminan keamanan dan kesejahteraan hakim.
6. Pengaturan transparansi putusan dan limitasi pemberian salinan putusan.
7. Pengaturan transparansi biaya perkara serta pemeriksaan pengelolaan dan pertanggung jawaban biaya perkara.
8. Pemberian bantuan hukum dan bantuan biaya perkara bagi pencari keadilan yang tidak mampu.
9. Pengaturan mengenai Majelis Kehormatan Hakim dan kewajiban hakim untuk menaati Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.¹⁰³

2. Kedudukan Peradilan Agama dalam UU No. 50 Tahun 2009

UU No. 50 Tahun 2009 memberikan beberapa ketentuan tentang kedudukan Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama.

1. Yang dimaksud dengan Peradilan Agama adalah peradilan bagi orang-orang yang beragama Islam (Pasal 1 angka 1 UU No. 50 Tahun 2009).
2. Yang dimaksud dengan Pengadilan adalah Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama (Pasal 1 angka 2 UU No. 50 Tahun 2009)).

¹⁰³ Penjelasan Umum UU No. 50 Tahun 2009 alinea keenam.

3. **Peradilan Agama** berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan **perkara antara orang-orang yang bergama Islam** sesuai dengan peraturan perUUan (Pasal 25 ayat (3) UU No. 48 Tahun 2009).
4. Di lingkungan Peradilan Agama dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dengan UU (Pasal 3A ayat (1) UU No. 50 Tahun 2009).
5. Yang dimaksud dengan Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam UU (Pasal 1 angka 8 UU No. 50 Tahun 2009).
6. Yang dimaksud dengan "diadakan pengkhususan pengadilan" adalah adanya diferensiasi/spesialisasi di lingkungan Peradilan Agama di mana dapat dibentuk pengadilan khusus, misalnya pengadilan arbitrase syariah, sedangkan yang dimaksud dengan "yang diatur dengan UU" adalah susunan, kekuasaan, dan hukum acaranya (Penjelasan Pasal 3A ayat (1) UU No. 50 Tahun 2009).
7. Pada pengadilan khusus dapat diangkat hakim *ad hoc* untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara, yang membutuhkan keahlian dan pengalaman dalam bidang tertentu dan dalam jangka waktu tertentu (Pasal 3A ayat (3) UU No. 50 Tahun 2009).

Dengan diundangkannya UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman dan UU No. 50 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama *semakin menambah mantapnya kedudukan Peradilan Agama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia* baik dari

aspek status Peradilan Agama dalam sistem dan organisasi ketatanegaraan, peran yang diberikan dan dapat dimainkan olehnya sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, dan pengakuan terhadapnya sebagai lembaga kenegaraan baik secara yuridis, praktis, maupun etis dalam kehidupan ketatanegaraan.

Perkembangan kedudukan Peradilan Agama dalam UU No. 50 Tahun 2009 ini secara ringkas dapat **penulis** gambarkan sebagai berikut:

- (1) Hakim pada Peradilan Agama adalah **pejabat negara** yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur dengan UU.¹⁰⁴
- (2) Kedudukan **protokol hakim** pengadilan diatur dengan perturan perUUan.¹⁰⁵
- (3) Negara memberikan **jaminan keamanan** bagi hakim dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab penyelenggaraan kekuasaan kehakiman. Hakim dalam melaksanakan tugasnya menghadiri dan memimpin persidangan diberi jaminan keamanan berupa penjagaan/perlindungan keamanan oleh aparat terkait, yakni aparat kepolisian, agar hakim mampu memeriksa, mengadili dan memutus perkara secara baik dan benar tanpa adanya tekanan atau intervensi dari pihak manapun. Jaminan keamanan dan kesejahteraan hakim diatur sesuai dengan peraturan perUUan.¹⁰⁶
- (4) Hakim memperoleh **jaminan kesejahteraan** yang meliputi: 1. gaji pokok; 2. tunjangan jabatan; 3. tunjangan-tunjangan lain; 4. biaya dinas; 5. rumah jabatan milik negara; 6. jaminan kesehatan; 7. sarana transportasi milik negara yang berupa kendaraan bermotor roda empat beserta pengemudinya atau

¹⁰⁴ Pasal 19 UU. No. 48 Th 2009.

¹⁰⁵ Pasal 24 ayat (1) UU No. 50 Tahun 2009.

¹⁰⁶ Pasal 48 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009.

sarana lain yang memungkinkan seorang hakim menjalankan tugas-tugasnya;

8. pensiun dan 9. hak-hak lainnya sesuai peraturan perUUan.¹⁰⁷

- (5) Hakim *ad hoc* pada Peradilan Agama dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab penyelenggaraan kekuasaan kehakiman diberi **tunjangan khusus** yang diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perUUan.¹⁰⁸
- (6) Hakim wajib menjaga **kemandirian dan profesiolisme**. Untuk itu, hakim wajib memiliki integritas dan kepribadian tidak tercela, jujur, adil, profesional, bertaqwa, berakhlak mulia, serta berpengalaman di bidang hukum serta menaati Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.¹⁰⁹
- (7) Hakim wajib menjaga kehormatan hakim. Untuk itu, maka diadakan pengaturan mengenai **Majelis Kehormatan Hakim** yang merupakan forum untuk membela diri.¹¹⁰

3. Kedudukan Mahkamah Syar'iyah dalam UU No. 50 Tahun 2009

Pasal 3A ayat (2) UU No. 50 Tahun 2009 menetapkan bahwa Peradilan Syari'at Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan *pengadilan khusus dalam lingkungan Peradilan Agama* sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan Peradilan Agama, dan merupakan *peradilan khusus dalam lingkungan peradilan umum* sepanjang kewenangannya menyangkut peradilan umum.

Menurut hemat **Penulis**, penempatan Mahkamah Syar'iyah sebagai *pengadilan khusus dalam dua lingkungan peradilan* dalam Pasal ini secara

¹⁰⁷ Pasal 48 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009 jo 24 UU No. 50 Tahun 2009 dan Penjelasannya.

¹⁰⁸ Pasal 49 UU No. 48 Tahun 2009.

¹⁰⁹ Pasal 12B UU No. 50 Tahun 2009.

¹¹⁰ Pasal 19 ayat (6) dan (7) UU No. 50 Tahun 2009.

yuridis memberikan kedudukan Mahkamah Syar'iyah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam menjadi tidak proporsional karena berdasarkan ketentuan dalam Pasal ini, maka:

1. Mahkamah Syar'iyah bukan lagi merupakan pengadilan biasa yang secara organisasi, administrasi dan finansial bersifat mandiri melainkan hanya merupakan pengadilan khusus, yakni bagian dari pengadilan induknya;
2. Mahkamah Syar'iyah yang didudukkan sebagai pengadilan khusus namun tidak berada dalam satu lingkungan peradilan melainkan dalam dua lingkungan peradilan. Hal ini akan menimbulkan kesulitan tersendiri, baik dari aspek pelaksanaan (praktik) peradilan maupun aspek pembinaan peradilan yang meliputi pembinaan teknis peradilan, organisasi, administrasi dan finansial pengadilan akibat keberadaannya dalam dua lingkungan peradilan;
3. Pengadilan khusus bukan merupakan satuan kerja (kantor) tersendiri melainkan merupakan bagian dari satuan kerja (kantor) Pengadilan yang menjadi induknya sehingga secara organisasi, administrasi, dan finansial menyatu dengan Pengadilan di mana ia dibentuk sebagai pengadilan khusus.
4. Penempatan Mahkamah Syar'iyah sebagai pengadilan khusus telah menyimpang dari tujuan semula dibentuknya Mahkamah Syar'iyah, yakni *mengubah Pengadilan Agama menjadi bernama Mahkamah Syar'iyah* dengan pemberian kewenangan plus;
5. Tugas dan fungsi Mahkamah Syar'iyah adalah sama dengan tugas dan fungsi Pengadilan Agama, dengan penambahan ruang lingkup kompetensi di bidang jinayah dan lain-lain berdasarkan Qanun;

6. Kewenangan tambahan tersebut secara yuridis bukan merupakan kewenangan pengadilan dalam lingkungan peradilan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009 jo Pasal 50 UU No. 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum yang memberi pelimpahan kewenangan kepada Pengadilan Negeri untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara pidana dan perkara perdata di tingkat pertama.
7. Perkara jinayah (pidana syariah) dan lain-lain berdasarkan syariah Islam yang diatur dengan Qanun bukan merupakan perkara *pidana umum* yang selama ini menjadi kompetensi Pengadilan Negeri melainkan merupakan perkara *pidana syariah* yang berdasarkan ketentuan Pasal 128 ayat (3) UU No. 11 Tahun 2006 dilimpahkan kepada Mahkamah Syar'iyah untuk memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikannya dan oleh karenanya menjadi kompetensi absolut Mahkamah Syar'iyah yang merupakan *peradilan syariah*.
8. Pada Mahkamah Syar'iyah dapat dibentuk pengadilan khusus dan dapat diangkat hakim *ad hoc* untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara, yang membutuhkan keahlian dan pengalaman dalam bidang tertentu dan dalam jangka waktu tertentu.
9. Ketentuan Pasal 3A ayat (2) UU No. 50 Tahun 2009 ini tidak memberi kepastian hukum bagi kedudukan Mahkamah Syar'iyah dan tidak dapat dilaksanakan, oleh karenanya secara yuridis ketentuan ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 6 ayat (1) huruf i UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan PerUUan, yaitu **asas kepastian hukum**, dan Pasal 5 huruf d UU yang sama, yaitu **asas dapat dilaksanakan**.

Oleh sebab ketentuan dalam Pasal 3A ayat (2) UU No. 50 Tahun 2009 ini bertentangan atau tidak sinkron dengan peraturan perUUan lainnya sebagaimana telah diuraikan terdahulu di mana ketentuan dalam Pasal ini hanya mengambil alih dari bunyi Pasal 15 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2004 yang oleh UU No. 48 Tahun 2009 sudah tidak dimuat lagi, maka ketentuan ini tidak dapat dipedomani. Berdasarkan argumen-argumen tersebut, maka yang dapat dijadikan pedoman adalah ketentuan Pasal 128 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006 yang menetapkan bahwa "Peradilan Syari'at Islam di Aceh adalah bagian dari *sistem peradilan nasional dalam lingkungan Peradilan Agama* yang dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pihak manapun". Pasal inilah yang sesuai/sinkron dengan Pasal-pasal lain dalam perUUan, dapat memberi kepastian hukum dan dapat dilaksanakan.

D. Pembinaan Peradilan Agama

1. Pembinaan Peradilan Agama dalam Lintasan Sejarah

Pembinaan berasal dari kata 'bina' dengan kata kerja 'membina' yang berarti membangun, mendirikan, mengusahakan supaya lebih baik, maju dan sempurna. Pembinaan berarti usaha, kegiatan dan tindakan yang dilakukan secara efisien dan efektif untuk memperoleh hasil yang lebih baik, maju dan sempurna.¹¹¹ Pembinaan Peradilan Agama berarti usaha, kegiatan dan tindakan yang dilakukan secara efisien dan efektif supaya Peradilan Agama menjadi lebih baik, maju dan sempurna.

¹¹¹ Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1999, hlm. 152.

Menurut sejarahnya, lembaga-lembaga yang membina pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama di Indonesia mengalami beberapa kali pergeseran seiring dengan dinamika politik hukum dan pola pembinaan kehidupan beragama. Menurut catatan pada Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung Republik Indonesia,¹¹² lembaga-lembaga yang membina Peradilan Agama terjadi pergeseran sebagai berikut:

- a. Pada zaman kerajaan-kerajaan Islam sampai dengan 19 Januari 1882, pembinaan Peradilan Agama dilakukan oleh Sultan-sultan setempat.
- b. Sejak 19 Januari 1882 sampai dengan 25 Maret 1946, pembinaannya dilakukan oleh Kementerian Kehakiman.
- c. Terhitung mulai tanggal 26 Maret 1946 samapi dengan 16 Desember 1970, pembinaan dilakukan oleh Departemen Agama.
- d. Mulai tanggal 17 Desember 1970 sampai dengan 30 juni 2004, pembinaan Peradilan Agama dilakukan oleh dua institusi, yaitu: pembinaan teknis yustisial dilakukan oleh Mahkamah Agung; sedang pembinaan organisasi, administrasi dan finansial dilakukan oleh Departeman Agama.
- e. Kemudian sejak tanggal 30 Juni 2004, pembinaan teknis yustisial maupun organisasi, administrasi dan finansial dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Pasal 13 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004 menyatakan bahwa organisasi, administrasi, dan finansial Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Ketentuan dalam Pasal ini kemudian ditindaklanjuti dalam Pasal 5 ayat (1) UU No. 3 Tahun 2006 tentang

¹¹² Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung R. I., *Profil Peradilan Agama*, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung R. I, Jakarta, 2009, hlm. 16.

Perubahan Atas UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang menyatakan bahwa pembinaan teknis peradilan, organisasi, administrasi, dan finansial pengadilan dilakukan oleh Mahkamah Agung. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka pembinaan teknis peradilan, organisasi, administrasi, dan finansial pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama berada satu atap di bawah Mahkamah Agung.

Dahulu dalam Penjelasan Umum UU No.4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman pada alinea keempat dinyatakan bahwa:

Mengingat sejarah **perkembangan Peradilan Agama yang spesifik** dalam sistem peradilan nasional, pembinaan terhadap badan Peradilan Agama dilakukan dengan memperhatikan saran dan pendapat **Menteri Agama dan Majelis Ulama Indonesia**.

Dengan memperhatikan akar dan sejarah Peradilan Agama di Indonesia, maka dapat kita temukan hal-hal yang *spesifik* dalam Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam. Hal-hal yang *spesifik* tersebut, antara lain, adalah bahwa Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam: (1) tumbuh berdasarkan *ideologi agama*, yakni atas perintah agama Islam;¹¹³ (2) dibentuk dan diselenggarakan *untuk menegakkan syariah Islam*;¹¹⁴ (3) memiliki kaitan langsung dengan dan merupakan *bagian takterpisahkan dari kehidupan beragama* yang meliputi aqidah, syariah, dan akhlaq masyarakat muslim;¹¹⁵ (4) *merupakan kebutuhan mutlak masyarakat muslim* dalam kehidupan beragama, bermasyarakat dan bernegara di manapun mereka berada, tanpa memandang

¹¹³ Muhammad Al-Zuhaili, *Taarih al-Qadla' Fil al-Islam*, Daru al-Fikry, Damascus, Syuriah, 1995, hlm. 13.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid., hlm. 14 dan 14.

mayoritas ataupun minoritas penduduk;¹¹⁶ (5) memiliki kaitan langsung dengan dan merupakan bagian dari kehidupan ketatanegaraan setempat di manapun lembaga ini didirikan karena pengadilan *merupakan bagian takterpisahkan dari kekuasaan negara*;¹¹⁷ dan (6) khusus di Indonesia, sejak setelah berdirinya Kementerian Agama pada tanggal 3 Januari 1946 maka terhitung mulai tanggal 25 Maret 1946 pembinaan Peradilan Agama *dialihkan* dari Kementerian Kehakiman ke Kementerian Agama, dengan Penetapan Pemerintah No. 5 Tahun 1946, yang sekaligus merupakan tugas pertama Kementerian Agama.¹¹⁸

Pembentuk UU berpendapat bahwa peran serta Menteri Agama dan Majelis Ulama Indonesia sangat diperlukan dalam pembinaan badan Peradilan Agama ke depan pasca satu atap di bawah Mahkamah Agung.¹¹⁹ Ketentuan tentang pembinaan Peradilan Agama harus memperhatikan saran dan pendapat Menteri Agama dan Majelis Ulama Indonesia merupakan keputusan politik hasil kompromi penyatuatapan PA di bawah MA.

Penulis berpendapat bahwa yang dibutuhkan masyarakat adalah kerjasama antara badan Peradilan Agama dengan Menteri Agama dan Majelis Ulama Indonesia serta para Ulama. Mereka ini merupakan lembaga yang bergerak langsung dalam pembinaan kehidupan beragama bagi umat muslim Indonesia. Hal ini mengingat bahwa antara Peradilan Agama, Kementerian Agama, Majelis Ulama Indonesia dan para Ulama *memiliki visi syariah yang sama* yang

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid., hlm. 15.

¹¹⁸ Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basit Adnan, *Sejarah Singkat Peradilan Agama Islam Di Indonesia*, Penerbit PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1983, hlm. 52.

¹¹⁹ H. Taufiq mengatakan bahwa ketentuan tersebut merupakan hasil kompromi antara dua pihak.

mengharuskan adanya kerja sama. Hal ini karena beberapa alasan, antara lain, sebagai berikut:

1. bahwa tugas pokok dan fungsi Departemen Agama bagi mereka yang beragama Islam dan juga Majelis Ulama Indonesia, antara lain, adalah menjadi pembimbing dan fasilitator bagi masyarakat dalam kehidupan beragama, termasuk bagi mereka yang beragama Islam. Di sini terdapat *visi syariah yang sama* dengan Peradilan Agama.
2. bahwa dalam rangka membimbing masyarakat Islam ditujukan pula kepada pengamalan syariah (hukum) Islam disamping bimbingan akidah dan ibadah menuju terciptanya budaya hukum yang sesuai syariah Islam.
3. bahwa dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya tersebut, diperlukan struktur hukum syariah Islam baik yang bersifat administratif maupun yudikatif.
4. bahwa struktur hukum syariah Islam, baik yang berada di Departemen Agama maupun di lingkungan Peradilan Agama, diperlukan mekanisme kerjasama yang terpadu, cepat dan tepat demi pelayanan prima kepada umat.
5. bahwa dengan adanya kerjasam, maka Departemen Agama, Majelis Ulama Indonesia dan umat Islam akan merasa memiliki Peradilan Agama sehingga mereka akan tercipta jalinan kertrikatan ruh tasyri' di antara semua pihak.

Dalam Keputusan Sekretaris Mahkamah Agung No.
 MA/SEK/07/SK/III/2006 tanggal 13 Maret 2006 tentang Organisasi Dan Tata
 Kerja Sekretariat Mahkamah Agung ditetapkan adanya *Sub Direktorat Syariah*
 pada Direktorat Pranata Dan Tata Laksana Perkara Perdata Agama Direktorat

Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung R.I. **Pasal 157 Keputusan** tersebut menetapkan bahwa Direktorat Pranata Dan Tata Laksanaan Perkara Perdata Agama terdiri dari a. Sub Direktorat Kasasi Perdata Agama; b. Subdirektorat Peninjauan Kembali Perdata Agama; c. **Subdirektorat Syar'iyah**; d. Subbagian Tata Usaha; dan e. Kelompok Jabatan Fungsional. **Pasal 166 Keputusan** tersebut menetapkan bahwa Subdirektorat Syar'iyah mempunyai tugas melaksanakan *perumusan dan pelaksanaan kebijakan, perumusan standar, norma, kriteria dan prosedur serta pemberian bimbingan teknis dan evaluasi serta pembinaan di bidang kesyar'iyahan*. Selanjutnya dalam Pasal 167 dinyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 166, Subdirektorat Syar'iyah mempunyai fungsi:

- a. pelaksanaan penyiapan bahan dan pelaksanaan *pengkajian hukum Islam dalam perkara Syar'iyah* (perkara khusus) termasuk perkara-perkara yang berasal dari Mahkamah Syar'iyah, pelaksanaan administrasi yang berhubungan dengan permohonan fatwa agama, pembinaan hisab rukyat dan itsbat kesaksian rukyat;
- b. pelaksanaan penyiapan bahan *kodifikasi dan yurisprudensi perkara-perkara syar'iyah* dan perkara-perkara yang berasal dari Mahkamah Syar'iyah;
- c. pelaksanaan penyiapan bahan evaluasi dan pengendalian pelaksanaan penyelesaian perkara syar'iyah (perkara khusus).

2. Peran Departemen Agama dalam Pembinaan Peradilan Agama

Setelah Indonesia merdeka, pembinaan organisasi, administrasi dan

finansial Peradilan Agama sejak tanggal **25 Maret 1946** dipindahkan dari

Kementerian Kehakiman ke Kementerian Agama. Bahkan pada masa dahulu, pembinaan teknis yudisial Peradilan Agama pun juga dilakukan oleh Menteri Agama. Kemudian seiring dengan deru reformasi di Indonesia akhirnya dialihkan ke Mahkamah Agung, yaitu sejak tanggal **30 Juni 2004** berdasarkan Keputusan Presiden No. 21 Tahun 2004 tanggal 23 Maret 2004. Keputusan Presiden ini dikeluarkan memenuhi perintah Pasal 42 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2004 yang memerintahkan pengalihan organisasi, administrasi dan finansial dalam lingkungan Peradilan Agama selesai dilakukan paling lambat tanggal 30 Juni 2004. Sejalan dengan perkembangan sistem ketatanegaraan tersebut, maka dilakukan perubahan atas UU No. 7 Tahun 1989 dengan UU No. 3 Tahun 2006 yang dalam Pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahwa pembinaan teknis peradilan, organisasi, administrasi dan finansial pengadilan dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Sejak Peradilan Agama berada satu atap di bawah Mahkamah Agung tersebut, Departemen Agama tidak lagi berkompeten melakukan pembinaan terhadap kelembagaan Peradilan Agama. Meskipun Departemen Agama berhasil memperjuangkan kelestarian hubungan historis dan psikologis dalam pembentukan UU No. 4 Tahun 2004 yang masuk dalam Penjelasan Umum alinea keempat yang menyatakan bahwa "Mengingat sejarah **perkembangan Peradilan Agama yang spesifik** dalam sistem peradilan nasional, pembinaan terhadap badan Peradilan Agama dilakukan dengan memperhatikan saran dan pendapat Menteri Agama dan Majelis Ulama Indonesia", namun amanat UU ini belum

pernah ditindaklanjuti oleh Departemen Agama maupun Majelis Ulama Indonesia dan Mahkamah Agung.

Sekarang dengan berlakunya UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, ternyata ketentuan yang tercantum dalam Penjelasan Umum UU No. 4 Tahun 2004 mengenai hubungan Mahkamah Agung dan Menteri Agama dalam pembinaan Peradilan Agama tidak dimuat lagi. Hal ini berarti bahwa secara yuridis perUUan ikatan tersebut tidak dilanjutkan atau dihapuskan.

Namun demikian, kerja sama Mahkamah Agung dengan Menteri Agama dan para Ulama masih diperlukan dalam hal-hal yang dibenarkan menurut sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu:

1. Dalam rangka penyediaan hukum dan perUUan sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.
2. Dalam rangka mendorong dan membimbing masyarakat menuju budaya hukum syariah sehingga masyarakat dengan penuh kesadaran memahami, menghayati dan menaati hukum-hukum syariah Islam secara *kaaffah*.
3. Dalam rangka mengawal dan menegakkan hukum syariah Islam melalui Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam, agar masyarakat tidak menyimpang dari doktrin dan ruh syariah.

3. Peran Majelis Ulama Indonesia (MUI) dalam Pembinaan PA

Dengan berlakunya UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, ternyata ketentuan yang tercantum dalam Penjelasan Umum UU No. 4 Tahun 2004 mengenai hubungan Mahkamah Agung dan Majelis Ulama

Indonesia dalam pembinaan Peradilan Agama tidak dimuat lagi. Hal ini berarti

bahwa secara yuridis perUUan ikatan tersebut tidak dilanjutkan atau dihapuskan. Namun demikian, pembinaan Majelis Ulama Indonesia terhadap masyarakat Islam masih tetap diperlukan terutama dalam hal:

1. Mendorong masyarakat menuju budaya hukum syariah sehingga masyarakat dengan penuh kesadaran memahami, menghayati dan menaati hukum-hukum syariah Islam secara *kaaffah*.
2. Mendorong masyarakat untuk menyelesaikan sengketa mereka dalam kehidupan sehari-hari sesuai tuntunan syariah, yakni menggunakan standar hukum syariah dan melalui lembaga-lembaga syariah, termasuk di dalamnya badan arbitrase syariah nasional dan Peradilan Agama yang merupakan satu-satunya peradilan syariah Islam di Indonesia.
3. Mengawal dan menegakkan Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam agar tidak menyimpang dari doktrin dan ruh syariah.

4. Peran Mahkamah Agung dalam Pembinaan Peradilan Agama

Bagaimana pembinaan terhadap badan Peradilan Agama yang dilakukan oleh Mahkamah Agung pasca satu atap di bawah Mahkamah Agung? Berbeda dengan Menteri Agama dan Majelis Ulama Indonesia, maka tanggungjawab Mahkamah Agung dalam pembinaan Peradilan Agama bersifat utuh dan menyeluruh yang meliputi pembinaan teknis, administrasi, organisasi dan finansial maupun pembinaan mental spiritual. **Berdasarkan ketentuan** Pasal 5 ayat (1) UU Republik Indonesia No. 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, menetapkan Pembinaan teknis peradilan, organisasi, administrasi, dan finansial pengadilan dilakukan oleh

Mahkamah Agung. Pembinaan terhadap Peradilan Agama yang dilakukan oleh Mahkamah Agung ini tidak boleh mengurangi kemerdekaan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.

E. Analisis Perkembangan Kedudukan Peradilan Agama

1. Sejarah Perkembangan Kedudukan Peradilan Agama

Apabila dilihat dari sejarah perkembangannya, maka kedudukan Peradilan Agama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami kemajuan yang signifikan, yakni dari *pengadilan surau* yang diselenggarakan oleh rakyat atau masyarakat muslim, ke Pengadilan Penghulu Kerajaan, kemudian menjadi *pengadilan pupuk bawang* pada masa penjajahan, dan sekarang telah menjadi *Pengadilan Negara* yang sesungguhnya di bawah Mahkamah Agung dengan memiliki dasar konstitsional. **Perkembangan kedudukan** Peradilan Agama dari tahun 1989 sampai dengan tahun 2009 dimaksud dapat dilihat sebagaimana bagan di bawah ini:

PERKEMBANGAN KEDUDUKAN PERADILAN AGAMA

NO	DALAM UU NO. 7 TAHUN 1989	DALAM UU NO. 3/2006, UU NO. 11/2006 DAN UU NO. 50/2009
1	PA dibentuk dengan Keputusan Presiden, PTA dengan UU. Dahulu organisasi, administrasi, dan finansial PA dan PTA diselenggarakan oleh Menteri Agama.	PA dibentuk dengan Keputusan Presiden, PTA dibentuk dengan UU. Sekarang organisasi, administrasi, dan finansial PA dan PTA diselenggarakan oleh Mahkamah Agung.

2	Peradilan Agama berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara negara di bidang yudikatif di bawah Menteri Agama (eksekutif) , sehingga terkesan sebagai lembaga administrasi negara.	Peradilan Agama berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara negara di bidang yudikatif di bawah Mahkamah Agung berdasarkan UUD Tahun 1945 sebagai dasar konstitusional.
3	Peradilan Agama telah memiliki kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan yang terpisah dari dan sejajar dengan pengadilan lain yang setingkat dalam struktur organisasi negara.	Peradilan Agama tetap memiliki kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan yang terpisah dari dan sejajar dengan pengadilan lain yang setingkat dalam struktur organisasi negara. (tidak ada perkembangan)
4	Peradilan Agama berfungsi sebagai salah satu unsur pelaksana kekuasaan kehakim-an menurut UU No. 14 Tahun 1970.	Sekarang Peradilan Agama berfungsi sebagai salah satu unsur pelaku kekuasaan kehakiman menurut UUD Tahun 1945 dan UU No. 48 Tahun 2009.
5	Peradilan Agama berkedudukan yang sudah mandiri dan merdeka karena tidak ada ketergantungan dengan pengadilan negeri dalam menyelenggarakan fungsi peradilan.	Peradilan Agama berkedudukan mandiri , merdeka, dan tidak ada ketergantungan dengan pengadilan negeri dan/atau institusi lain dalam menyelenggarakan fungsi peradilan dan fungsi rumah tangga pengadilan.

2. Perkembangan Politik Hukum Kedudukan Peradilan Agama

Dari segi tinjauan politik hukum, pasca UU No. 7 Tahun 1989 Peradilan Agama mengalami perkembangan yang signifikan bersama Peradilan lainnya. Pada masa orde baru, Pemerintah melalui UU No. 7 Tahun 1989 menerapkan politik hukum *reposisi Peradilan Agama* dengan: (1) menyatukan dasar hukum yang masih beragam; (2) menyempurnakan susunan organisasi dan susunan

tingkat pengadilan; (3) melengkapinya dengan hukum acara dan juru sita; dan (4) memulihkan kompetensinya di bidang waris. **Pada masa reformasi**, Pemerintah melalui UU No. 3 Tahun 2006 menerapkan politik hukum *pengembangan Peradilan Agama* agar sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut UUD Tahun 1945, yaitu dengan: (1) menyatutapkan Peradilan Agama di bawah Mahkamah Agung; (2) mempertegas dan memperluas kompetensi bidang waris, wasiat, hibah, zakat, infaq, shadaqah, ekonomi syariah, pelanggaran atas UU Perkawinan, dan pidana syariah; (3) memberi dasar hukum Mahkamah Syar'iyah. Sikap politik ini mengalami kemajuan yang sejalan dengan sikap politik di awal kemerdekaan dalam menajalankan syariah Islam. **Pasca amandemen** UUD 1945, kedudukan Peradilan Agama dikukuhkan dalam konstitusi dan pelaksanaan syariah Islam diperluas agar dapat memenuhi perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. **Dalam masa pasca reformasi** ini *pengukuhan kedudukan Peradilan Agama* ternyata terus berkembang sesuai perkembangan ketatanegaraan dan kebutuhan hukum masyarakat sehingga menuju Peradilan syariah Negara yang sesungguhnya. Khusus di daerah Aceh, perkembangan kedudukan Peradilan Agama dan hukum syariah Islam maju lebih pesat dibanding daerah lainnya. **Perkembangan terakhir** adalah dengan diudangkannya UU No. 50 Tahun 2009 yang di dalamnya terkandung maksud untuk *memperkuat prinsip dasar* dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, yaitu agar prinsip kemandirian peradilan dan prinsip kebebasan hakim dapat berjalan paralel dengan prinsip integritas dan akuntabilitas hakim. **Perkembangan** kedudukan Peradilan Agama ini semakin

hari semakin mendekati prinsip-prinsip peradilan syariah negara. Sebagai peradilan syariah, maka Peradilan Agama diharapkan dapat menjadi **Pengadilan Syariah Islam yang berkedudukan tinggi**. Menurut **Hasbi Ash Shiddieqy**, Syariat Islam memandang tugas qadla' (peradilan) merupakan tugas pokok dan **berkedudukan tinggi**. Oleh sebab itu, peradilan syariah Islam merupakan suatu lembaga yang harus dibina dengan sempurna dalam tiap-tiap negara.

3. Perkembangan PerUUan Kedudukan Peradilan Agama

Pada masa pra Kerajaan Islam, **Peradilan Agama** belum diatur secara yuridis karena belum ada organisasi negara yang mengaturnya. **Pada masa Kerajaan-Kerajaan Islam**, diatur sesuai tatanan hukum yang berlaku di Kerajaan-Kerajaan saat itu. **Pada masa Pemerintahan Hindia Belanda**, diatur dalam UU Pemerintah Hindia Belanda. **Pada masa Pemerintahan Pejajahan Jepang**, Jepang hanya melanjutkan keadaan pada masa Pemerintahan Hindia Belanda. **Pada masa Indonesia merdeka** dan masa orde lama, diatur dalam Peraturan Pemerintah. **Pada masa orde baru**, diatur dalam UU. UU No. 7 Tahun 1989, UU No. 3 Tahun 2006, UU No. 11 Tahun 2006, UU No. 50 Tahun 2009 dan UU lainnya yang terkait terbukti telah berfungsi sebagai sarana *social engineering* untuk mengembangkan *kedudukan* Peradilan Agama sesuai dengan kehidupan ketatanegaraan menurut UUD Tahun 1945. **Pada masa reformasi**, kedudukannya diatur dalam UUD Tahun 1945 hasil amandemen sehingga kedudukannya kini telah sejajar/ sederajat dengan Badan Peradilan lainnya sebagai **Pengadilan Negara** yang sesungguhnya, meskipun belum sepenuhnya berhasil.

Eksistensi Peradilan Agama di Indonesia membuktikan kebenaran teori Negara Hukum Pancasila yang memberikan tempat bagi dan mengharuskan adanya peradilan syariah negara dengan kedudukan tinggi. Pengaturan peradilan syariah negara dalam peraturan perUUan membuktikan kebenaran teori *pragmatic legal realism* yang mengajarkan bahwa *law as a command of the Lawgiver* dan teori *analytical legal positivism* yang memfungsikan hukum dan UU sebagai sarana *social engineering*. Dengan pengembangan UU Peradilan Agama telah membawa perubahan kedudukan peradilan syariah negara memiliki kedudukan yang makin mendekati kesempurnaan. Hal ini membuktikan kebenaran teori *mashlahah* dalam rangka memelihara kehidupan beragama sesuai syariah Islam, dan teori *transformasi* dalam mewujudkan kesatuan pendapat dalam penyelesaian perkara syariah, yang menimbulkan implikasi positif bagi masyarakat.

F. Kesimpulan

Kedudukan Peradilan Agama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia perkembangannya semakin mantap yang hingga saat ini hampir mencapai kriteria yang diharapkan, yakni sesuai dengan kehidupan dan sistem ketatanegaraan menurut UUD Tahun 1945 dan prinsip-prinsip peradilan syariah Islam sehingga dapat dikategorikan sebagai *Pengadilan Negara yang sesungguhnya*. Hal ini ditandai dengan beberapa indikator bahwa Pengadilan: (1) dibentuk dan diselenggarakan oleh Negara sesuai konstitusi; (2) berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara negara; (3) memiliki kelembagaan dalam struktur organisasi negara yang terpisah dari dan sejajar dengan instansi lain yang setingkat dalam struktur organisasi negara; (4) berfungsi sebagai salah satu unsur

pelaku kekuasaan kehakiman; dan (5) berkedudukan mandiri, merdeka, dan tidak ada ketergantungan dengan instansi dan/atau institusi lain dalam menyelenggarakan fungsi peradilan dan fungsi rumah tangga pengadilan.

Beberapa hal yang masih belum memenuhi kriteria sebagai *Pengadilan Negara yang sesungguhnya* adalah mengenai pengakuan terhadap kedudukan protokol ketua, wakil ketua, dan hakim dan kedudukannya sebagai pejabat negara yang belum diatur secara rinci untuk kemudian direalisasikan sebagai wujud penghargaan yang sesungguhnya.

BAB IV

PERKEMBANGAN KELEMBAGAAN PERADILAN AGAMA PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 1989

A. Kelembagaan Peradilan Agama Dalam Sistem Ketatanegaraan Dan Syariah Islam

1. Peradilan Agama sebagai Lembaga Negara dan Lembaga Syariah

Kelembagaan berasal dari kata 'lembaga' yang berarti badan (organisasi) yang tujuannya melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha. Kelembagaan berarti sesuatu mengenai lembaga atau bersifat lembaga.¹ Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan **Kelembagaan Peradilan Agama** adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan organisasi, administrasi dan finansial pengadilan untuk mendukung tugas pokok dan fungsinya dalam menyelenggarakan peradilan. **Dalam Keputusan Presiden R.I. No. 21 Tahun 2004** tanggal 23 Maret 2004 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan:

1. **Organisasi** pengadilan adalah hal-hal yang berkaitan dengan kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan dan struktur organisasi pengadilan.
2. **Administrasi** pengadilan adalah hal-hal yang meliputi kepegawaian, kekayaan negara, keuangan, arsip, dan dokumen pengadilan.
3. **Finansial** pengadilan adalah anggaran yang diperlukan guna pembiayaan kegiatan dalam penyelenggaraan peradilan.²

¹ Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1999, hlm. 655-656.

² Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 21 Tahun 2004 tanggal 23 Maret 2004.

Kelembagaan Peradilan Agama pada hakikatnya merupakan lembaga syariah negara, yakni lembaga syariah yang diselenggarakan oleh negara sehingga tampil menjadi lembaga negara. Sebagai *lembaga syariah*, kelembagaan Peradilan Agama dibangun atas dasar dan tunduk pada prinsip-prinsip syariah; sebagai *lembaga negara*, ia dibangun oleh dan menjadi tanggung jawab negara. Peradilan Agama dapat dikategorikan sebagai *Lembaga Negara dan simbol syariah* manakala dipenuhi beberapa kriteria sebagai berikut:

1. Hakim dan personil ketenagaan pengadilan harus beragama Islam.
2. Instansi pengadilan merupakan lembaga mandiri yang mencerminkan lembaga syariah negara sebagai simbol syariah.
3. Susunan pengadilan memberi kemungkinan untuk meninjau ulang putusan.
4. Struktur dan susunan organisasi pengadilan harus cukup memadai sehingga mampu memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.
5. Sarana dan prasarana pengadilan, seperti anggaran pengadilan, keprotokolan hakim dan penghargaan terhadap statusnya sebagai pejabat negara, harus sepenuhnya memadai sehingga dapat mendukung tugas pokok dan fungsi pengadilan.
6. Pengelolaan manajemen rumah tangga pengadilan dilakukan dengan baik.
7. Pembinaan dan pengawasan dilakukan secara intensif.

Masalah kelembagaan pengadilan yang menjadi obyek penelitian yang berkaitan dengan sistem ketatanegaraan ini adalah meliputi: (1) posisi peradilan agama dalam struktur organisasi negara, (2) susunan pengadilan, (3) struktur organisasi pengadilan, (4) ketenagaan pengadilan, dan (5) pembinaan dan

pengawasan pengadilan. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui perkembangan kelembagaan Peradilan Agama, apakah semakin dekat dengan kriteria yang dicita-citakan sebagai *peradilan syariah negara*.

2. Kewajiban Membentuk Lembaga Peradilan Syariah Islam

Dalam syariah Islam, menjadi hakim hukumnya *fardlu kifayah*. Syariah Islam mewajibkan kepada umatnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan syariah Islam.³ Dalam hal sudah berdiri pemerintahan negara, maka kewajiban menyelenggarakan peradilan ini menjadi tanggung jawab negara karena kewajiban ini bersifat *fardlu kifayah* yang kerkaitan erat dengan kekuasaan negara. Untuk melaksanakan perintah tersebut, maka diselenggarakanlah Peradilan Agama yang berkedudukan sebagai pengadilan negara. **Pembentukan dan penyelenggaraan** kelembagaan Peradilan Agama ini didasarkan atas kaidah fikih yang mengajarkan bahwa:⁴

الأمر بالشئ امر بوساءله⁵

Jika Allah SWT memerintahkan penyelenggaraan peradilan syariah Islam berarti diperintahkan pula untuk menyediakan sarana dan prasarananya karena peradilan syariah Islam tidak akan sempurna, yakni tidak akan dapat berjalan dengan baik, tanpa ada sarana dan prasarana yang mendukungnya yang berupa "*kelembagaan*" peradilan dengan segala perlengkapannya. Untuk itu agar peradilan syariah Islam dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsinya tersebut dengan baik, maka *harus*

³ Hasbi Ash Shiddieqy, *Sejarah Peradilan Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1970, hlm. 14.

⁴ Muhlish Usman, *Kaidah-Kaidah Ushuliyah Dan Fiqhiyah Pedoman Dasar Dalam Istimbath Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1997, hlm. 20.

⁵ Artinya: "Perintah untuk menyelenggarakan sesuatu berarti diperintahkan pula untuk menyediakan sarana dan prasarananya (wasilahnya)".

disiapkan kelembagaan peradilan syariah negara yang memadai untuk mendukung tugas pokok dan fungsinya.

Untuk memenuhi kebutuhan perkembangan hukum masyarakat, maka secara *pragmatis* kelembagaan peradilan syariah negara haruslah memiliki kemampuan untuk: (1) memberi pelayanan prima⁶ kepada masyarakat berdasarkan *prinsip rahmatan lil 'alamin*.⁷ (2) berijtihad guna memberi perlindungan hukum dan rasa keadilan secara tuntas, final, dan memuaskan sesuai dengan era, area, dan suasana serta kesadaran hukum masyarakat setempat *demi terwujudnya kemaslahatan*.⁸ (3) mendamaikan dan memulihkan kembali hubungan sosial antara pihak-pihak yang bersengketa⁹ berdasarkan *prinsip perdamaian adalah hukum yang terbaik sepanjang tidak menghalalkan yang haram atau mengharamkan yang halal*. (4) memberi putusan yang berkualitas, final, tuntas, dan eksekutabel. (5) melaksanakan sendiri keputusan-keputusannya berdasarkan prinsip bahwa *kebenaran yang tidak dapat dilaksanakan adalah sia-sia*. (6) menjamin kepastian hukum dan tertib hukum melalui administrasi peradilan¹⁰ berdasarkan *prinsip tiada kepastian hukum tanpa administrasi hukum*. (7) memberi rasa bangga dan puas kepada masyarakat.¹¹ **Berdasarkan pemikiran tersebut**, maka haruslah dibentuk kelembagaan peradilan syariah negara beserta sarana dan prasarannya yang memadai dengan tugas pokok dan fungsinya.

⁶ Hadis dari 'Aisyah RA' Muhammad Salam Madkur, op. cit., hlm. 22.

⁷ Al Qur'an Surat Al Anbiya' 21 ayat: 107.

⁸ Yakni sesuai asas-asas umum penyelesaian perkara di pengadilan dan kaidah-kaidah *fiqhiyah*.

⁹ Alquran Surat Al Hujurat 49 ayat: 10 yang artinya: "Sesungguhnya orang-orang mu'min adalah bersaudara karena itu damaikanlah antara kedua saudaramu dan bertakwalah kepada Allah supaya kamu mendapat rahmat".

¹⁰ Muhammad Salam Madkur, op., cit., hlm. 66.

¹¹ Al Qur'an Surat Al Mu'minun 23 ayat: 54 yang artinya: "Tiap-tiap golongan merasa bangga dengan apa yang ada pada sisi mereka (masing-masing)".

Menyelenggarakan peradilan merupakan suatu kewajiban yang tidak akan sempurna tanpa adanya kelembagaan yang memadai. Oleh sebab itu, maka menyelenggarakan kelembagaan yang memadai itu hukumnya juga menjadi wajib. Hal ini sesuai dengan kaidah fiqih yang berbunyi:

ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب¹²

Dalam kaidah lain dikatakan bahwa:

للسا ئل حكم المقاصد¹³

Ada pameo bahwa tiada hukum tanpa hakim, tiada hakim tanpa pengadilan dan tiada pengadilan tanpa hakim. Tiga unsur ini merupakan satu persenyawaan. **Hal ini berkaitan** dengan *kelembagaan* peradilan syariah negara dan *ketenagaan* hakim serta aparaturnya pengadilan lainnya, yang merupakan ciri khas peradilan syariah negara. Sebagai lembaga yang memiliki *spesifikasi khusus*, maka harus memenuhi persyaratan khusus sesuai syariah Islam.

3. Hakim, Pengadilan, Personifikasi, Deindividualisasi, dan Simbol

Syariah

Menurut hemat **penulis**, dalam sistem peradilan syariah Islam terkandung 5 (lima) elemen yang merupakan satu persenyawaan peradilan syariah Islam, yaitu: (1) hakim, (2) pengadilan, (3) deindividualisasi, (4) personifikasi, dan (5)

¹² Abdul Karim Zaidan, *Al Wajiz 100 Kaidah Fikih Dalam Kehidupan Sehari-Hari*, Terjemahan Muhyidin Mas Rida, L.C. Pustaka al Kautsar, Jakarta, Februari 2008, hlm. 230. Artinya: "Segala *sesuatu* yang membuat suatu kewajiban menjadi tidak dapat sempurna kecuali dengan *sesuatu* itu, maka *sesuatu* itu hukumnya juga menjadi wajib".

¹³ A Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih Kaidah-Kaidah Hukum Islam Dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah Yang Praktis*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, Juni 2006. hlm. 172. Artinya: "Hukum suatu wasilah (sarana dan prasarana) sama dengan hukum maqasid (tujuan pokok)".

simbolisasi syariah Islam. **Peradilan Agama** adalah peradilan syariah Islam.¹⁴ Hakim Peradilan Agama adalah hakim syariah Islam. **Peradilan Agama** dan **hakimnya** merupakan *simbol syariah*. Oleh sebab itu harus memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan menurut syariah Islam. Hakim merupakan organ pokok (inti) pengadilan.¹⁵ Apabila *masjid* merupakan simbol syariah dalam bidang *ibadah*, maka *peradilan agama* merupakan simbol syariah dalam bidang *hukum*. Kepenghuluan merupakan simbol syariah dalam bidang hukum *munakahat*. Demikian pula lembaga-lembaga syariah lainnya juga merupakan simbol syariah, seperti bank syariah, pegadaian syariah, asuransi syariah dan lain sebagainya merupakan simbol syariah dalam bidang *ekonomi*.

Pengadilan tanpa hakim ibarat gelas minuman tanpa air minum, sama dengan bohong, itu namanya bukan pengadilan. *Tiada pengadilan tanpa hakim dan tiada hakim tanpa pengadilan*. Hakim tanpa pengadilan berarti liar dan tidak sah karena ia bukan merupakan *institusi kekuasaan negara*. Pengadilan merupakan institusi dan bagian dari kekuasaan negara. Pengadilan merupakan tempat bagi hakim dalam menjalankan tugasnya atas nama *negara* dan *agama*. Hakim ibarat jiwa, sedang pengadilan ibarat raga. Putusan hakim secara filosofis bersifat individual, namun secara yuridis dan administratif bersifat kelembagaan karena setiap putusan yang dijatuhkan hakim merupakan putusan pengadilan.¹⁶ Hakim syariah merupakan **figur** dan **personifikasi** kekuasaan *negara* dan *agama*, yakni *kekuasaan kehakiman* dan *kekuasaan syariah*. Hakimlah yang pada

¹⁴ Rifyal Ka'bah,

¹⁵ Penjelasan Pasal 14 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970.

¹⁶ Fauzan, *Deindividualisasi Putusan Hakim Dalam Lembaga Peradilan*, dalam Varia Peradilan Tahun Ke XXIII No. 270 Mei 2008, hlm. 28.

hakikatnya memutus perkara atas nama pengadilan. Pengadilan merupakan salah satu bagian dari organ penyelenggara negara dan agama. Hakim dan pengadilan merupakan satu kesatuan yang takterpisahkan dalam sistem kekuasaan kehakiman yang merupakan bagian dari kekuasaan negara dan sistem kehidupan beragama. Dalam hal demikian terdapat keterkaitan, keterikatan, kesatuan jiwa dan fisik antara hakim dan pengadilan, antara agama dan negara. Jika hakim ibarat jiwa, maka pengadilan yang menjadi fisiknya sehingga terwujud kesenyawaan hakim dan pengadilan. Dan jika agama ibarat jiwa, maka negara yang menjadi fisiknya sehingga terwujud kesenyawaan antara agama dan negara. Hakim dan pengadilan merupakan dua elemen yang meskipun dapat dibedakan namun tidak dapat dipisahkan karena antara keduanya telah terjadi persenyawaan sebagai lembaga syariah dan lembaga negara. **Dalam hal demikian** telah terjadi *deindividualisasi* hakim terhadap pengadilan karena individu hakim telah lebur dan masuk ke dalam institusi pengadilan.¹⁷ Oleh sebab itu, pengadilan syariah hanya dapat diisi dengan hakim syariah. Sebaliknya, lembaga peradilan syariah harus pula mencerminkan *person hakim syariah* dan sekaligus menjadi simbol syariah. **Simbol**¹⁸ syariah artinya dijadikan simbol atau lambang syariah. Menurut hemat **Penulis**, Peradilan Agama sebagai **simbol syariah** harus menampilkan segala kekhususan (spesifikasi) dan karakteristik yang serba syariah, baik yang berkaitan dengan hakim, pegawai, kompetensi, tatakerja, hukum terapan, maupun perilaku dan performen pengadilan. Kesemuanya itu ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dalam membentuk *lembaga pengadilan syariah negara yang andal dan*

¹⁷ SEMA Nomor 10 Tahun 2005 angka 3 huruf d.

¹⁸ Simbol berarti lambang atau tanda. Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, op., cit., hlm. 465.

seutuhnya guna mendukung tugas pokok dan fungsinya sebagai salah satu organ negara pelaku kekuasaan kehakiman di bidang hukum syariah Islam.

4. Syarat-syarat Hakim Peradilan Agama dalam Syariah Islam

Dalam tataran ilmu *fiqh* Islam, dahulu para fukahak telah menetapkan syarat-syarat untuk dapat diangkat menjadi seorang hakim. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh **Hasbi Ash Shiddieqy**, pada umumnya para fuqaha¹⁹ menetapkan syarat-syarat hakim sebagai berikut: (1) laki-laki yang merdeka; (2) mempunyai kecerdasan dan kecakapan; (3) beragama Islam; (4) adil; (5) mengetahui pokok hukum dan cabang-cabangnya; dan (6) sejahtera pendengaran, penglihatan, dan tidak bisu.¹⁹ Syarat-syarat tersebut telah disepakati para fukahak kecuali mengenai syarat hakim harus laki-laki.

Mengenai syarat *hakim harus laki-laki*, maka di kalangan para fukahak terdapat berbagai pendapat:

1. **Malik, Asy Syafi'i dan Ahmad** berpendapat bahwa anak *kecil* dan *perempuan* tidak sah menjadi hakim.
2. **Ulama Hanafiyah** membolehkan *perempuan* menjadi hakim dalam masalah-masalah selain pidana dan qishash karena, menurut mereka, kesaksian wanita tidak dapat diterima dalam dua hal ini.
3. **Al Kasyani** menegaskan bahwa laki-laki bukan syarat yang diperlukan untuk dapat diangkat menjadi hakim, hanya saja hakim *perempuan* tidak boleh mengadili perkara pidana dan *qishash*.

¹⁹ Hasbi Ash Shiddieqy, *Peradilan Dan Hukum Acara Islam*, PT. Alma'arif, Bnadung, tt, hal. 35-39. Muhammad Salam Madkur, *Al-Qadla' fi al-Islam*, Dar Al-Nahdhah al-Arabiyah, Kairo, tt. hlm. 38.

4. **Ibnu Jarir Ath Thabari**, membolehkan *perempuan* menjadi hakim dalam segala jenis perkara.²⁰

Di Indonesia, pendapat yang terakhir inilah yang diikuti oleh para Ulama Indonesia sebagaimana tertuang dalam Pasal 13 UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama yang secara yuridis tidak memasukkan syarat laki-laki sebagai hakim syariah pada pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama.²¹ Di Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk menjadi hakim syariah tanpa ada perbedaan. Perbedaan kelamin tidak menjadi penghalang untuk menjadi hakim syariah sepanjang dipenuhi syarat-syarat lainnya yang telah disepakati, yaitu: (1) mempunyai kecerdasan dan kecakapan; (2) beragama Islam; (3) adil; (4) mengetahui pokok hukum dan cabang-cabangnya; dan (5) sejahtera pendengaran, penglihatan, dan tidak bisu.²² Syarat-syarat inilah yang dibutuhkan untuk menjadi hakim syariah yang profesional yang penyaringannya dilakukan melalui proses seleksi yang transparan, akuntabel, dan partisipatif.²³ **Penulis** berpendapat bahwa pendapat yang terakhir inilah yang paling tepat sesuai asas *al-musawah*. Menurut **Aisyah Aminy**, saat ini (tahun 1985-pen) sudah waktunya untuk memperbanyak hakim wanita pada Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama. Hal ini didasarkan atas beberapa alasan, yaitu: (1) Dengan makin banyak wanita yang memperoleh pendidikan yang memadai, makin besar harapan dan kesempatan bagi wanita untuk berpartisipasi dalam lembaga yudikatif, eksekutif dan legislatif. (2) Masalah

²⁰ Hasbi, *Ibid.*, hal. 35-36. Muhammad Salam Madkur, *ibid.*

²¹ Pasal 13 ayat (1) UU No. 7 Tahun 1989.

²² Hasbi Ash Shiddieqy, *Peradilan Dan Hukum Acara Islam*, loc.cit.; Muhammad Salam Madkur, *Al-Qadla' fi al-Islam*, loc., cit.

²³ Pasal 13A ayat (1) UU No. 50 Tahun 2009.

perkawinan adalah masalah pria dan wanita, maka apabila terjadi sengketa hendaknya dapat dilihat dari sudut pria dan wanita. (3) Dengan ikutsertanya hakim wanita dalam majelis yang memeriksa perkara perkawinan, masalahnya dapat dilihat pula dari *interest* wanita dan pria.²⁴

5. Hakim dan Pegawai Peradilan Agama Harus Beragama Islam

Hakim pada pengadilan agama harus memenuhi syarat **beragama Islam**,²⁵ disamping syarat-syarat lainnya. Hal ini telah menjadi kesepakatan para fukaha (ahli-ahli fikih).²⁶ Syarat beragama Islam ini bersifat absolut. Menurut hemat **Penulis**, hal ini karena beberapa alasan:

1. Menegakkan syariah Islam merupakan bagian dari kewajiban beragama atas setiap muslim sesuai dengan kompetensinya dan kemampuan masing-masing. Non muslim tidak mungkin dibebani kewajiban menegakkan syariah Islam. Meskipun ada kemungkinan mereka bisa membantu umat Islam dalam menegakkan syariah Islam, tetapi mereka bukan pelaku penegak hukum syariah Islam.
2. Menjadi hakim pada peradilan syariah Islam termasuk bagian dari menjalankan agama Islam (*al diynu al Islamiy*), sedang menjalankan agama diperlukan adanya keyakinan (keimanan) yang hal ini tidak akan dimiliki selain oleh orang Islam.

²⁴ Aisyah Aminy, *Kehadiran Pengadilan Agama Di Indonesia*, dalam Kenang-Kenangan Satu Abad Pengadilan Agama Di Indonesia, Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam Departemen Agama, Jakarta, 1985, hlm. 284-285.

²⁵ Abdul Karim Zaidan, *Nidzam al Qadla Fiy al Syari'at al Islamiyah*, Penerbit A "Aini", Baghdad, 1984, hlm. 26.

²⁶ Hasbi Ash Shiddieqy, *Peradilan Dan Hukum Acara Islam*, PT Pustaka Rizki Putra, Semarang, 1997, hlm. 44.

3. Menjadi hakim pada peradilan syariah Islam merupakan kewajiban yang berbobot *fardlu kifayah* atas umat Islam secara kolektif. Kewajiban ini tidak mungkin dibebankan kepada non muslim.
4. Menjadi hakim pada peradilan syariah Islam merupakan bagian dari ibadah kepada Allah SWT. Ibadah ini tidak mungkin dilakukan selain oleh orang Islam.
5. Menjadi hakim pada peradilan syariah merupakan bagian dari sunnah Rasulullah SAW yang wajib diikuti oleh orang Islam. Mengikuti sunnah ini hanya dapat dilakukan oleh orang Islam.
6. Mengadili perkara syariah Islam termasuk bagian dari pengamalan Agama Islam, yakni dengan mengamalkan syariahnya dan melakukan *amar ma'ruf nahi munkar*. Pengamalan syariah Islam hanya mungkin dilakukan oleh orang yang beragama Islam. Ajaran Islam sebagai ilmu pengetahuan dapat dipelajari dan dikuasai oleh siapa saja apapun agamanya. Tetapi Islam sebagai agama (aqidah, syariah, dan akhlaq) hanya dapat dihayati, diyakini, dan diamalkan sebagai sebuah kebenaran hanya oleh orang Islam saja. Orang non muslim mustahil bisa menghayati, meyakini, dan mengamalkan ajaran agama Islam.
7. Hakim pada Peradilan Agama merupakan personifikasi hukum dan syariah. Bahkan hakim Peradilan Agama harus memiliki profil "*hakim di mata hukum dan ulama di mata umat*". Profil ini hanya dapat disandang oleh mereka yang beragama Islam dan menjadi tokoh umat Islam.
8. Dalam ajaran Islam, *orang non muslim* tidak diberi kompetensi (kewenangan) untuk mengadili orang Islam.

9. Para fukaha sepakat bahwa *orang non muslim* tidak boleh memberi fatwa tentang hukum-hukum syariah Islam, apalagi menjadi hakim bagi orang Islam.
10. Ketentuan hakim pada pengadilan syariah Islam harus beragama Islam adalah sejalan dengan asas personalitas keislaman dan prinsip-prinsip peradilan syariah Islam.
11. Secara psikologis, hakim muslim pada peradilan syariah Islam akan memberikan kemantapan hati bagi masyarakat pencari keadilan yang nota bene beragama Islam, karena terdapat kesatuan akidah, ibadah dan syariah antara pencari keadilan dan pelayan (pemberi) keadilan.
12. Memaksakan orang non muslim menjadi hakim pada peradilan syariah Islam merupakan suatu **kedzaliman**, baik terhadap sang hakim itu sendiri, orang Islam yang diadili, institusi peradilan syariah Islam maupun terhadap syariah Islam itu sendiri. Hal ini pasti akan mendapat perlawanan dari umat Islam karena agamanya merasa diganggu.

Allah SWT berfirman dalam Al Qur-an bahwa:

ولن يجعل الله للكافرين على المؤمنين سبيلا²⁷

Artinya: "Allah SWT tidak memberikan otoritas (kekuasaan) kepada orang-orang kafir (non muslim) menguasai atas orang-orang mu'min".

Penulis berpendapat bahwa berdasarkan ketentuan ayat tersebut, maka para fukaha bersepakat bahwa orang non muslim tidak sah (tidak boleh) menjadi hakim bagi orang Islam. Jadi, *orang non muslim tidak boleh menjadi hakim pada pengadilan syariah Islam*. Dengan demikian, maka mengangkat hakim non

²⁷ Al Qur-an Surat Al Nisa' (4) ayat: 141 yang artinya: "Allah sekali-kali tidak akan memberi jalan kepada orang-orang kafir untuk memusnahkan orang-orang yang beriman".

muslim pada peradilan syariah Islam hukumnya adalah **haram**. Meskipun demikian, dalam keadaan **darurat**, dimana sudah tidak ada lagi orang Islam yang cakap menjadi hakim, maka para fuqaha' berpendapat bahwa boleh saja mengangkat orang non muslim menjadi hakim bagi umat Islam.²⁸ Keadaan inilah yang harus diantisipasi oleh umat Islam di seluruh dunia pada umumnya dan di Indonesia pada khususnya.

Selanjutnya, untuk tenaga-tenaga pendukung dalam penyelenggaraan peradilan seperti panitera, jurusita dan perangkat lainnya pada Peradilan Agama harus pula beragama Islam. Hal ini berdasarkan kaidah fiqh yang berbunyi:

التابع تابع

Artinya: "Sesuatu yang mengikuti, hukumnya mengikuti yang diikuti".²⁹

Berdasarkan kaidah ini, maka *perangkat personil (aparatur) pada Peradilan Agama pun harus pula beragama Islam* karena hukumnya mengikuti hakim. Hal ini sejalan dengan prinsip-prinsip peradilan syariah Islam. **Khalifah Umar ibn Khattab R.A.** pernah menegur dengan keras kepada **Abu Musa R.A.**, Gubernur Kufah, ketika mempekerjakan orang nasrani sebagai sekretarisnya. Umar berkata:

ولا تدنوهم وقد آقصاهم الله ولا تكرموهم وقد آهانهم الله
ولا تأمنوهم وقد خونهم الله وقد نهيتكم عن استعمال
أهل الكتاب فإنهم يستحلون الرشا

Artinya: Jangan kau dekati mereka karena Allah telah menjauhkan mereka, jangan kau memuliakan mereka karena Allah telah menghinakan mereka, dan

²⁸ Abdul Karim Zaidan, *Nidzam al Qadla Fiy al Syari'at al Islamiyah*, Penerbit A "Aini", Baghdad, 1984, hlm., 14.

²⁹ Ibid.

jangan kau berikan amanah kepada mereka karena mereka telah berkhianat kepada Allah, Aku telah melarang kamu sekalian mempekerjakan ahli kitab karena mereka menghalalkan suap.³⁰

Dari apa yang diajarkan oleh **Khalifah Umar ibn al-Kahththab RA.** tersebut dapat kita ambil kesimpulan bahwa ada 4 (empat) alasan mengapa Pemerintahan Muslim tidak boleh mempekerjakan non muslim dalam ketatanegaraan Islam, yaitu karena: (1) Allah menjauhkan mereka akibat mereka telah menjauhi Allah; (2) Allah menghinakan mereka akibat mereka telah menghinakan Allah; (3) Mereka mengkhianati Allah dengan mengabaikan ajaran-ajaran Allah; dan (4) Mereka menghalalkan suap. Alasan *pertama* dan *kedua* berkaitan dengan aqidah dan ibadah dalam ajaran Allah. Alasan *ketiga* berkaitan dengan ketaatan hamba dalam menjalankan syariah Allah baik karena mengabaikan, menyelewengkan atau bahkan mengubah ajaran Allah. Sedang alasan *keempat* berkaitan dengan sikap mental atau akhlaq manusia. Kesemuanya itu berada dalam ruang lingkup ranah politik dalam sistem ketatanegaraan Islam (*siyasah syar'iyah*) dalam Agama Islam. Demikianlah *siyasah syar'iyah* atau politik hukum yang telah diterapkan dan diajarkan oleh **Khalifah Umar ibn Khaththab RA.**, pada masa itu. **Dalam pada itu**, perlu diingatkan kepada segenap hakim dan seluruh aparat pada pengadilan syariah Islam bahwa mereka bekerja bukan saja dituntut profesionalisme dan tuntutan mencari nafkah semata, melainkan mereka dituntut pula kesungguhannya dalam mengabdikan dengan niat, cara, dan tujuan yang benar dan ikhlas yang harus diterima sebagai sebuah **amanah** dari Allah SWT dan dilaksanakan dalam kemasan dan sajian yang indah

³⁰ Imam Taqiyuddin Abi Bakrin ibn Muhammad al Husaini, *Kifayah al Akhyar*, Juz II, Penerbit Sulaiman Mar'iy, Beirut, tt, hlm.158.

sebagai **ibadah** kepada Allah SWT. Menurut **Hasbi Ash Shiddieqy**, ibadah adalah suatu nama atas segala amal yang disukai Allah dan yang diridloi-Nya, baik berupa perkataan, maupun berupa perbuatan, baik yang terang maupun yang tersembunyi³¹. Mereka kelak harus mempertanggungjawabkan segala tugas dan fungsinya masing-masing kepada Allah SWT.

6. Kelembagaan Peradilan Agama Merupakan Simbol Syariah

Apakah dalam suatu negara, kelembagaan pengadilan syariah Islam harus merupakan instansi (kantor) tersendiri ataukah dapat digabung dengan pengadilan yang lain? Pertanyaan ini muncul karena secara *de facto* banyak di negara-negara Islam maupun negara-negara yang tidak berdasarkan Islam memiliki berbagai jenis lembaga peradilan. Demikian pula di Indonesia. Sementara itu dalam ilmu fiqh, masalah ini belum pernah dibahas secara detail dan mendalam. Hal ini telah masuk dalam ranah *fiqh siyasah* atau *siyasah syar'iyah*. Penulis berpendapat bahwa untuk menjawab pertanyaan tersebut, maka harus dianalisis melalui pendekatan syariah dan karenanya harus dikembalikan kepada prinsip-prinsip dasar peradilan syariah Islam. Berdasarkan prinsip-prinsip dasar peradilan syariah Islam, maka ada beberapa alasan (argumen) yang mendasari pemikiran bahwa *pengadilan syariah Islam harus merupakan lembaga tersendiri yang mencerminkan spesifikasi peradilan syariah Islam*, sehingga tidak boleh digabung dengan lembaga pengadilan lain.

Alasan-alasan dimaksud, antara lain, adalah:

³¹ Hasbi Ash Shiddieqy, *Kulliah Ibadah*, Bulan Bintang, Jakarta, Cetakan keempat 1968, hlm. 14.

1. Dari sudut kehidupan *bernegara*, pengadilan merupakan simbol kekuasaan negara, oleh karena itu tidak ada pengadilan di luar kelembagaan negara.
2. Dari sudut kehidupan *beragama*, pengadilan syariah merupakan simbol kekuasaan syariah, oleh sebab itu tidak pengadilan syariah di luar kelembagaan syariah.
3. Peradilan syariah Islam merupakan *simbol syariah* dalam bidang hukum sebagaimana masjid merupakan *simbol syariah* dalam bidang ibadah bagi umat Islam yang tidak dapat dicampur dengan simbol-simbol lainnya yang non syariah.³²
4. Peradilan syariah Islam merupakan peradilan yang *spesifik* karena bertalian langsung dengan kehidupan beragama (aqidah) dalam syariah Islam.
5. Hakim syariah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya adalah *atas nama syariah*, yakni lembaga peradilan syariah, bukan atas nama pribadi yang bersangkutan atau atas nama lembaga lain. Dalam hal demikian telah terjadi deindividualisasi hakim syariah ke dalam lembaga peradilan syariah. Oleh sebab itu, jika hakim syariah harus beragama Islam, maka kelembagaan pengadilannya pun juga harus lembaga syariah Islam.
6. Sebagai lembaga syariah, maka peradilan syariah Islam tidak boleh dicampuraduk atau digabung dengan lembaga peradilan yang lain. Hal ini akan berakibat *kaburnya nilai-nilai syariah dan jati diri peradilan syariah*.

³² Daniel S. Lev mengatakan bahwa pengadilan adalah simbol kekuasaan. Daniel S. Lev, *Peradilan Agama di Indonesia Satu Studi Tentang Lanadasan politik Lembaga-lembaga Hukum*, Terjemahan Zaini Ahmad Noeh, Penerbit Intermasa, Jakarta, 1980, hlm. 18. Penulis berpendapat bahwa dari sudut negara, pengadilan agama merupakan simbol kekuasaan sedang dari sudut agama, pengadilan agama merupakan simbol syariah seperti lembaga-lembaga syariah lainnya.

7. Pengadilan syariah tidak boleh berada di dalam atau di bawah pengadilan non syariah, apalagi merupakan suborbinasi dari pengadilan lain. Hal ini akan berakibat peradilan syariah menjadi lemah, tidak merdeka, dan terkontaminasi oleh kekuasaan di luar prinsip-prinsip syariah sehingga kehilangan jati dirinya sebagai peradilan syariah Islam.
8. Apabila dikehendaki, maka Pengadilan Syariah Islam dapat saja diberi tugas-tugas lain untuk menyelesaikan sengketa atau menyelesaikan perkara-perkara non syariah atas dasar asas *rahmatan lil 'alamin*.
9. Demikian pula apabila politik hukum menghendaki, maka di dalam pengadilan syariah Islam dapat saja dibentuk pengadilan khusus di luar ruang lingkup syariah atas dasar asas *rahmatan lil 'alamin*.
10. Pemaksaan penggabungan Pengadilan Syariah Islam ke dalam Pengadilan lain non syariah sama halnya *memaksakan sholat berjama'ah di tempat peribadatan agama lain*. Hal ini sungguh merupakan pelanggaran syariah, dzalim dan menyakitkan hati dan aqidah masyarakat muslim.

Dari argumentasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa prinsip dasar ekistensi Peradilan Agama merupakan *simbol syariah* dan sekaligus *kekuasaan negara*, oleh karenanya harus berada dalam kelembagaaan peradilan negara yang mandiri dan terpisah dari lembaga negara lainnya yang non syariah.

7. Susunan Pengadilan Menurut Syariah Islam

Penegakan keadilan adalah perintah Allah kepada Rasul dan seluruh ummat beriman.³³ Karena penegakan keadilan dalam masyarakat merupakan

³³ Al Qur-an Surat Al-Nahl 90, Al-Syura 15, al-Maidah 8.

perintah wajib, maka sejak zaman **Nabi Muhammad** s.a.w. telah diadakan peradilan untuk menyelesaikan sengketa yang timbul antar individu dan kelompok. Peradilan pada awalnya dipegang sendiri oleh Nabi dalam majelis peradilan dengan mendengarkan keterangan pelapor, terdakwa dan saksi-saksi. Kaidah dasar yang dipegang Nabi sejak awal dalam menyelesaikan perkara, setiap pengaduan, dakwaan dan gugatan harus berdasarkan sumpah. Setelah mendengar pihak-pihak, Nabi memutus perkara dan putusan langsung dilaksanakan. Dalam hal ini, Nabi bertindak sebagai hakim dan sekaligus sebagai pemerintah. Setelah wilayah Negara Islam bertambah luas, Nabi mengizinkan beberapa orang sahabat beliau untuk mengadili perkara di beberapa wilayah dengan disertai petunjuk-petunjuk dari beliau tentang penanganan perkara. Tercatat dalam deretan ini nama-nama sahabat terkenal seperti **'Ali bin Abi Thalib, Abu Musa al-Anshari** dan **Mu'adz bin Jabal** yang diangkat oleh Nabi sebagai hakim di wilayah-wilayah tertentu.³⁴

Ketika **Abu Bakar** menjadi Khalifah Pertama, beliau mengangkat 'Umar bin al-Khaththab sebagai hakim Pengadilan. Dilaporkan bahwa selama dua tahun Umar menjabat hakim, tidak pernah ada perkara yang disampaikan ke pengadilan. Hal ini karena dari satu segi masyarakat masih sangat dekat dengan zaman Nabi sehingga nilai-nilai agama masih dipegang teguh, dan dari segi lain karena kehidupan pada waktu itu masih sangat sederhana sehingga tidak banyak masalah hukum yang muncul ke permukaan. Kemudian ketika wilayah negara semakin bertambah luas, berbagai perkara yang tidak pernah ada sebelumnya mulai

³⁴ Thaha Jabir al-'Alwani, "*Huquq al-Muttaham fi al-Islam*" dalam al-Muslim al-Mu'ashir, No. 35, Rajab 1402/Mai 1983, hlm. 46

muncul. Karena itu, Khalifah mulai membentuk dasar-dasar sistem peradilan dan menentukan syarat-syarat bagi seseorang untuk menjadi hakim. Khalifah sebagai Kepala Negara, misalnya, mengangkat **Abu Darda'** sebagai hakim untuk pengadilan Madinah, Syuraih bin al-Harits al-Kindi sebagai hakim untuk Kufah, **Abu Musa al-Asy'ari** sebagai hakim untuk peradilan Bashra, **'Utsman bin Qais bin Abi al-'Ash** sebagai hakim untuk pengadilan Mesir, Kepala Negara antara lain juga menjadikan pengadilan Syam sebagai pengadilan independen.

Menurut hemat Penulis, masalah bagaimana susunan peradilan syariah Islam, maka hal ini termasuk dalam bidang ijtihadiyah yang bertitik berat kepada masalah manajemen kelembagaan. Syariah Islam tidak memberikan ketentuan secara terinci mengenai sistem dan susunan pengadilan syariah. Namun demikian dalam praktiknya, dahulu terdapat jenjang (susunan) pengadilan. Hal ini nampak dalam praktik, dimana pernah Sayyidina **Ali RA** memutus suatu perkara yang kemudian, oleh pihak-pihak yang berperkara, putusan tersebut diajukan appel kepada Rasulullah SAW. dan Rasulullah SAW pun menguatkan putusan Sayyidina Ali tersebut. Dan masih banyak lagi praktik-praktik semacam ini dalam sistem peradilan syariah Islam.

Bagaimana dengan susunan peradilan syariah Islam di Indonesia? Di Indonesia, pada umumnya susunan pengadilan dibuat berjenjang menjadi tiga tingkatan, kecuali undang-undang menentukan lain. Tiga tingkatan pengadilan tersebut adalah: (1) pengadilan tingkat pertama, (2) pengadilan tingkat banding, dan (3) pengadilan tingkat terakhir/tertinggi, yakni Mahkamah Agung. Pengadilan tingkat pertama merupakan *judex factie*, pengadilan tingkat banding merupakan

judex jurist dan sekaligus juga *judex factie*, sedang Mahkamah Agung merupakan *judex casasi*. Demikian pula bagi pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama.

Dalam lingkungan Peradilan Agama, susunan Pengadilan terdiri atas tiga tingkatan, yaitu:

- (1) **Pengadilan Agama** merupakan Pengadilan Tingkat Pertama yang berfungsi sebagai *judex factie*;
- (2) **Pengadilan Tinggi Agama** merupakan Pengadilan Tingkat Banding dan pengadilan ulangan yang berfungsi sebagai *judex jurist* dan sekaligus juga *judex factie*; sedang
- (3) **Mahkamah Agung** merupakan Pengadilan Negara Tertinggi yang berfungsi sebagai *judex casasi*.

Khusus di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, maka Peradilan Syariah Islam terdiri atas:

- (1) **Mahkamah Syar'iyah Kabupaten/Kota** sebagai Pengadilan Tingkat Pertama yang berfungsi sebagai *judex factie*;
- (2) **Mahkamah Syar'iyah Aceh** sebagai Pengadilan Tingkat Banding dan pengadilan ulangan yang berfungsi sebagai *judex jurist* dan *judex factie*, dan akhirnya berpuncak pada Mahkamah Agung;
- (3) **Mahkamah Agung** sebagai Pengadilan Negara Tertinggi yang berfungsi sebagai *judex casasi*.

Peradilan syariah Islam di Nanggroe Aceh Darussalam ini merupakan bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan Peradilan Agama. Oleh

sebab itu, Mahkamah Syar'iyah Kabupaten/Kota pada hakikatnya adalah nama

lain dari Pengadilan Agama dengan kompetensi plus, demikian pulan Mahkamah Syar'iyah Provinsi pada hakikatnya adalah Pengadilan Tinggi Agama di Nanggroe Aceh Darussalam. Menurut hemat **penulis**, keadaan ini tidak bertentangan dan telah sesuai dengan konsepsi peradilan syariah Islam.

8. MA Puncak dan Pucuk Pimpinan Peradilan Syariah Islam

Sejak berlakunya UU No. 19 Tahun 1964 yang kemudian digantikan dengan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, maka secara yuridis semua Pengadilan berada dalam satu sistem di bawah Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara Tertinggi yang membentuk satu sistem Peradilan Nasional. Mahkamah Agung merupakan *puncak peradilan* bagi semua pengadilan di Indonesia. Termasuk juga bagi lingkungan Peradilan Agama. Dalam Pasal 10 UU No.14 Tahun 1970 dinyatakan bahwa:

- (1) Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan:
 - a. Peradilan Umum;
 - b. Peradilan Agama;**
 - c. Peradilan Militer; dan
 - d. Peradilan Tata Usaha Negara.
- (2) Mahkamah Agung adalah Pengadilan Negara Tertinggi.
- (3) Terhadap putusan-putusan yang diberikan tingkat terakhir oleh Pengadilan-pengadilan lain dari pada Mahkamah Agung, kasasi dapat dimintakan kepada Mahkamah Agung.
- (4) Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan Pengadilan yang lain, menurut ketentuan yang ditetapkan dengan Undang-undang.

Ketentuan Pasal 10 ayat (2) UU tersebut mulai berlaku secara efektif sejak Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1977 Tanggal 26 Nopember 1977. Sejak saat itu, maka secara yuridis ~~perundang-undangan masalah teknis yudisial dalam lingkungan Peradilan Agama~~ telah masuk ke dalam pembinaan dan pengawasan Mahkamah Agung dimana

putusan-putusan pada tingkat terakhir dari pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama dapat dimintakan kasasi ke Mahkamah Agung.

Kemudian dengan berlakunya UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang menggantikan UU No. 14 Tahun 1970, maka semua pengadilan berada satu atap di bawah Mahkamah Agung, baik secara teknis yustisial maupun organisasi, administrasi dan finansial. Pasal 13 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004 menyatakan bahwa organisasi, administrasi dan finansial Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Sejak saat itu, maka secara yuridis formal ***Mahkamah Agung merupakan puncak peradilan dan pucuk pimpinan semua pengadilan*** di seluruh Indonesia, kecuali Mahkamah Konstitusi yang merupakan lembaga negara tersendiri di luar Mahkamah Agung. **Ketentuan tersebut** secara praktis mulai berjalan sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 21 Tahun 2004 tanggal 23 Maret 2004 yang dalam Pasal 1 angka 1 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan **organisasi** adalah kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan dan struktur organisasi pada:

1. Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Departemen Kehakiman dan Hak Asasi manusia;
2. Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama;
3. Pengadilan Tinggi;
4. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara;
5. Pengadilan Tinggi Agama/Mahkamah Syar'iyah Provinsi;
6. Pengadilan Negeri;

7. Pengadilan Tata Usaha Negara;
8. Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah;

Pada Pasal 1 angka 2 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan **admisitrasi** adalah meliputi kepegawaian, kekayaan negara, keuangan, arsip, dan dokumen pada Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, Pengadilan Tinggi Agama/Mahkamah Syar'iyah Propinsi, Pengadilan Negeri, Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah.

Pada Pasal 1 angka 3 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan **finansial** adalah anggaran yang sedang berjalan pada Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, Pengadilan Tinggi Agama/ Mahkamah Syar'iyah Propinsi, Pengadilan Negeri, Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah.

Pada Pasal 2 Keputusan Presiden tersebut dinyatakan bahwa:

- (1) Organisasi, administrasi, dan finansial pada Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara, terhitung sejak

tanggal **31 Maret 2004** dialihkan dari Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia ke Mahkamah Agung.

(2) Organisasi, administrasi, dan finansial pada Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama, Pengadilan Tinggi Agama/ Mahkamah Syar'iyah Propinsi, dan Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah, terhitung sejak tanggal **30 Juni 2004** dialihkan dari Departemen Agama ke Mahkamah Agung.

Kemudian pada Pasal 3 Keputusan Presiden tersebut ditegaskan bahwa dengan pengalihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, maka pembinaan organisasi, administrasi, dan finansial pengadilan dari empat lingkungan peradilan berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.

Sejak tanggal 30 Juni 2004 tersebut, maka Mahkamah Agung resmi menjadi **puncak peradilan syariah Islam** dan **pucuk pimpinan pengadilan** dalam lingkungan Peradilan Agama. Sebagai *puncak peradilan syariah Islam*, artinya Mahkamah Agung secara teknis yustisial merupakan puncak peradilan dalam menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan syariah Islam, yakni sebagai peradilan kasasi dan peninjauan kembali. Hal ini mulai berjalan sejak tahun 1977. Sebagai *pucuk pimpinan pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama*, artinya Mahkamah Agung secara organisasi, administrasi dan finansial merupakan *pimpinan tertinggi pengadilan-pengadilan syariah Islam di seluruh Indonesia*, yaitu Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama. **Keadaan ini terus berlanjut** dan dipertahankan dengan diundangkannya UU No. 48 Tahun 2009

Tentang Kekuasaan Kehakiman dan UU No. 50 Tahun 2009 Tentang Perubahan

Kedua Atas UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama. Sistem kekuasaan kehakiman seperti ini dibangun berdasarkan konstitusi UUD Tahun 1945. Menurut hemat **penulis**, hal ini merupakan pilihan dalam *siyasaḥ syar'iyah* dan oleh karenanya tidak bertentangan dengan syariaḥ Islam.

Seperti telah dikemukakan bahwa peradilan syariaḥ Islam dibentuk dan diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip peradilan syariaḥ Islam. **Dalam sistem ketatanegaraan** Indonesia, salah satu cabang kekuasaan Negara adalah kekuasaan kehakiman.³⁵ Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.³⁶ Dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia, ditegaskan bahwa Mahkamah Agung merupakan Pengadilan Negara Tertinggi bagi empat lingkungan peradilan yang berada di bawahnya, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Mahkamah Agung dan badan-badan pengadilan yang berada di bawahnya merupakan pelaku kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman merupakan bagian dari kekuasaan Negara.

Penulis berpendapat bahwa dengan masuknya Peradilan Agama di bawah Mahkamah Agung maka Peradilan Agama secara yuridis ketatanegaraan masuk menjadi salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah Agung yang merupakan bagian dari kekuasaan Negara. Dengan demikian maka Peradilan Agama secara teknis yustisial resmi menjadi Pengadilan Negara. Hal ini telah sesuai dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip peradilan syariaḥ Islam.

³⁵ Pasal 24 dan 25 UUD 1945.

³⁶ Pasal 24 ayat (1) UUD 1945.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (2) UU Peradilan Agama, kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Agama berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara Tertinggi. Dalam hal yang demikian maka **Mahkamah Agung** berkedudukan sebagai **Pengadilan Syariah Islam Tertinggi** di Indonesia.

Dalam hal Mahkamah Agung bertindak sebagai **Pengadilan Syariah Islam Tertinggi**, maka Mahkamah Agung terikat dengan prinsip-prinsip peradilan syariah Islam dan karakteristiknya, baik berdasarkan doktrin syariah Islam maupun hukum yang berlaku di Indonesia. Prinsip-prinsip peradilan syariah Islam yang harus ditaati dimaksud, antara lain, adalah:

1. Peradilan syariah Islam pada tingkat Mahkamah Agung diselenggarakan guna menegakkan hukum dan keadilan dan menyelesaikan sengketa antara umat manusia berdasarkan syariah Islam.
2. Peradilan syariah Islam pada tingkat Mahkamah Agung menerapkan hukum syariah Islam terhadap setiap perkara yang berdasarkan asas personalitas keislaman terhadapnya berlaku ketentuan hukum syariah Islam.
3. Peradilan syariah Islam pada tingkat Mahkamah Agung hanya dapat dilakukan oleh aparat hukum yang beragama Islam.
4. Peradilan syariah Islam pada tingkat Mahkamah Agung merupakan peradilan yang merdeka dan bebas dari intervensi dari pihak manapun sebagai bagian dari sistem kekuasaan negara berdasarkan prinsip *checks and balances*.
5. Semua putusan dan penetapan Mahkamah Agung dalam kedudukannya

sebagai **Pengadilan Syariah Islam Tertinggi** harus diawali dengan kalimat

'BISMILLAHIRRAHMANIRRAHIM'. Kalimat ini berdasarkan ketentuan Pasal 57 ayat (2) UU Peradilan Agama, secara yuridis merupakan *simbol* atau *titel Syariah Islam* bagi peradilan agama selaku peradilan syariah Islam di Indonesia, sedang secara filosofis dan ideologis merupakan *landasan spiritual* peradilan syariah Islam.

Sebagai puncak peradilan dan pucuk pimpinan pengadilan syariah Islam, Mahkamah Agung berkedudukan sebagai dan sekaligus menjadi simbol peradilan syariah Islam Tertinggi. Oleh karena itu, Mahkamah Agung memiliki tanggung jawab moral dan hukum dalam *membina, memimpin* dan *menjadi teladan* bagi pengadilan-pengadilan syariah Islam yang berada di bawahnya. **Persoalan akan muncul** manakala Mahkamah Agung menerapkan kebijakan-kebijakan dan/atau praktik-praktik yang bertentangan atau tidak sesuai dengan prinsip-prinsip peradilan syariah Islam. Kemungkinan tersebut dapat saja terjadi manakala: (1) Perhatian, pengawasan dan komitmen para elit muslim dan masyarakat muslim Indonesia terhadap Mahkamah Agung dan Peradilan Syariah Islam menurun, atau melemah, apalagi lengah. (2) Mahkamah Agung tidak mampu mengemban peran dan fungsinya sebagai Peradilan Syariah Islam Tertinggi di Indonesia. (3) Mahkamah Agung tidak memiliki komitmen yang kuat sebagai Pengadilan Syariah Islam Tertinggi.

Menurut hemat **penulis**, mengenai struktur dan susunan organisasi pengadilan syariah Islam, pembinaan dan pengawasan pengadilan syariah, dan pengelolaan manajemen rumah tangga pengadilan syariah Islam merupakan

masalah manajemen yang sepenuhnya diserahkan kepada usaha manusia untuk menciptakan sistem yang terbaik.

9. Penghargaan terhadap PA sebagai Lembaga Negara

Secara konstitusional, Peradilan Agama merupakan *Lembaga Negara* yang dijamin oleh UUD Tahun 1945, yaitu melalui Pasal 24 jo Pasal 29 UUD Tahun 1945. Pasal 24 UUD Tahun 1945 menjamin eksistensi Peradilan Agama sebagai lembaga negara dan Pasal 29 menjamin kelembagaannya tersebut sebagai lembaga syariah. Dengan demikian sesungguhnya Peradilan Agama merupakan *Lembaga Negara*. Selanjutnya mengenai bagaimana desain Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam di Indonesia diserahkan kepada masyarakat Islam di Indonesia melalui mekanisme hukum yang tersedia. Demikian pula mengenai bagaimana penghargaan Negara terhadap Peradilan Agama sebagai **Lembaga Negara**, diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

B. Perkembangan Kelembagaan Peradilan Agama Pasca UU No. 7

Tahun 1989.

1. Kelembagaan Peradilan Agama Dalam Struktur Organisasi

Negara

Sebagaimana telah diuraikan terdahulu bahwa pada zaman Pemerintah Penjajah Hindia Belanda, kelembagaan Peradilan Agama berada di bawah Departemen Kehakiman (*Departemen van Justitie*). Namun demikian dalam praktiknya tidak pernah ada pembinaan karena memang politik hukum Pemerintah

Hindia Belanda terhadap peradilan agama adalah *principeel gebreekig maar*

fitelijk onmisbar, yang artinya bahwa peradilan agama itu pada prinsipnya tidak diperlukan, namun kenyataannya harus ada. Kemudian **pada tahun 1937**, dibentuklah Mahkamah Islam Tinggi yang berkedudukan di Batavia dengan tujuan: *pertama*, sebagai Pengadilan Tingkat Banding bagi semua Pengadilan Agama di Jawa dan Madura dan *kedua*, juga sekaligus sebagai pengawas jalannya peradilan dan tingkah laku pengadilan agama di bawahnya. **Pada tahun 1937** itu juga dibentuk Kerapatan Qadi di Kalimantan Selatan dan sebagian Kalimantan Timur dan dibentuk pula Kerapatan Qadi Besar di Banjarmasin sebagai pengadilan tingkat banding bagi semua Kerapatan Qadi dan juga sekaligus sebagai pengawas jalannya pengadilan dan tingkah laku Kerapatan Qadi di bawahnya.

Setelah Indonesia merdeka pada **tahun 1945**, maka pada tahun 1946 pembinaan Peradilan Agama dialihkan dari Kementerian Kehakiman kepada Kementerian Agama. Pada Kementerian Agama dibentuklah jabatan Kepala Bagian Mahkamah yang dijabat oleh **R. Sunaryo**. Lembaga ini berjalan dari tahun 1946 sampai dengan tahun 1952. **Pada tahun 1952**, pada Kementerian Agama dibentuk **Biro Peradilan Agama** yang bertugas melakukan pembinaan badan peradilan agama. Biro Peradilan Agama ini berjalan sampai dengan tahun 1958 yang kemudian diganti dengan **Kepala Jawatan Peradilan Agama** yang berjalan sampai dengan tahun 1964. Kemudian pada tahun 1964 dibentuklah **Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam** yang menggantikan Jawatan Peradilan Agama. Direktorat ini berjalan sampai dengan masa setelah Peradilan Agama berada satu atap di bawah Mahkamah Agung. **Seiring dengan**

perkembangan kedudukan Peradilan Agama tersebut, ternyata diikuti pula dengan perkembangan kelembagaannya. Hal ini karena kelembagaan selalu berkaitan dengan kedudukan peradilan dalam setiap sistem ketatanegaraan beserta tugas pokok dan fungsi yang harus diembannya.

Sejarah perkembangan kelembagaan Peradilan Agama dimaksud secara ringkas dapat digambarkan sebagai berikut:

1. **Pada masa pra** kerajaan-kerajaan Islam, kelembagaan Peradilan Agama merupakan lembaga keagamaan yang hidup di lingkungan masyarakat Islam dan belum merupakan lembaga negara karena belum ada pemerintahan.
2. **Pada masa kerajaan-kerajaan Islam**, Peradilan Agama merupakan Pengadilan Negara dalam sistem ketatanegaraan kerajaan yang kelembagaannya dipimpin oleh Penghulu Kerajaan (Penghulu Ageng). Persidangan pengadilan dipimpin langsung oleh Sultan atau oleh Penghulu Ageng atas nama Sultan.
3. **Pada masa Pemerintahan VOC** dan Pemerintahan Hindia Belanda, kelembagaan Peradilan Agama berada di bawah Bupati dan menyatu dengan Penghulu Kabupaten.
4. **Pada masa Pemerintahan Hindia Belanda**, sejak tahun 1882, Peradilan Agama berkedudukan sebagai Pengadilan Negara dalam sistem ketatanegaraan Pemerintah Hindia Belanda dan berada di bawah pembinaan Kementerian Kehakiman Hindia Belanda, namun kelembagaannya masih menyatu dengan kepenghuluan di bawah Bupati.

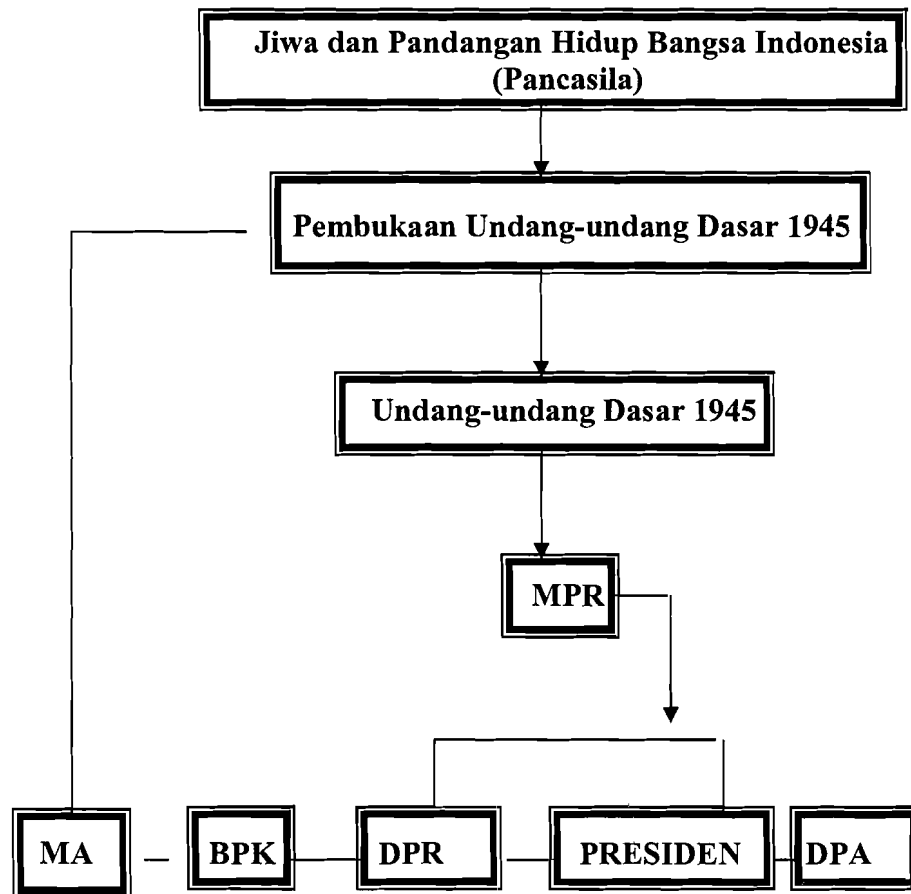
5. **Pada masa Penjajahan Jepang**, kelembagaan Peradilan Agama tidak mengalami perubahan secara signifikan selain perubahan nama-nama pengadilan.
 6. **Pada tahun 1946** setelah Indonesia merdeka, kelembagaan Peradilan Agama dipindahkan dari Kementerian Kehakiman ke Kementerian Agama dan menyatu dengan kepenghuluan pada Kementerian Agama.
 7. **Pada tahun 1947**, kelembagaan Peradilan Agama dipisahkan dari kepenghuluan dan menjadi kantor yang berdiri sendiri di bawah Kementerian Agama. Ketua dan pegawai pengadilan agama mulai digaji sebagai pegawai negeri. Sedang wakil ketua dan hakim-hakim anggota merupakan hakim honorer, bukan pegawai negeri.
 8. **Pada tahun 1964**, kelembagaan Peradilan Agama dikukuhkan secara yuridis menjadi lingkungan peradilan tersendiri melalui UU No. 19 Tahun 1964.
 9. **Pada tahun 1970**, kelembagaan Peradilan Agama dilestarikan sebagai lingkungan peradilan tersendiri melalui UU No. 14 tahun 1970.
 10. **Pada tahun 1990**, melalui UU No. 7 Tahun 1989, kelembagaan Peradilan Agama sebagai lingkungan peradilan tersendiri mulai diperkuat dan hakim-hakimnya adalah pegawai negeri yang mendapat gaji dan tunjangan sebagai pejabat pelaksana kekuasaan kehakiman.
 11. **Pada tahun 2001**, Peradilan Agama sebagai lingkungan peradilan tersendiri dikukuhkan secara konstitusional melalui UUD Tahun 1945 hasil amandemen.
-

12. **Pada tahun 2004**, kelembagaan Peradilan Agama dialihkan dari Departemen Agama ke Mahkamah Agung menjadi satu atap dengan lingkungan Peradilan lainnya di bawah Mahkamah Agung.
13. **Pada masa sekarang**, kelembagaan Peradilan Agama merupakan lingkungan tersendiri di bawah Mahkamah Agung, yakni di bawah pembinaan Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Lingkungan Peradilan Agama dan Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama.

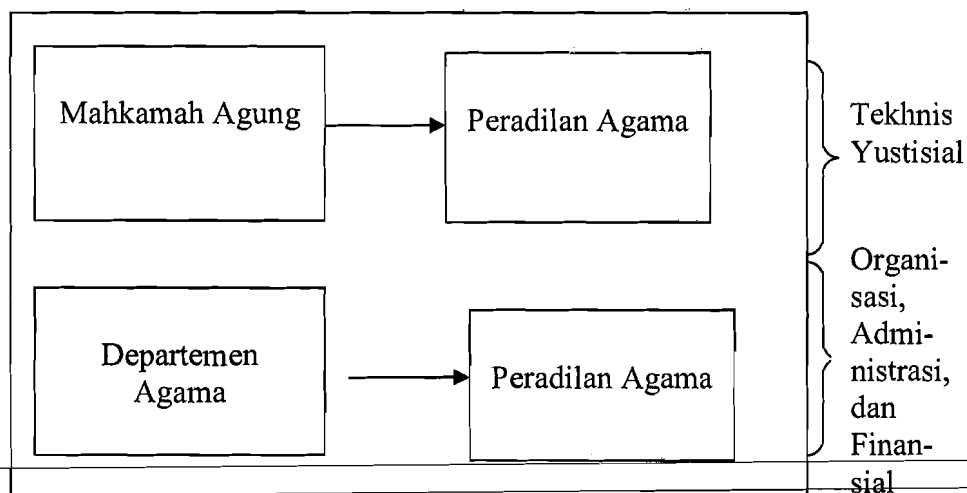
Dengan diundangkannya UU Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, kelembagaan Peradilan Agama masih mengikuti ketentuan dalam UU Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Hal ini karena UU Peradilan Agama tersebut memang mengacu kepada UU Kekuasaan Kehakiman tahun 1970. Demikian pula dengan struktur kekuasaan Negara masih mengacu kepada UUD Tahun 1945 sebelum terjadinya amandemen. Pada waktu itu, kelembagaan Peradilan Agama berada di bawah 2 (dua) Lembaga Negara, yaitu **Mahkamah Agung** sebagai Lembaga Yudikatif dan **Menteri Agama** sebagai Lembaga Eksekutif di bawah Presiden.

UU No. 14 Tahun 1970 menempatkan kekuasaan kehakiman pada dua kekuasaan penyelenggara negara, yakni *eksekutif* dan *yudikatif* dengan memisahkan aspek yudisial dan non yudisial. Aspek yudisial berada pada Mahkamah Agung, sedang aspek non yudisial yang meliputi organisasi, administrasi, dan finansial pengadilan berada di bawah Menteri terkait di bawah Presiden. Politik hukum dalam UU Kekuasaan Kehakiman tersebut melahirkan struktur kekuasaan kehakiman seperti bagan di bawah ini.

**STRUKTUR KELEMBAGAAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
SEBELUM AMANDEMEN UUD TAHUN 1945**

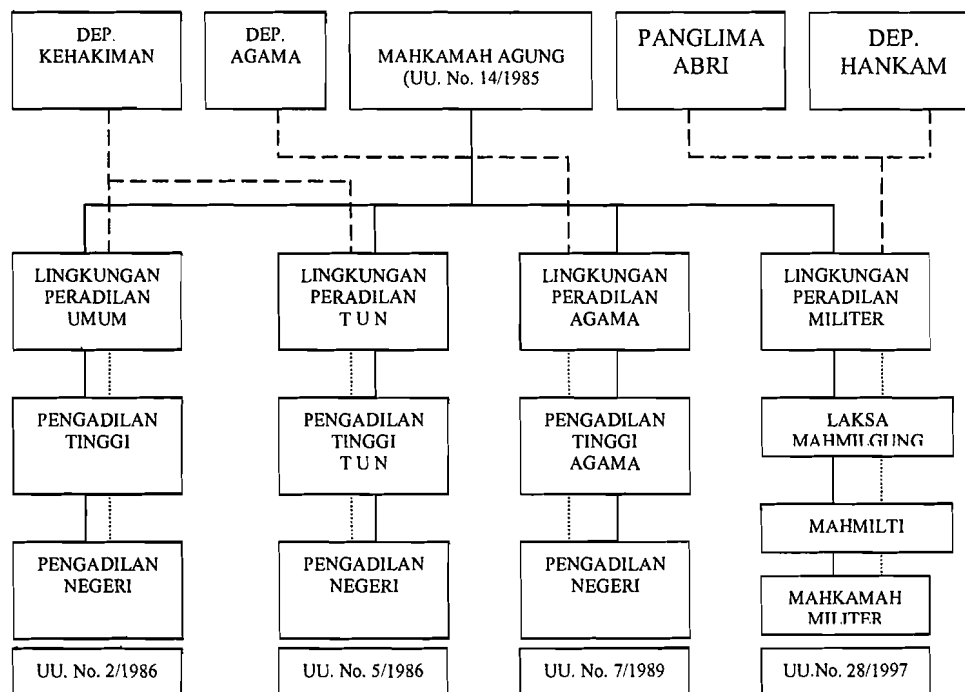


**KELEMBAGAAN PERADIALAN AGAMA
DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 1989**



Keadaan ini sesuai dengan politik hukum dalam UU No. 14 Tahun 1970 yang berlaku pada saat itu dimana dominasi eksekutif masih sangat kuat. Posisi kelembagaan Peradilan Agama dapat dilukiskan sebagai berikut:

STRUKTUR KEKUASAAN KEHAKIMAN DI INDONESIA SEBELUM AMANDEMEN UUD 1945



Keterangan :

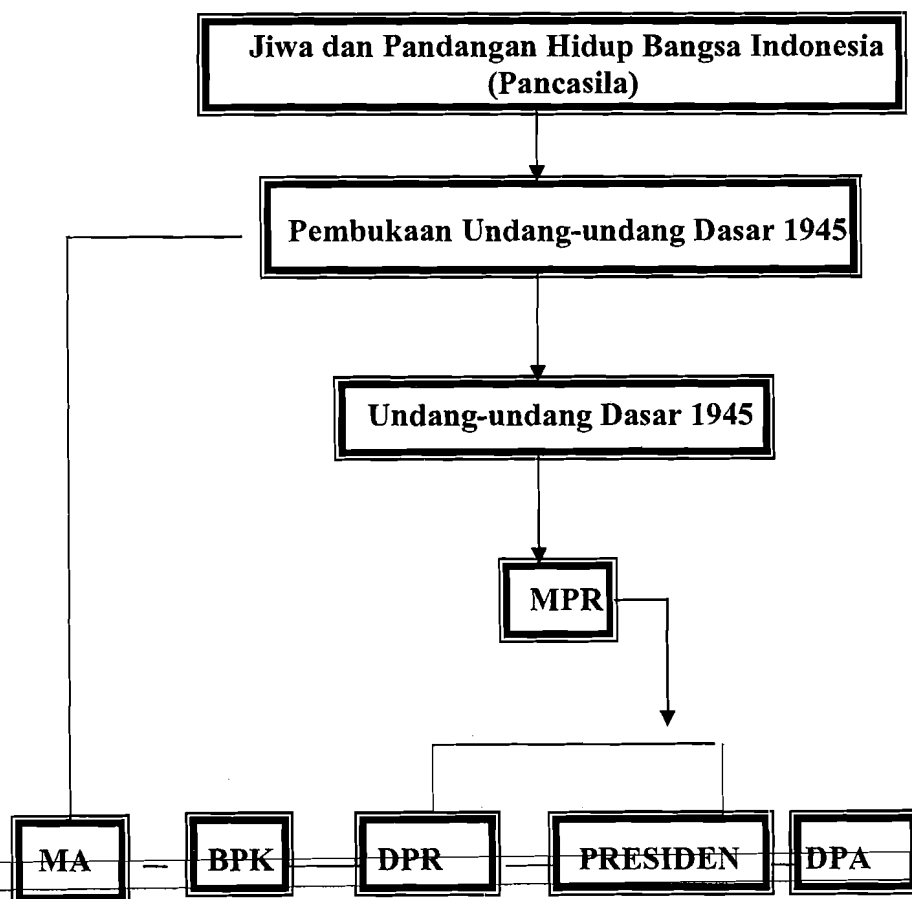
1. DASAR HUKUM : Pasal 24 UUD 1945 dan UU. No. 14 Tahun 1970
2. : JALUR TEKNIS JUSTISIAL
3. ----- : JALUR ORGANISASI, ADMINISTRASI DAN FINANSIAL
4. MAHKAMAH AGUNG MEMPUNYAI ORGANISASI, ADMINISTRASI DAN KEUANGAN TERSENDIRI.
5. Dengan UU No. 4 Tahun 2004, maka organisasi, administrasi dan finansial semua Pengadilan berada dalam satu atap di bawah Mahkamah Agung, terlepas dari Departemen masing-masing.

Seperti telah diuraikan sebelumnya bahwa seiring dengan gerakan reformasi, maka struktur kelembagaan negara mengalami perubahan yang sangat signifikan. Reformasi menghendaki terwujudnya sistem ketatanegaraan yang memisahkan secara tegas antara kekuasaan yudikatif dan eksekutif dengan prinsip

terciptanya kondisi *cheks and balance*. Pasca amandemen UUD Tahun 1945, maka Mahkamah Agung merupakan puncak peradilan dan pucuk pimpinan semua pengadilan di Indonesia. Pembinaan dan pengawasan organisasi, administrasi, dan finansial pengadilan dialihkan dari masing-masing Menteri (Departemen) ke Mahkamah Agung sehingga semua pengadilan berada satu atap di bawah Mahkamah Agung, baik di bidang teknis yustisial maupun bidang organisasi, administrasi, dan finansial pengadilan.

Struktur kelembagaan negara sebelum amandemen dapat digambarkan dalam bagan di bawah ini.

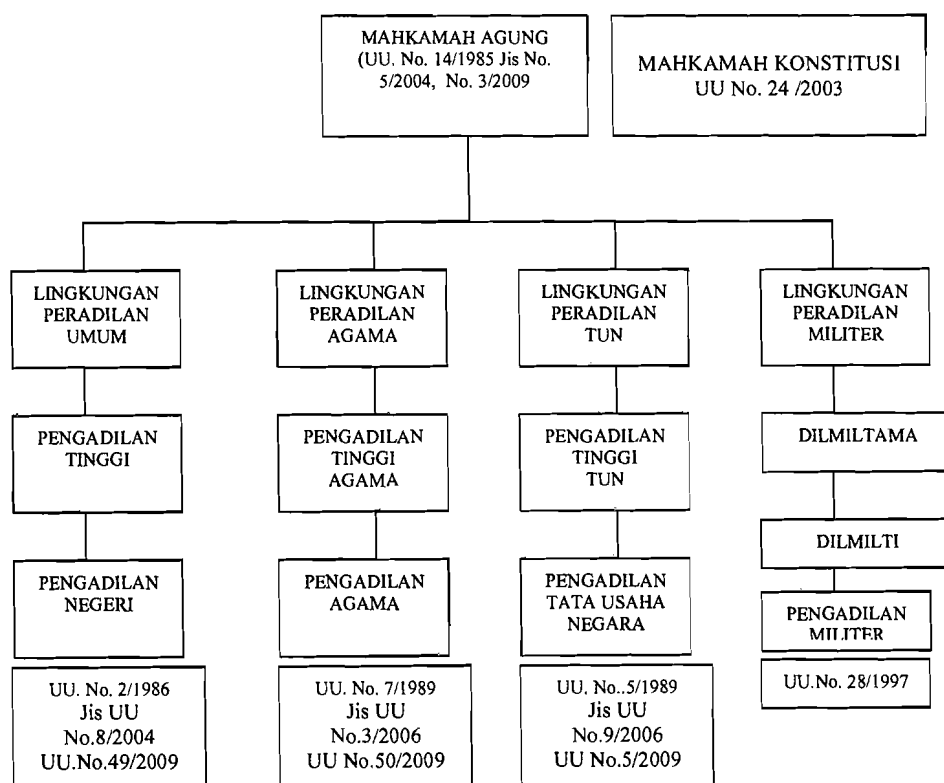
STRUKTUR KELEMBAGAAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA SEBELUM AMANDEMEN UUD TAHUN 1945



Sebelum amandemen UUD Tahun 1945, maka Mahkamah Agung merupakan Lembaga Pengadilan Tertinggi yang secara organisasi, administrasi dan finansial tidak membawahi badan-badan pengadilan lainnya. Mahkamah Agung merupakan sebuah Lembaga yang berdiri sendiri tanpa ada lembaga peradilan yang berada di bawahnya.

Struktur kekuasaan kehakiman pasca amandemen UUD Tahun 1945 dapat dilihat pada bagan di bawah ini.

STRUKTUR KEKUASAAN KEHAKIMAN DI INDONESIA SETELAH AMANDEMEN UUD TAHUN 1945

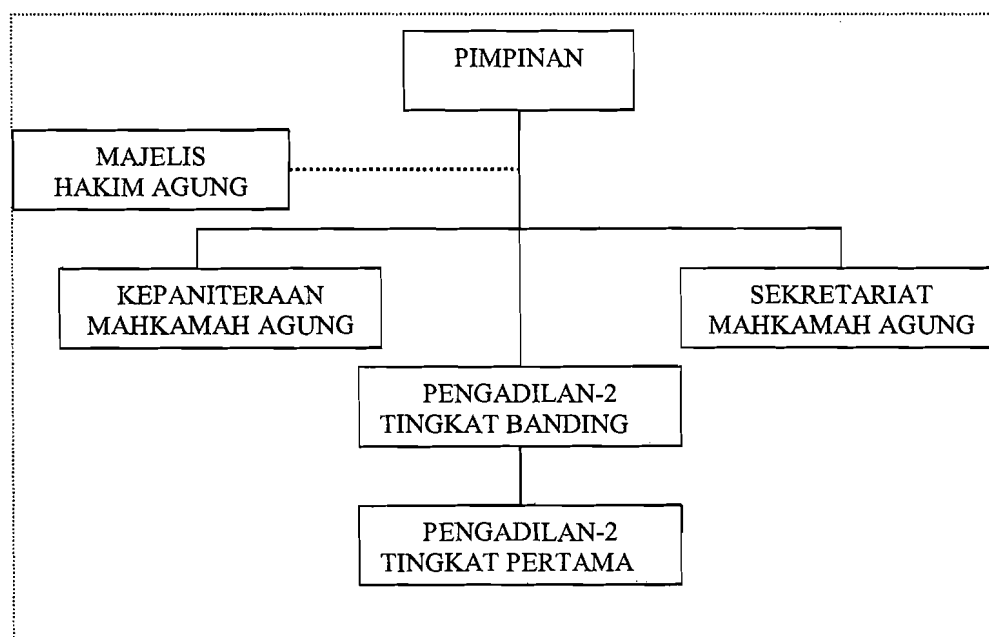


Keterangan:

1. Dasar hukum : Pasal 24 UUD 1945 dan UU. No. 48 Tahun 2009.
2. Mahkamah Agung adalah puncak peradilan dan pucuk pimpinan semua pengadilan dari empat lingkungan peradilan.

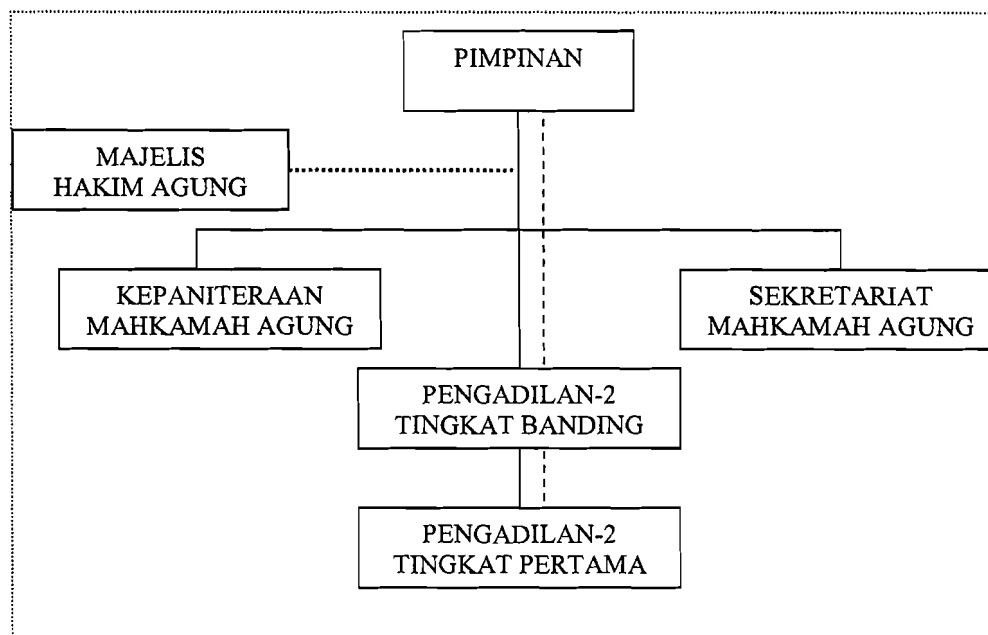
Kemudian pasca amandemen UUD Tahun 1945, maka Mahkamah Agung merupakan puncak peradilan dan pucuk pimpinan semua pengadilan di Indonesia. Dengan demikian, maka struktur organisasi Mahkamah Agung meliputi seluruh pengadilan yang berada dibawahnya. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 UU No. 5 Tahun 2004, Susunan Mahkamah Agung terdiri atas Pimpinan, Hakim Anggota, Panitera, dan seorang Sekretaris. Pimpinan dan Hakim Anggota Mahkamah Agung adalah Hakim Agung. Jumlah Hakim Agung paling banyak 60 (enam puluh) orang.

STRUKTUR ORGANISASI MAHKAMAH AGUNG SEBELUM AMANDEMEN UUD TAHUN 1945



Keterangan: Hubungan Mahkamah Agung dengan pengadilan-pengadilan tingkat banding maupun tingkat pertama hanyalah hubungan teknis yustisial saja, belum ada hubungan mengenai organisasi, administrasi, dan finansial pengadilan.

STRUKTUR ORGANISASI MAHKAMAH AGUNG SETELAH AMANDEMEN UUD TAHUN 1945



Keterangan:

1. Pengadilan-2 Tingkat Pertama dan Pengadilan Tingkat Banding dimaksud adalah terdiri dari 4 (empat) lingkungan peradilan.
2. Garis _____ merupakan garis hubungan teknis yustisial.
3. Garis - - - - - merupakan garis hubungan organisasi, administrasi, dan finansial pengadilan.³⁷

Kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 5 UU No. 5 Tahun 2004, pimpinan Mahkamah Agung terdiri dari seorang Ketua, 2 (dua) orang Wakil Ketua, dan beberapa orang Ketua Muda. Wakil Ketua Mahkamah Agung terdiri atas Wakil Ketua Bidang Yudisial dan Wakil Ketua Bidang Non Yudisial. Diantara Ketua Muda Mahkamah Agung tersebut, ada seorang **Ketua Muda Urusan Lingkungan Peradilan Agama**.

Di antara para Hakim Agung, terdapat 7 (tujuh) orang Hakim Agung untuk lingkungan Peradilan Agama. Tujuh orang Hakim Agung Agama tersebut

³⁷ Mahkamah Agung R.I., *Profil Peradilan Agama Tahun 2009*, Mahkamah Agung Republik Indonesia Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, Jakarta, Tahun 2010, hlm. 6.

pada saat ini adalah: 1. Dr. H. Ahmad Kamil, S.H., M.H., (merangkap Wakil Ketua MA Bidang Non Yudisial), 2. Dr. H. Andi Syamsu Alam, S.H., M.H. (merangkap Ketua Muda Urusan Lingkungan Peradilan Agama), 3. Prof. Dr. Drs. H. Abdul Manan, S.H., S.IP., M.Hum., 4. Dr. H. Habiburrahman, S.H., M.Hum., 5. Prof. Dr. H. Rifyal Ka'bah, M.A., 6. Drs. H. Hamdan, S.H., M.H., dan 7. Drs. H. Mukhtar Zamzami, S.H., M.H.³⁸

Sejak dibentuknya Jabatan Ketua Muda Urusan Lingkungan Peradilan Agama, telah beberapa kali mengalami pergantian Pejabat sebagaimana nampak pada bagan di bawah ini.

**PEJABAT YANG PERNAH MENJADI KETUA MUDA
URUSAN LINGKUNGAN PERADILAN AGAMA
MAHKAMAH AGUNG R.I.**

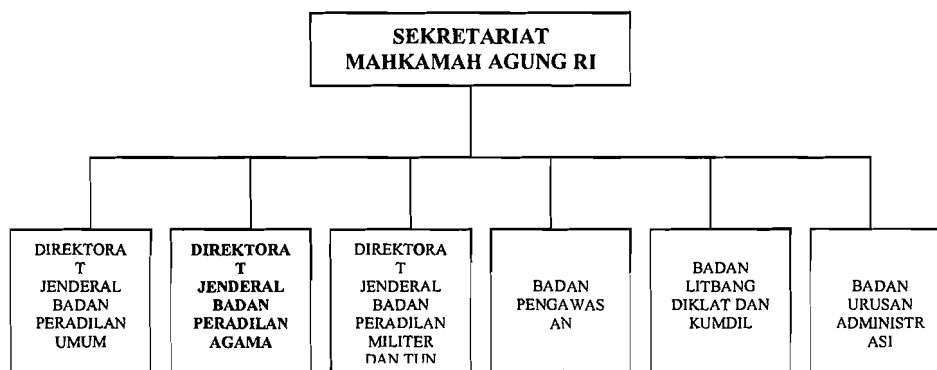
DAFTAR NAMA KETUA MUDA URUSAN LINGKUNGAN PERADILAN MAHKAMAH AGUNG RI					
NO	NAMA	JABATAN	MASA		
1.	Prof. Dr. H. Bustanul Arifin, S.H.	Tuada Uldilag	1982	s.d	1994
2.	H.Yahya, S.H.	Tuada Uldilag	1994	s.d	1998
3.	Drs. H. Taufiq, S.H., MH	Tuada Uldilag	1998	s.d	2001
4.	Dr. H. Syamsuhadi Irsyad, S.H.,MH.	Tuada Uldilag	2001	s.d	2004
5.	Dr. H. Andi Syamsu Alam, S.H.,MH	Tuada Uldilag	2004	s.d	Sekarang

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UU No. 5 Tahun 2004, pada Mahkamah Agung ditetapkan adanya Kepaniteraan yang dipimpin oleh seorang Panitera dan dibantu oleh beberapa orang Panitera Muda dan beberapa orang Panitera Pengganti. Diantara Panitera Muda tersebut terdapat satu orang **Panitera Muda Perdata Agama** dan beberapa orang Panitera Pengganti dari lingkungan Peradilan Agama yang mengurus administrasi persidangan perkara kasasi dan peninjauan kembali perkara agama.

³⁸ Keadaan pada tahun 2010. Sumber Badilag MA.

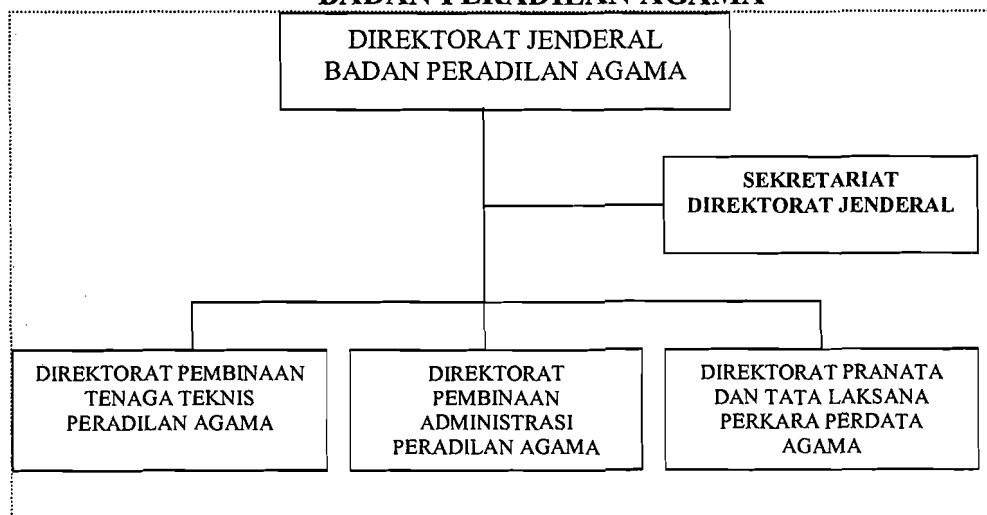
Kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 25 UU No. 5 Tahun 2004, pada Mahkamah Agung ditetapkan adanya Sekretariat yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Mahkamah Agung. Pada Sekretariat Mahkamah Agung dibentuk beberapa Direktorat Jenderal dan Badan yang dipimpin oleh beberapa Direktur Jenderal dan Kepala Badan. Diantara Direktorat Jenderal terdapat Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama yang dipimpin oleh seorang Direktur Jenderal yang bertugas mengurus Kepaniteraan Pengadilan-pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama. Struktur organisasi Sekretariat Mahkamah Agung adalah sebagaimana bagan di bawah ini.

STRUKTUR ORGANISASI SEKRETARIAT MAHKAMAH AGUNG R.I.



Struktur organisasi Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung adalah sebagaimana bagan di bawah ini. Dalam sejarahnya, Lembaga yang mengurus Peradilan Agama ini sudah beberapa kali mengalami perubahan nomenklatur sesuai perkembangan organisasi Kementerian Agama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pada saat itu.

STRUKTUR ORGANISASI DIREKTORAT JENDERAL BADAN PERADILAN AGAMA



Secara singkat, perkembangan dimaksud dalam dilihat pada bagan di bawah ini beserta Pejabat yang memimpinnya pada waktu itu.

KEPALA BAGIAN, KEPALA BIRO, KEPALA JAWATAN. DIREKTUR DAN DIREKTUR JENDERAL YANG MEMBINA BADAN PERADILAN AGAMA

DAFTAR NAMA KEPALA BAGIAN, KEPALA JAWATAN, DIREKTUR DAN DIREKTUR JENDERAL					
NO	NAMA	JABATAN	MASA JABATAN		
1	R. Sunaryo	Kepala Bagian Mahkamah	1946	s.d	1952
2	KH. Muhammad Djunaidi	Kepala Biro Peradilan Agama	1952	s.d	1958
3	KH. Abdul Chamid	Pjs. Kepala Jawatan Peradilan Agama	1958	s.d	1959
4	KH. A. Zabidi	Kepala Jawatan Peradilan Agama	1959	s.d	1964
5	KH. A. Zaini Miftah	Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam	1964	s.d	1969
6	H.Z.A. Noeh	Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam	1969	s.d	1970
7	H.A. Wasit Aulawi, MA.	Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam	1970	s.d	1978
8	H. Ichtijanto SA., S.H	Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam	1978	s.d	1981
9	Drs. Muchtar Zarkasyi, S.H	Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam	1981	s.d	1990
10	Drs. H. Taufiq, S.H, MH.	Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam	1990	s.d	1992
11	H. Zainal Abidin Abubakar, S.H	Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam	1992	s.d	1997
12	Drs. H. Syamsuhadi Irsyad, S.H, MH	Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam	1997	s.d	2000
13	Drs. H. Wahyu Widiana, MA	Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama	2000	s.d	2005
14	Drs. H. Wahyu Widiana, MA	Direktur Jenderal Badan Peradilan Agama	2005	s.d	Sekarang

Dengan amandemen UUD Tahun 1945, maka kelembagaan Peradilan Agama dikukuhkan secara konstitusional melalui Pasal 24 ayat (2) sebagai lingkungan peradilan tersendiri satu atap di bawah Mahkamah Agung.

2. Susunan Pengadilan

Pada mulanya, Pengadilan Agama di Indonesia merupakan pengadilan tingkat pertama dan terakhir. Pada zaman Belanda belum ada pengadilan tingkat banding maupun tingkat kasasi bagi pengadilan agama di seluruh Indonesia. Tahun 1882, keadaan di Jawa dan Madura sejak tahun 1882 tersebut sampai dengan tahun 1937, susunan peradilan agama hanya terdiri atas satu tingkat pengadilan, yaitu Pengadilan Agama untuk tingkat pertama dan terakhir. Dahulu belum ada pengadilan tingkat banding. Tahun 1937. Kemudian pada tahun 1937, dibentuklah Mahkamah Islam Tinggi (MIT) di Batavia sebagai Pengadilan Tingkat Banding yang daerah hukumnya meliputi seluruh Pengadilan Agama di Jawa dan Madura. MIT ini juga merupakan Pengadilan Tertinggi di lingkungan Peradilan Agama di Jawa dan Madura. Keadaan ini berlangsung terus sampai tahun 1977, yaitu setelah dibukanya akses untuk upaya hukum kasasi dan peninjauan kembali ke Mahkamah Agung terhadap perkara-perkara yang berasal dari pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama. Mulai tahun 1977 ini maka susunan Peradilan Agama menjadi tiga tingkat, yaitu: (1) **Pengadilan Agama** sebagai Pengadilan Tingkat Pertama; (2) **Mahkamah Islam Tinggi** sebagai Pengadilan Tingkat Banding; dan (3) **Mahkamah Agung** sebagai Pengadilan Negara Tertinggi.

Keadaan di Kalimantan Selatan dan Sebagian Kalimantan Timur diatur sama dengan di Jawa dan Madura. Tahun 1937, keadaan di daerah Kalimantan Selatan dan Sebagian Kalimantan Timur mulai diatur pada tahun 1937. Bersamaan dengan dibentuknya Mahkamah Islam Tinggi di Batavia, maka di daerah Kalimantan Selatan dan sebagian Kalimantan Timur dibentuklah lembaga peradilan agama dengan nama **Kerapatan Kadi** sebagai Pengadilan Tingkat Pertama yang berkedudukan ibukota kabupaten/kota dan satu **Kerapatan Kadi Besar** yang berkedudukan di Banjarmasin dan daerah hukumnya meliputi seluruh Kerapatan Kadi. Pada masa itu belum ada akses ke Mahkamah Agung. Keadaan ini berlangsung terus sampai tahun 1977. **Tahun 1977**, seperti halnya di Jawa dan Madura, setelah dibukanya akses untuk upaya hukum kasasi dan peninjauan kembali terhadap perkara-perkara yang berasal dari Pengadilan Agama pada tahun 1977 maka sejak saat itu susunan Peradilan Agama di Kalimantan Selatan dan sebagian Kalimantan Timur menjadi tiga tingkat, yaitu: (1) **Kerapatan Kadi** sebagai Pengadilan Tingkat Pertama; (2) **Kerapatan Kadi Besar** sebagai Pengadilan Tingkat Banding; dan (3) **Mahkamah Agung** sebagai Pengadilan Negara Tertinggi.

Keadaan di luar Jawa dan Madura dan Kalimantan Selatan dan sebagian Kalimantan Timur sungguh sangat memprihatinkan. Peradilan agama di daerah itu belum diatur oleh peraturan perundang-undangan. Pada tahun 1957, dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1957 Tentang Pembentukan Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah di luar Jawa dan Madura. Dengan dikeluarkannya PP No. 45 Tahun 1957 tersebut dibentuklah pengadilan

agama/mahkamah syar'iyah dengan susunan sebagai berikut: (1) Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah kabupaten/kota sebagai pengadilan tingkat pertama; dan (2) Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah Provinsi sebagai Pengadilan Tingkat Banding dan sekaligus juga tingkat terakhir. *Keadaan di luar Jawa dan Kalimantan Selatan* disesuaikan dengan di Jawa dan Madura. Pada tahun 1977, bersamaan dengan Pengadilan Agama di Jawa dan Madura, dengan dibukannya akses ke Mahkamah Agung melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1977 tanggal 26 November 1977,³⁹ maka susunan Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah di luar Jawa dan Madura menjadi tiga tingkatan, yaitu: (1) **Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah** kabupaten/kota sebagai pengadilan tingkat pertama; (2) **Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah Provinsi** sebagai Pengadilan Tingkat Banding; dan (3) **Mahkamah Agung** sebagai Pengadilan Negara Tertinggi.

Keadaan ini sesuai apa yang dikehendaki oleh ketentuan Pasal 10 UU No. 14 Tahun 1970 yang menetapkan bahwa:

- (1) Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan:
 - a. Peradilan Umum; b. **Peradilan Agama**; c. Peradilan Militer; d. Peradilan Tata Usaha Negara.
- (2) Mahkamah Agung adalah Pengadilan Negara Tertinggi.
- (3) Terhadap putusan-putusan yang diberikan tingkat terakhir oleh Pengadilan-pengadilan lain dari pada Mahkamah Agung, kasasi dapat diminta kepada Mahkamah Agung.
- (4) Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan Pengadilan yang lain, menurut ketentuan yang ditetapkan dengan Undang-undang.

³⁹ Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1977 tanggal 26 November 1977 tentang Jalan Pengadilan Dalam Pemeriksaan Kasasi Dalam Perkara Perdata Dan Pidana Oleh Pengadilan Agama Dan Pengadilan Militer.

Kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 3 UU No. 7 Tahun 1989, kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Agama dilaksanakan oleh Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama. Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Agama berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara Tertinggi.

Mengenai susunan pengadilan diatur dalam Pasal 6 UU No. 7 Tahun 1989, yaitu bahwa pengadilan terdiri dari: (1) **Pengadilan Agama**, sebagai Pengadilan Tingkat Pertama; (2) **Pengadilan Tinggi Agama**, sebagai Pengadilan Tingkat Banding; dan (3) **Mahkamah Agung**, yang merupakan puncak dari semua pengadilan. *Tempat Kedudukan Pengadilan* di ibu kota Kabupaten/Kota. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 UU No. 7 Tahun 1989, Pengadilan Agama berkedudukan di kotamadya atau di ibu kota kabupaten, dan daerah hukumnya meliputi wilayah kotamadya atau kabupaten; sedang Pengadilan Tinggi Agama berkedudukan di ibu kota propinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah propinsi. **Pengadilan Agama** dibentuk dengan Keputusan Presiden, sedang Pengadilan Tinggi Agama dibentuk dengan Undang-Undang, demikian menurut ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 UU No. 7 Tahun 1989. Sampai diundangkannya UU No. 50 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, maka mengenai susunan pengadilan ini tidak mengalami perubahan atau perkembangan.

3. Jumlah Kantor Pengadilan Agama

Kantor (unit kerja) pengadilan agama dibentuk di setiap tempat dimana ada Pengadilan Negeri sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Peradilan Agama, yakni Staatsblad Tahun 1882 Nomor 152, yang daerah hukumnya sama luasnya

dengan daerah hukum *landraad* itu. Kemudian dengan diudangkannya UU Nomor 14 Tahun 1970, dibentuklah kantor-kantor pengadilan agama di seluruh Indonesia.⁴⁰ Menurut catatan Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama dalam suratnya tanggal 15 Desember 1972 No. DV/70/ED/1972, sampai dengan tahun 1972, secara kuantitas jumlah Pengadilan Agama di seluruh Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. 96 Pengadilan Agama di Jawa dan Madura.
- b. 152 Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah diluar Jawa dan Madura.
- c. 10 Kerapatan Qadhi di Kalimantan Selatan.
- d. 1 Mahkamah Islam Tinggi sebagai Pengadilan Tingkat Banding untuk Jawa dan Madura.
- e. 6 Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah Provinsi sebagai pengadilan tingkat Banding untuk luar Jawa.
- f. 1 Kerapatan Qadhi Besar di Kalimantan Selatan.
- g. 11 Badan Administrasi yaitu Jawatan (Inspeksi) Peradilan Agama.⁴¹

Selanjutnya jumlah Kantor Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama tersebut terus mengalami peningkatan. Sampai dengan saat ini, telah dibentuk sejumlah 343 Kantor Pengadilan Agama dan 29 Kantor Pengadilan Tinggi Agama di seluruh Indonesia, termasuk di dalamnya Mahkamah Syar'iyah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagaimana dilaporkan pada bagan di bawah ini.⁴²

⁴⁰ Zaini Ahmad Noeh & Abdul Basit Adnan, op., cit., hlm. 61.

⁴¹ Ibid.

⁴² Mahkamah Agung, Profil Peradilan Agama Tahun 2009, op., cit., hlm. 20.

JUMLAH PERADILAN AGAMA MENURUT KELAS

NO	MSy.A/PTA	MSy/PTA			JUMLAH
		IA	IB	II	
1	MSy. Aceh	1	2	16	19
2	PTA Medan	1	2	16	19
3	PTA Padang	1	3	13	17
4	PTA Pekanbaru	1	3	12	16
5	PTA Jambi	1	-	9	10
6	PTA Palembang	1	3	3	7
7	PTA Bangka Belitung	-	2	1	3
8	PTA Bengkulu	1	2	1	4
9	PTA Bandar Lampung	1	1	7	9
10	PTA Jakarta	5	-	-	5
11	PTA Banten	-	3	3	6
12	PTA Bandung	12	10	-	22
13	PTA Semarang	10	25	1	36
14	PTA Yogyakarta	1	3	1	5
15	PTA Surabaya	11	23	3	37
16	PTA Pontianak	1	-	7	8
17	PTA Palangkaraya	-	1	5	6
18	PTA Banjarmasin	1	2	9	12
19	PTA Samarinda	2	1	6	9
20	PTA Manado	-	1	4	5
21	PTA Gorontalo	-	1	2	3
22	PTA Palu	1	-	7	8
23	PTA Kendari	1	-	4	5
24	PTA Makassar	1	4	19	24
25	PTA Mataram	2	4	10	16
26	PTA Kupang	-	1	12	13
27	PTA Ambon	1	0	2	3
28	PTA Maluku Utara	-	1	3	4
29	PTA Jayapura	-	1	11	12
	JUMLAH	57	99	187	343

Data Ditjen Badilag tahun 2009

4. Struktur Organisasi Pengadilan

Struktur organisasi raad agama tahun 1882 masih sederhana. Pada tahun 1882, mengenai struktur organisasi Pengadilan Agama, dahulu diatur dalam Pasal Pasal 2 Staatsblad Tahun 1882 No. 152 yang menetapkan bahwa Raad-agama (pengadilan agama) itu terdiri atas:

1. seorang ketua, yaitu penghulu yang diangkat untuk landraad, dan
2. sekurang-kurangnya tiga orang dan sebanyak-banyaknya delapan orang ahli agama Islam sebagai anggota.

Anggota-anggota ini dalam daerah-daerah gubernemen di Jawa dan Madura diangkat oleh residen, sedang dalam daerah kerajaan-kerajaan di Jawa diangkat oleh gubernur.⁴³

Setelah Indonesia merdeka, dengan Maklumat Pemerintah No. II tanggal 23 April 1946, Pemerintah menyerahkan urusan tugas dan hak mengangkat Penghulu-Landraad, Penghulu dan anggota Pengadilan Agama serta Penghulu Masjid dan para pegawainya kepada Kementerian Agama, yang sebelumnya menjadi wewenang Residen dan Bupati.⁴⁴

Struktur organisasi Pengadilan Agama tahun 1950 mengalami perubahan dengan Penetapan Menteri Agama tanggal 4 Mei 1950 Nomor 3 ditetapkan susunan Pengadilan Agama yang terdiri dari:

1. Seorang ketua merangkap penasihat Pengadilan Negeri.
2. Seorang wakil ketua.
3. Tiga sampai lima orang anggota.⁴⁵

Selanjutnya menurut Penetapan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1957, Ketua dan anggota Pengadilan Agama diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Agama.⁴⁶

Struktur Organisasi Mahkamah Islam Tinggi Tahun 1937 diatur dalam Pasal 7c Staatsblad 1937 Nomor 610 yang menetapkan bahwa selama oleh Gubernur Jenderal tidak ditetapkan aturan lain, maka di Kota Djakarta diadakan

⁴³ Hasbullah Bakry, *Kumpulan Lengkap Undang-Undang Dan Peraturan Perkawinan Di Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1978, hlm. 249.

⁴⁴ Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basit Adnan, *Sejarah Singgkat Peradilan Agama Islam Di Indonesia*, Penerbit PT. Bina Ilmu, Suarabaya, 1983, hlm.52.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid, hlm. 53.

Majelis Pengadilan yang dinamakan Mahkamah Islam Tinggi untuk tanah Jawa dan Madura yang daerah kekuasaannya meliputi seluruh tanah Jawa dan Madura.

Kemudian Pasal 7d. menetapkan bahwa:

- a. Mahkamah Islam Tinggi terdiri seorang Ketua dan dua orang anggota dan dibantu oleh seorang Panitera.
- b. Kepada Mahkamah Islam Tinggi ditambahkan Pengganti anggota dan Pengganti-pengganti panitera.
- c. Ketua, anggota, panitera dan pengganti panitera mendapat gaji tetap atau uang duduk, pengganti-pengganti anggota mendapat uang duduk.
- d. Ketua, anggota dan panitera, demikian juga pengganti-penggantinya, sebelum melakukan jabatannya, bersumpah di tangan Direktur Justisi dengan sumpah seperti yang ditetapkan dalam beslit-Gubernemen.⁴⁷

Perkembangan struktur organisasi pengadilan dilakukan seiring dengan perkembangan tugas pokok dan fungsi peradilan yang semakin tinggi dalam pelayanan hukum dan keadilan kepada masyarakat, maka dipandang perlu untuk menyempurnakan struktur organisasi Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama. Untuk itu dikeluarkan Keputusan Menteri Agama No. 11 Tahun 1978 tanggal 16 Maret 1978 tentang Susunan Organisasi Dan Tatakerja Kepaniteraan Pengadilan Agama Dan Kepaniteraan Pengadilan Tinggi Agama.⁴⁸

Menurut Keputusan Menteri Agama tersebut, Struktur Organisasi Kepaniteraan **Pengadilan Agama** ditetapkan sebagai berikut:

1. Kepaniteraan Pengadilan Agama dipimpin oleh seorang Panitera Kepala.
2. Kepaniteraan Pengadilan Agama terdiri dari Kepaniteraan Perkara dan Kepaniteraan Tata Usaha.
3. Kepaniteraan Perkara yang terdiri dari:

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Abdul Gani Abdullah, *Himpunan Perundang-undangan Dan Peraturan Peradilan Agama*, PT. Intermasa, Jakarta, 1991, hlm. 544.

- a. Sub Kepaniteraan Gugatan;
 - b. Sub Kepaniteraan Permohonan;
 - c. Sub Kepaniteraan Hukum Syara', Statistik, dan Dokumentasi.
4. Kepaniteraan Tata Usaha yang terdiri dari:
- a. Sub Kepaniteraan Kepegawaian;
 - b. Sub Kepaniteraan Keuangan;
 - c. Sub Kepaniteraan Umum.⁴⁹

Mengenai Struktur Organisasi **Kepaniteraan Pengadilan Tinggi Agama** ditetapkan sebagai berikut:

1. Kepaniteraan Pengadilan Tinggi Agama dipimpin oleh seorang Panitera
2. Kepala. Kepaniteraan Pengadilan Tinggi Agama terdiri dari Kepaniteraan Perkara dan Kepanitraan Tata Usaha.
3. Kepaniteraan Perkara yang terdiri dari:
 - a. Sub Kepaniteraan Banding;
 - b. Sub Kepaniteraan Hukum Syara', Statistik, dan Dokumentasi.
4. Kepaniteraan Tata Usaha yang terdiri dari:
 - b. Sub Kepaniteraan Kepegawaian;
 - c. Sub Kepaniteraan Keuangan;
 - d. Sub Kepaniteraan Umum.⁵⁰

Struktur Organisasi Pengadilan dalam UU No. 7 Tahun 1989 lebih sempurna. Dalam UU No. 7 Tahun 1989 ini juga diatur mengenai struktur organisasi pengadilan. Menurut Pasal 9 dan Pasal 10 UU No. 7 Tahun 1989:

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

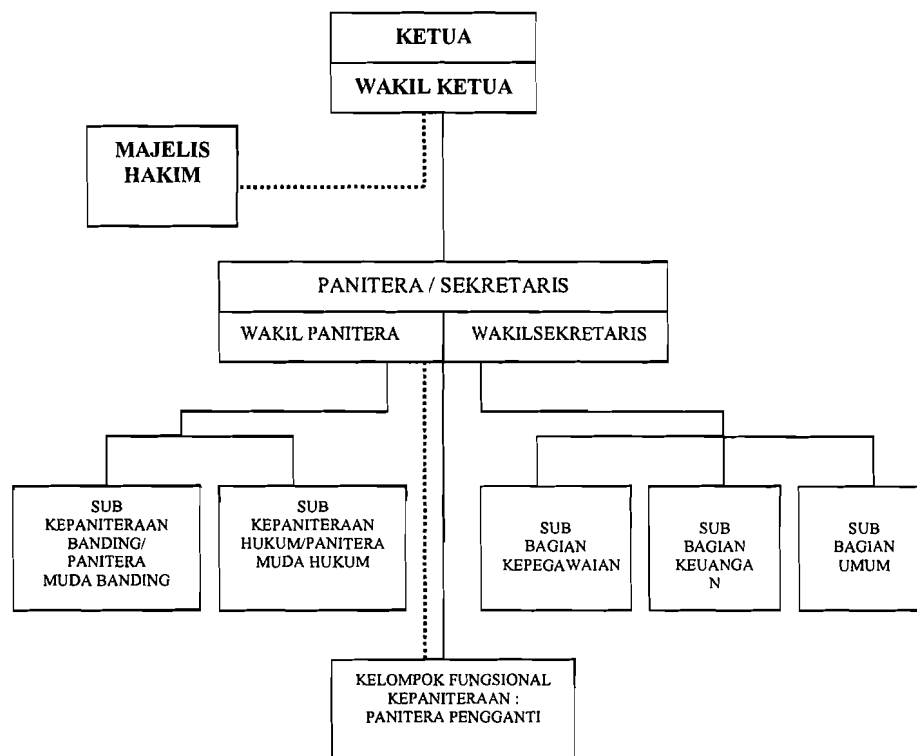
1. Susunan Pengadilan Agama terdiri dari Pimpinan, Hakim Anggota, Panitera, Sekereteris, dan Juru Sita.
2. Susunan Pengadilan Tinggi Agama terdiri dari Pimpinan, Hakim Anggota, Panitera, dan Sekretaris.
3. Pimpinan Pengadilan Agama terdiri dari seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua.
4. Pimpinan Pengadilan Tinggi Agama terdiri dari seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua.
5. Hakim Anggota Pengadilan Tinggi Agama adalah Hakim Tinggi.

Struktur Organisasi Kepaniteraan dan Kesekretariatan disempurnakan.

Struktur organisasi kepaniteraan dan kesekretariatan masih tetap mengacu pada struktur organisasi sebelumnya, yakni struktur organisasi menurut UU No. 7 Tahun 1989. Menurut Pasal 44 UU No. 7 Tahun 1989, panitera pengadilan merangkap sekretaris pengadilan. Hal ini dengan pertimbangan bahwa meskipun jenis pekerjaan kepaniteraan dan kesekretariatan dipisahkan namun dalam rangka koordinasi pertanggungjawaban, maka jabatan sekretaris dirangkap oleh panitera sebagaimana terlihat pada bagan di bawah ini. Kemudian mengenai struktur organisasi Pengadilan Tinggi Agama juga masih mengacu pada UU No. 7 Tahun 1989 seperti terlihat pada bagan di bawah ini.⁵¹

⁵¹ Ibid., hlm. 15.

STRUKTUR ORGANISASI PENGADILAN TINGGI AGAMA⁵²



Keterangan:

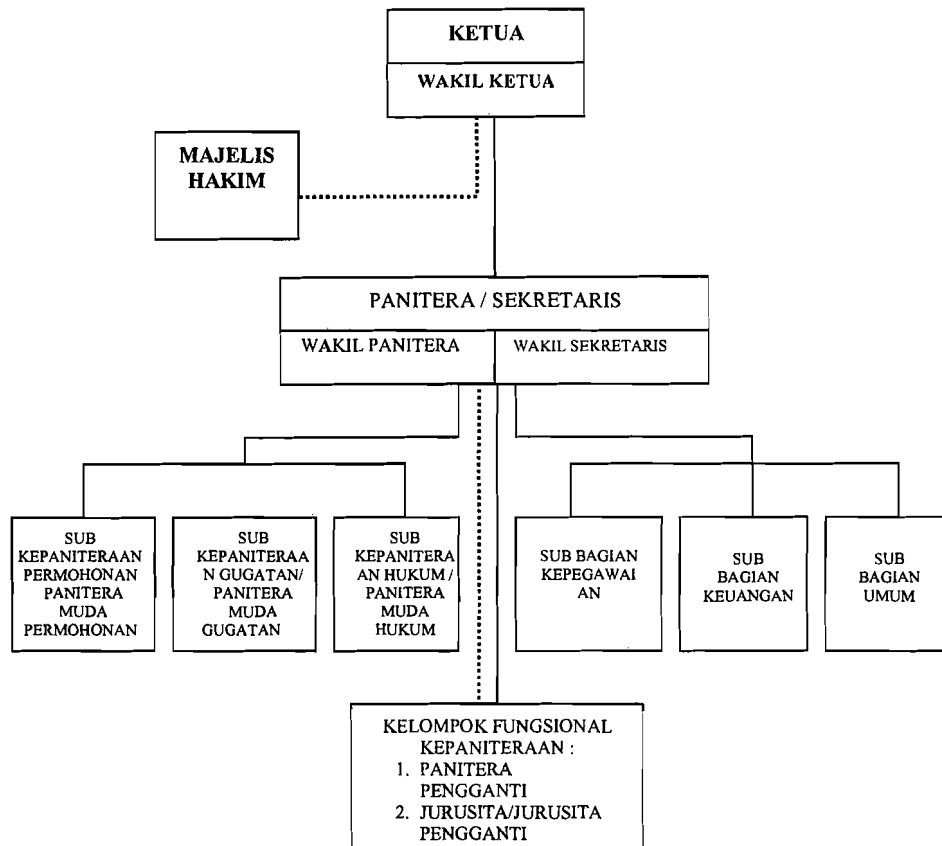
1. Ketua dan wakil ketua merupakan pimpinan pengadilan yang bersifat kollegial berada dalam satu rumpun pimpinan.
2. Jabatan sekretaris pengadilan dirangkap oleh panitera.
3. Berdasarkan ketentuan Pasal 44 UU No. 3 Tahun 2006, jabatan sekretaris tidak dapat dirangkap oleh panitera.
4. Jabatan jurusita dan jurusita pengganti tidak terdapat pada PTA karena PTA merupakan peradilan banding.

Kemudian berdasarkan UU No. 3 Tahun 2006, ketentuan Pasal 44 tersebut diubah sehingga berbunyi: “Panitera Pengadilan tidak merangkap sekretaris pengadilan“. Menurut hemat **Penulis**, hal ini dimaksudkan agar masing-masing pejabat dapat berkonsentrasi pada bidangnya tugasnya sendiri-sendiri. Namun demikian struktur organisasi yang baru ini belum dilaksanakan sehingga sampai

⁵² Ibid., hlm. 14.

sekarang struktur organisasi Pengadilan Agama masih mengacu pada UU No. 7 Tahun 1989 seperti pada bagan di bawah ini.

STRUKTUR ORGANISASI PENGADILAN AGAMA



5. Ketenagaan Pengadilan

Ketenagaan pengadilan agama pada umunya masih sangat sedikit sesuai dengan perkembangan kebutuhan saat itu serta kemampuan anggaran pada Departemen Agama. Mengenai persyaratan harus beragama Islam, maka dalam praktik tidak pernah ada pegawai, baik pejabat struktural maupun fungsional yang tidak beragama Islam. Syarat-syarat menjadi hakim pada pengadilan agama tidak diatur dalam undang-undang. Yang diatur dalam undang-undang hanya ada istilah

seorang ahli agama Islam. Sejak berlakunya UU No. 7 Tahun 1989 terus mengalami peningkatan baik secara kuantitatif maupun kualitatif.

Syarat-syarat menjadi Hakim pada Pengadilan Agama diatur dalam UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama dan UU Peradilan Agama berikutnya secara rinci yang mengatur tentang syarat-syarat pejabat Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama.

Syarat-syarat menjadi Hakim dalam UU No. 7 Tahun 1989, yakni Pasal 13 ayat (1) UU No. 7 Tahun 1989 mengatur tentang syarat-syarat **menjadi hakim** pengadilan agama sebagai berikut:

- a. warga negara Indonesia;
- b. beragama Islam;
- c. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- d. setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- e. bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya atau bukan seseorang yang terlibat langsung ataupun tidak langsung dalam “Gerakan Kontra Revolusi G.30.S/PKI”, atau organisasi terlarang yang lain;
- f. pegawai negeri sipil;
- g. sarjana syariah atau sarjana hukum yang menguasai hukum Islam;
- h. berumur serendah-rendahnya 25 (dua puluh lima) tahun; dan
- i. berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela.

Semua syarat untuk menjadi hakim pengadilan agama sebagai hakim

syariah yang ditentukan oleh Undang-Undang ini bersumber dari dan tidak

bertentangan dengan persyaratan yang ditetapkan dalam hukum syariah Islam yang dianut di Indonesia. Termasuk di sini syarat beragama Islam yang telah secara tegas dinyatakan dalam Pasal 13 huruf b di atas. Syarat hakim yang belum masuk dalam Pasal ini adalah syarat sehat jasmani dan rohani, tidak bisu dan tidak tuli. Namun kemudian syarat ini dimasukkan dalam UU No. 3 Tahun 2006.

Syarat Hakim dalam UU No. 3 Tahun 2006 mengalami perkembangan. Mengenai syarat menjadi hakim ini dilakukan perubahan dalam UU No. 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Pasal 13 ayat (1) UU No. 3 Tahun 2006 ini menetapkan bahwa untuk dapat diangkat sebagai **calon hakim** pengadilan agama, seseorang harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. warga negara Indonesia;
- b. **beragama Islam;**
- c. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- d. setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- e. sarjana syariah dan/atau sarjana hukum yang menguasai hukum Islam;
- f. sehat jasmani dan rohani;
- g. berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela; dan
- h. bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam Gerakan 30 September/Partai Komunis Indonesia.

Kemudian pada ayat (2) Pasal 13 ini ditetapkan bahwa untuk dapat diangkat **menjadi hakim** harus pegawai negeri yang berasal dari calon hakim sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan berumur paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun. **Syarat Hakim dalam UU No. 50 Tahun 2009** diatur lebih ketat. Syarat-syarat menjadi hakim pengadilan agama ini kemudian diatur kembali dalam Pasal 13 UU No. 50 Tahun 2009 secara lebih ketat. Menurut Pasal 13 ayat (1) UU ini, untuk dapat diangkat **menjadi hakim** pengadilan agama, seseorang harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. warga negara Indonesia;
- b. **beragama Islam**;
- c. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- d. setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- e. sarjana syariah, sarjana hukum Islam atau sarjana hukum yang menguasai hukum Islam;
- f. lulus pendidikan hakim;
- g. mampu secara rohani dan jasmani untuk menjalankan tugas dan kewajiban;
- h. berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela;
- i. berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun dan paling tinggi 40 (empat puluh) tahun; dan
- j. tidak pernah dijatuhi hukuman pidana penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum

tetap.

Perkembangan juga terjadi dalam rekrutmen dan pendidikan hakim.

Pertama, Pasal 13A UU No. 50 Tahun 2009 ini menegaskan bahwa pengangkatan hakim pengadilan agama dilakukan melalui proses seleksi yang transparan, akuntabel, dan partisipatif. Proses seleksi pengangkatan hakim dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. **Kedua**, dalam Penjelasan Pasal 13 huruf f, dinyatakan bahwa pendidikan hakim diselenggarakan bersama oleh Mahkamah Agung dan perguruan negeri agama atau swasta yang terakreditasi A dalam jangka waktu yang ditentukan dan melalui proses seleksi yang ketat. Kesemuanya itu dalam upaya mencari dan menemukan hakim yang berkualitas. **Ketiga**, Pasal 13B UU No. 50 Tahun 2009 mengatur tentang pengangkatan hakim *ad hoc*. Untuk dapat diangkat sebagai hakim *ad hoc*, seseorang harus memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1), kecuali huruf e (syarat sarjana syariah, sarjana hukum Islam atau sarjana hukum yang menguasai hukum Islam) dan huruf f (tentang lulus pendidikan hakim). Larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) huruf c (yakni sebagai pengusaha) tetap berlaku kecuali undang-undang menentukan lain. Tatacara pelaksanaan pengangkatan hakim *ad hoc* diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hakim Peradilan Agama tidak harus pegawai negeri. Salah satu perkembangan mendasar berkenaan dengan jabatan hakim adalah bahwa hakim Peradilan Agama tidak harus berasal dari pegawai negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 13 UU No. 3 Tahun 2006. Bahkan dalam Pasal 13 UU No. 50 Tahun 2009 ini ditegaskan bahwa hakim adalah **pejabat negara** yang melakukan kekuasaan kehakiman. **Syarat-syarat Hakim** pada Pengadilan Tinggi Agama

terjadi pengetatan. Mengenai syarat menjadi hakim pengadilan tinggi agama dahulu diatur dalam Pasal 14 UU No. 7 Tahun 1989. Pada dasarnya syarat hakim pada pengadilan tinggi agama secara kepribadian sama dengan syarat hakim pada pengadilan agama, kecuali yang berkenaan dengan syarat usia dan masa kerja atau pengalaman menjadi hakim pada pengadilan agama. Pasal ini menetapkan bahwa untuk dapat diangkat menjadi hakim pada pengadilan tinggi agama, seseorang calon harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. syarat-syarat sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, dan huruf i;
- b. berumur serendah-rendahnya 40 (empat puluh) tahun; dan
- c. berpengalaman sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun sebagai Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Agama atau 15 (lima belas) tahun sebagai Hakim Pengadilan Agama.

Kemudian dalam UU No. 3 Tahun 2006, syarat menjadi hakim tinggi mengalami perubahan sebagaimana hakim pada pengadilan agama. Pasal 14 ayat (1) UU No. 3 Tahun 2006 menetapkan bahwa untuk dapat diangkat menjadi hakim pengadilan tinggi agama, seorang hakim harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf g, dan huruf h UU No. 3 Tahun 2006;
- b. berumur paling rendah 40 (empat puluh) tahun;

- c. berpengalaman paling singkat 5 (lima) tahun sebagai ketua, wakil ketua pengadilan agama atau 15 (lima belas) tahun sebagai hakim pengadilan agama; dan
- d. lulus eksaminasi yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Sekarang dengan diundangkannya UU No. 50 Tahun 2009, syarat-syarat untuk menjadi hakim pengadilan tinggi agama ini juga mengalami perubahan. Pasal 14 ayat (1) UU No. 50 Tahun 2009 menetapkan bahwa untuk dapat diangkat menjadi hakim pengadilan tinggi agama, seorang hakim harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf g, dan huruf j;
- b. berumur paling rendah 40 (empat puluh) tahun;
- c. berpengalaman paling singkat 5 (lima) tahun sebagai ketua, wakil ketua pengadilan agama, atau 15 (lima belas) tahun sebagai hakim pengadilan agama;
- d. lulus eksaminasi yang dilakukan oleh Mahkamah Agung; dan
- e. tidak pernah dijatuhi sanksi pemberhentian sementara akibat melakukan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

Syarat menjadi Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan diperingan. Untuk menjadi ketua dan wakil ketua pengadilan agama dan pengadilan tinggi agama juga telah diatur secara limitatif dalam UU Peradilan Agama yang secara bertahap mengalami perubahan. Menurut UU No. 7 Tahun 1989, persyaratan menjadi ketua dan wakil ketua pengadilan diatur sebagai berikut:

- a. Untuk dapat diangkat menjadi **ketua** atau **wakil ketua pengadilan agama** harus berpengalaman paling singkat 10 (sepuluh) tahun sebagai hakim pengadilan agama.⁵³
- b. Untuk dapat diangkat menjadi **ketua pengadilan tinggi agama** diperlukan pengalaman sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun sebagai hakim pengadilan tinggi agama atau sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun bagi hakim pengadilan tinggi agama yang pernah menjabat ketua pengadilan agama.⁵⁴
- c. Untuk dapat diangkat sebagai **ketua wakil pengadilan tinggi agama** diperlukan pengalaman sekurang-kurangnya 8 (delapan) tahun sebagai hakim pengadilan agama atau sekurang-sekurangnya 3 (tiga) tahun bagi hakim pengadilan tinggi agama yang pernah menjabat ketua pengadilan agama.⁵⁵

Menurut UU No. 3 Tahun 2006, persyaratan menjadi ketua dan wakil ketua pengadilan diatur sebagai berikut:

- a. Untuk dapat diangkat menjadi **ketua** atau **wakil ketua pengadilan agama** harus berpengalaman paling singkat 10 (sepuluh) tahun sebagai hakim pengadilan agama.⁵⁶
- b. Untuk dapat diangkat menjadi **ketua pengadilan tinggi agama** harus berpengalaman paling singkat 5 (lima) tahun sebagai hakim pengadilan tinggi agama atau 3 (tiga) tahun bagi hakim pengadilan tinggi agama yang pernah menjabat ketua pengadilan agama.⁵⁷

⁵³ Pasal 13 ayat (2) UU No. 7 Tahun 1989.

⁵⁴ Pasal 14 ayat (2) UU No. 7 Tahun 1989.

⁵⁵ Pasal 14 ayat (3) UU No. 7 Tahun 1989.

⁵⁶ Pasal 13 ayat (3) UU No. 3 Tahun 2006.

⁵⁷ Pasal 14 ayat (2) UU No. 3 Tahun 2006.

- c. Untuk dapat diangkat menjadi wakil ketua pengadilan tinggi agama harus berpengalaman paling singkat 4 (empat) tahun sebagai hakim pengadilan tinggi agama atau 2 (dua) tahun bagi hakim pengadilan tinggi agama yang pernah menjadi ketua pengadilan agama.⁵⁸

Menurut UU No. 50 Tahun 2009, persyaratan menjadi ketua dan wakil ketua pengadilan diatur sebagai berikut:

- (1) Untuk dapat diangkat menjadi **ketua** atau **wakil ketua pengadilan agama** harus berpengalaman paling singkat 7 (tujuh) tahun sebagai hakim pengadilan agama.⁵⁹
- (2) Untuk dapat diangkat menjadi **ketua pengadilan tinggi agama** harus berpengalaman paling singkat 5 (lima) tahun sebagai hakim pengadilan tinggi agama atau 3 (tiga) tahun bagi hakim pengadilan tinggi agama yang pernah menjabat ketua pengadilan agama.⁶⁰
- (3) Untuk dapat diangkat menjadi wakil ketua pengadilan tinggi agama harus berpengalaman paling singkat 4 (empat) tahun sebagai hakim pengadilan tinggi agama atau 2 (dua) tahun bagi hakim pengadilan tinggi agama yang pernah menjadi ketua pengadilan agama Pasal 14 ayat (3) UU No. 50 Tahun 2009.

Pengangkatan dan pemberhentian hakim oleh Presiden. Pasal 15 UU No. 7 Tahun 1989 menetapkan bahwa hakim diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri Agama dengan persetujuan Ketua Mahkamah Agung, ketua dan wakil ketua pengadilan diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Agama

⁵⁸ Pasal 14 ayat (3) UU No. 3 Tahun 2006.

⁵⁹ Pasal 13 ayat (3) UU No. 50 Tahun 2009.

⁶⁰ Pasal 14 ayat (2) UU No. 50 Tahun 2009.

berdasarkan persetujuan Ketua Mahkamah Agung. **Kemudian** dalam UU No. 3 Tahun 2006, pengangkatan dan pemberhentian hakim, ketua dan wakil ketua pengadilan ini mengalami perubahan seiring dengan perubahan kehidupan ketatanegaraan yang merupakan buah reformasi. Pasal 15 UU No. 3 Tahun 2006 menetapkan bahwa hakim pengadilan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua Mahkamah Agung, ketua dan wakil ketua pengadilan diangkat dan diberhentikan oleh Ketua Mahkamah Agung.

Sekarang dengan diundangkannya UU No. 50 Tahun 2009, maka pengangkatan dan pemberhentian hakim, ketua dan wakil ketua pengadilan ini diatur kembali sesuai dengan perkembangan kehidupan ketatanegaraan dewasa ini dengan melibatkan Komisi Yudisial. Pengangkatan dan pemberhentian ini diatur dalam Pasal 15 UU No. 50 Tahun 2009 sebagai berikut:

1. Hakim pengadilan diangkat oleh Presiden atas usul Ketua Mahkamah Agung.
2. Hakim pengadilan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua Mahkamah Agung dan/atau Komisi Yudisial melalui Ketua Mahkamah Agung.
3. Usul pemberhentian yang dilakukan oleh Komisi Yudisial sebagaimana tersebut di atas hanya dapat dilakukan apabila hakim yang bersangkutan melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

Tenaga kepaniteraan dan kesekretariatan Pengadilan disesuaikan dengan prinsip-prinsip peradilan syariah. Tenaga kepaniteraan dan kesekretariatan pengadilan agama maupun pengadilan tinggi agama telah diatur dalam UU No. 7 Tahun 1989 yang pada pokoknya sama dengan Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum dengan sedikit penyesuaian susunan organisasi. Syarat beragama

Islam bagi tenaga kepaniteraan dan kesekretariatan **telah diberlakukan sesuai tuntunan syariah Islam**. Demikian pula dalam UU No. 3 Tahun 2006 maupun dalam UU No. 50 Tahun 2009, hal ini nampak sebagaimana diatur dalam Pasal 27 dan Pasal 45 UU No. 7 Tahun 1989 yang tetap dipertahankan baik dalam UU No. 3 Tahun 2006 maupun UU No. 50 Tahun 2009. **Penulis** berpendapat bahwa potensi kekuatan ketenagaan pada Pengadilan dalam lingkungan peradilan Agama menunjukkan kesiapan kemampuannya dalam mengemban tugas ke depan yang semakin berat. Dengan demikian, sesungguhnya tidak perlu lagi ada kekhawatiran mengenai mengenai kemampuan Peradilan Agama dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. *Optimisme* ini akan terjawab dengan melihat data ketenagaan di Peradilan Agama. Potensi Ketenagaan pada Peradilan Agama sangat mendukung tugas pokok dan fungsi. Peradilan Agama di Indonesia saat ini memiliki potensi ketenagaan hakim tingkat pertama yang cukup memadai sebagaimana terlihat pada bagan di bawah ini.⁶¹ Jika dilihat dari potensi mereka berdasarkan tingkat pendidikan, maka sangat menggembirakan dan patut dibanggakan karena semangat belajar para pejabat dan pegawai peradilan agama sangat tinggi. Keadaan potensi tenaga pengadilan pada saat ini dapat disajikan data sebagai tersebut di bawah ini.⁶² Menurut hemat **Penulis**, dari data tersebut di atas, menunjukkan bahwa potensi hakim tingkat pertama cukup memuaskan jika ditinjau dari aspek pendidikan mereka. Nampak di sini bahwa sudah ada 5 (lima) orang hakim yang berpendidikan strata 3 (doktor) dan separo lebih yang sudah berpendidikan strata 2 (magister).

⁶¹ Ibid., hlm. 29.

⁶² Ibid., hlm. 29.

**DATA HAKIM, PANITERA, JURUSITA/JURUSITA PENGGANTI,
PEJABAT STRUKTURAL/FUNGSIONAL DAN PEGAWAI/STAF
DI LINGKUNGAN MSY/PTA SELURUH INDONESIA**

NO	MSy.A / PTA	TENAGA TEKNIS				TENAGA NON TEKNIS KESEKRETARIATAN			JUM LA H
		HAKIM		KEPANITERAA N		PEJABA T STRUK TURAL	PEJABAT FUNGSI ONAL SEKRE TARIAT	STA F/ PEG A WAI	
		HAKI M	HAKIM TINGGI	KEPA NI TERA AN	JS / JSp				
1	MSy. Aceh	167	14	150	43	55	6	55	490
2	PTA Medan	172	16	131	27	64	2	39	451
3	PTA Padang	169	17	188	43	50	2	43	512
4	PTA Pekanbaru	143	14	122	45	53	6	59	442
5	PTA Jambi	87	12	79	25	36	3	51	293
6	PTA Palembang	69	11	91	23	31	7	58	290
7	PTA Bangka Belitung	30	8	19	14	15	1	19	106
8	PTA Bengkulu	33	10	56	14	20	0	47	180
9	PTA Bandar Lampung	67	16	79	27	33	4	50	276
10	PTA Jakarta	73	29	80	51	22	0	73	328
11	PTA Banten	57	10	51	35	18	1	27	199
12	PTA Bandung	250	15	251	124	81	13	107	841
13	PTA Semarang	363	20	329	123	123	8	100	1.066
14	PTA Yogyakarta	53	10	61	32	23	0	57	236
15	PTA Surabaya	283	16	296	89	80	8	66	838
16	PTA Pontianak	63	13	56	32	34	1	40	239
17	PTA Palangkaraya	59	9	50	16	25	5	34	198
18	PTA Banjarnasin	116	14	121	49	48	4	51	403
19	PTA Samarinda	76	12	65	31	39	0	59	282
20	PTA Manado	40	9	32	16	24	3	42	166
21	PTA Gorontalo	27	7	29	15	16	3	44	141
22	PTA Palu	68	11	61	29	25	3	63	260
23	PTA Kendari	43	10	42	14	19	0	32	160
24	PTA Makassar	229	15	272	67	73	3	77	736
25	PTA Mataram	101	11	179	110	49	5	72	527
26	PTA Kupang	88	7	50	11	36	2	33	227
27	PTA Ambon	29	8	41	14	15	2	49	158
28	PTA Maluku Utara	29	9	27	18	9	2	23	117
29	PTA Jayapura	65	8	70	16	28	2	39	228
	JUMLAH	3.049	361	3.078	1.153	1.144	96	1.509	10.390

*) Data Ketenagaan per –April 2009 dari Badilag.⁶³

**JUMLAH HAKIM TINGKAT PERTAMA
MENURUT JABATAN/PANGKAT/GOLONGAN/RUANG**

NO	JABATAN	PANGKAT	GOL/ RUANG	JUMLAH
1	Hakim Utama	Pembina Utama	IV/e	0
2	Hakim Utama Muda	Pembina Utama Madya	IV/d	15
3	Hakim Madya Utama	Pembina Utama Muda	IV/c	207
4	Hakim Madya Muda	Pembina Tingkat I	IV/b	696
5	Hakim Madya Pratama	Pembina	IV/a	949
6	Hakim Pratama Utama	Penata Tingkat I	III/d	721
7	Hakim Pratama Madya	Penata	III/c	162
8	Hakim Pratama Muda	Penata Muda Tingkat I	III/b	177
9	Hakim Pratama	Penata Muda	III/a	122
	Jumlah			3.049

**JUMLAH HAKIM TINGKAT PERTAMA
MENURUT JENIS KELAMIN DAN TINGKAT PENDIDIKAN**

NO	JENIS KELAMIN	SLTA	S I	S.2	S.3	JUMLAH
1	Laki-laki	0	1.682	703	5	2.390
2	Perempuan	0	520	139	0	659
	Jumlah	0	2.202	842	5	3.049

**JUMLAH HAKIM TINGGI PTA
MENURUT JENIS KELAMIN DAN TINGKAT PENDIDIKAN**

NO	JENIS KELAMIN	SLTA	S I	S.2	S.3	JUMLAH
1	Laki-laki	0	156	185	1	342
2	Perempuan	0	9	10	0	19
	Jumlah	0	165	195	1	361

⁶³ Mahkamah Agung R.I., *Profil Peradilan Agama Tahun 2009*, Op., cit., hlm. 28.

**JUMLAH HAKIM TINGGI PTA
MENURUT JABATAN/PANGKAT/GOLONGAN/RUANG**

NO	JABATAN	PANGKAT	GOL/ RUANG	JUMLAH
1	Hakim Utama	Pembina Utama	IV/e	80
2	Hakim Utama Muda	Pembina Utama Madya	IV/d	111
3	Hakim Madya Utama	Pembina Utama Muda	IV/c	118
4	Hakim Madya Muda	Pembina Tingkat I	IV/b	52
5	Hakim Madya Pratama	Pembina	IV/a	0
6	Hakim Pratama Utama	Penata Tingkat I	III/d	0
7	Hakim Pratama Madya	Penata	III/c	0
8	Hakim Pratama Muda	Penata Muda Tingkat I	III/b	0
9	Hakim Pratama	Penata Muda	III/a	0
	Jumlah			361

Dari bagan tersebut telah nampak bahwa 195 dari 361 = 70% lebih hakim tingkat banding yang berpendidikan strata 2 dan 1 orang berpendidikan strata 3.

**JUMLAH PANITERA PENGANTI PADA Msy / PA
MENURUT JENIS KELAMIN DAN TINGKAT PENDIDIKAN**

NO	JENIS KELAMIN	SLTA	D.3	S.1	S.2	S.3	JUMLAH
1	Laki-laki	0	105	1.539	81	0	1.752
2	Perempuan	0	87	979	22	0	1.088
	Jumlah	0	192	2.518	103	0	2.813

**JUMLAH PANITERA PENGANTI PADA Msy. A/ PTA
MENURUT JENIS KELAMIN DAN TINGKAT PENDIDIKAN**

NO	JENIS KELAMIN	SLTA	D.3	S.1	S.2	S.3	JUMLAH
1	Laki-laki	0	11	144	17	0	172
2	Perempuan	0	5	85	3	0	93
	Jumlah	0	16	229	20	0	265

**JUMLAH JURUSITA
MENURUT JENIS KELAMIN DAN TINGKAT PENDIDIKAN**

NO	JENIS KELAMIN	SLTA	D.3	S.1	S.2	S.3	JUMLAH
1	Laki-laki	89	1	58	1	0	149
2	Perempuan	3	0	2	0	0	5
	Jumlah	92	1	60	1	0	154

**JUMLAH JURUSITA PENGGANTI
MENURUT JENIS KELAMIN DAN TINGKAT PENDIDIKAN**

NO	JENIS KELAMIN	SLTA	D.3	S.1	S.2	S.3	JUMLAH
1	Laki-laki	489	13	194	4	0	700
2	Perempuan	165	7	125	2	0	299
	Jumlah	654	20	319	6	0	999

PEGAWAI NON TEKNIS

NO	JABATAN	Msy. A / PTA	Msy / PA	JUMLAH
1	Wakil Sekretaris	25	274	299
2	Kasubbag / Kaur	68	781	849
3	Pej. Fungsional Sekretariat	21	76	97
4	Staf	460	1.044	1.504
	Jumlah	574	2.175	2.749

Ditinjau dari segi pendidikan, maka secara umum ketenagaan peradilan agama sudah memenuhi standar yang ditetapkan oleh Undang-undang, bahkan sudah jauh di atas ketentuan minimal menurut standar Undang-undang. Keadaan ketenagaan ini terus mengalami kemajuan sebagaimana terlihat pada bagan di bawah ini untuk kondisi per 1 September 2010. Data di bawah ini menunjukkan bahwa tenaga kepaniteraan pun juga mengalami perkembangan dengan pesat sebagaimana terlihat pada bagan di bawah ini.

DATA TENAGA TEKNIS PERADILAN AGAMA⁶⁴

A. HAKIM

1. Hakim Tingkat Pertama

a. Jumlah Hakim Menurut Jabatan / Pangkat / Golongan / Ruang

NO	JABATAN	PANGKAT	GOL/RUANG	JUMLAH
1.	Hakim Utama	Pembina Utama	IV/e	0
2.	Hakim Utama Muda	Pembina Utama Madya	IV/d	10
3.	Hakim Madya Utama	Pembina Utama Muda	IV/c	158
4.	Hakim Madya Muda	Pembina Tingkat I	IV/b	774
5.	Hakim Madya Pratama	Pembina	IV/a	1184
6.	Hakim Pratama Utama	Penata Tingkat I	III/d	374
7.	Hakim Pratama Madya	Penata	III/c	149
8.	Hakim Pratama Muda	Penata Muda Tingkat I	III/b	262
9.	Hakim Pratama	Penata Muda	III/a	215
	JUMLAH TOTAL			3126

b. Jumlah Hakim menurut Jenis Kelamin dan Tingkat Pendidikan

NO	JENIS KELAMIN	SLTA	S.1	S.2	S.3	JUMLAH
1.	Laki-laki	0	1723	683	5	2411
2.	Perempuan	0	572	143	0	715
	JUMLAH TOTAL	0	2295	826	5	3126

2. HAKIM TINGKAT BANDING

a. Jumlah Hakim Menurut Jabatan / Pangkat / Golongan / Ruang

NO	JABATAN	PANGKAT	GOLONGAN / RUANG	JUMLAH
1.	Hakim Utama	Pembina Utama	IV/e	75
2.	Hakim Utama Muda	Pembina Utama Madya	IV/d	117

⁶⁴ Sumber diolah dari BADILAG MAHKAMAH AGUNG per tanggal 1 September 2009.

3.	Hakim Madya Utama	Pembina Utama Muda	IV/c	177
4.	Hakim Madya Muda	Pembina Tingkat I	IV/b	99
5.	Hakim Madya Pratama	Pembina	IV/a	0
6.	Hakim Pratama Utama	Penata Tingkat I	III/d	0
7.	Hakim Pratama Madya	Penata	III/c	0
8.	Hakim Pratama Muda	Penata Muda Tingkat I	III/b	0
9.	Hakim Pratama	Penata Muda	III/a	0
	JUMLAH TOTAL			468

b. Jumlah Hakim menurut Jenis Kelamin dan Tingkat Pendidikan

NO	JENIS KELAMIN	SLTA	S.1	S.2	S.3	JUMLAH
1.	Laki-laki	0	212	224	3	439
2.	Perempuan	0	15	13	1	29
	JUMLAH TOTAL	0	227	237	4	468

B. KEPANITERAAN

a. Jumlah Pejabat Kepaniteraan pada PA/Msy menurut Jenis Kelamin dan Tingkat Pendidikan

NO	JENIS KELAMIN	SLTA	D.3	S.1	S.2	S.3	JUMLAH
1.	Laki-laki	0	95	1526	81	0	1705
2.	Perempuan	0	81	993	24	0	1098
	JUMLAH TOTAL	0	176	2522	105	0	2803

b. Jumlah Pejabat Kepaniteraan pada PTA/Msy.P menurut Jenis Kelamin dan Tingkat Pendidikan

NO	JENIS KELAMIN	SLTA	D.3	S.1	S.2	S.3	JUMLAH
1.	Laki-laki	0	10	157	17	0	184
2.	Perempuan	0	4	92	5	0	101
	JUMLAH TOTAL	0	14	249	22	0	285

C. JURUSITA dan JURUSITA PENGGANTI

a. Jumlah Jurusita menurut Jenis Kelamin dan Tingkat Pendidikan

NO	JENIS KELAMIN	SLTA	D.3	S.1	S.2	S.3	JUMLAH
1.	Laki-laki	138	2	99	2	0	241
2.	Perempuan	10	0	7	0	0	17
	JUMLAH TOTAL	148	2	106	2	0	258

b. Jumlah Jurusita Pengganti menurut Jenis Kelamin dan Tingkat Pendidikan

NO	JENIS KELAMIN	SLTA	D.3	S.1	S.2	S.3	JUMLAH
1.	Laki-laki	410	11	158	3	0	582
2.	Perempuan	158	9	100	1	0	268
	JUMLAH TOTAL	568	20	258	4	0	850

D. PEGAWAI NON TEKNIS

NO	JABATAN	PTA/Msy.P	PA/Msy	JUMLAH
1.	Wakil Sekretaris	25	267	292
2.	Kasubbag / Kaur	73	767	840
3.	Pej. Fungsional Sekr	17	73	90
4.	Staf	429	918	1347
	JUMLAH TOTAL	544	2025	2569

JUMLAH TENAGA TEKNIS DAN NON TEKNIS PERADILAN AGAMA : 10.359

NO	JENIS KELAMIN	SLTA	D.3	S.1	S.2	S.3	JUMLAH
1.	Laki-laki	410	11	158	3	0	582
2.	Perempuan	158	9	100	1	0	268
	JUMLAH TOTAL	568	20	258	4	0	850

Sarana dan Prasarana Pengadilan pada masa dahulu pada umumnya masih sangat sederhana dan bahkan banyak juga pengadilan agama yang tidak

memiliki kantor sendiri, masih numpang pada kantor lain, nyewa rumah penduduk atau berada di surambi masjid. Keadaan ini sungguh sangat memprihatinkan.

6. Pembinaan dan Pengawasan Pengadilan

Ketua dan hakim anggota, dahulu diangkat oleh residen atau gubernur. Pejabat dan pegawai pengadilan agama **tidak digaji**. Mereka mendapat gaji hanya dari ongkos perkara. Keadaan ini berjalan sejak tahun 1882 sampai dengan tahun 1937. Kemudian sejak tahun 1938, Ketua pengadilan agama mendapat gaji (*bezoldiging*) karena kedudukannya sebagai **penghulu penasihat (adviseur) pada landraad**.⁶⁵ *Dahulu pegawai Peradilan Agama tidak digaji*. Pada waktu dahulu, pada zaman penjajahan Belanda, pengadilan agama di bawah pembinaan dan pengawasan oleh Departemen Kehakiman (*Departemen van Justitie*). Namun demikian, Pemerintah tidak menyediakan anggaran untuk keperluan pengadilan agama. Kebutuhan administrasi dan operasional pengadilan serta gaji pegawai dicukupkan dari ongkos perkara.⁶⁶ Keadaan ini terus berjalan sampai Indonesia merdeka. Setelah Indonesia merdeka, kemudian berdiri Kementerian Agama, maka pembinaan dan pengawasan pengadilan agama dialihkan ke Menteri Agama terhitung mulai tanggal 26 Maret 1946. *Tahun 1947, Pegawai PA Mulai Digaji*, yakni tanggal 26 Maret 1946, maka seluruh pegawai mendapat gaji dari Negara dan disediakan anggaran untuk penyelenggaraan rumah tangga pengadilan. Sedang ongkos perkara disetor ke kas Negara menjadi pemasukan Negara.⁶⁷

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Arso Sosroatmodjo, *Seabad Peradilan Agama*, dalam Kenang-Kenangan Seabad Peradilan Agama di Indonesia, Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam Departemen Agama, Jakarta, 1985, hlm. 292.

⁶⁷ Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basit Adnan, *Sejarah Singgkat Peradilan Agama Islam Di Indonesia*, Penerbit PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1983, hlm.52-53.

Pembinaan dan pengawasan pengadilan diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) komponen, yaitu: 1. bidang teknis yustisial, 2. bidang organisasi, administrasi dan finansial, dan 3. bidang perilaku hakim dan pejabat pengadilan.

Pembinaan dan pengawasan pengadilan dalam UU No. 7 Tahun 1989 dilakukan oleh dua lembaga, yaitu Menteri Agama dan Ketua Mahkamah Agung. Pembinaan pengadilan menurut Pasal 5 UU No. 7 Tahun 1989 diatur sebagai berikut:

- (1) Pembinaan teknis peradilan bagi pengadilan dilakukan oleh Mahkamah Agung.
- (2) Pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan pengadilan dilakukan oleh Menteri Agama.
- (3) Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.

Selanjutnya mengenai pembinaan kepegawaian diatur dalam Pasal 12 UU No. 7 Tahun 1989 sebagai berikut:

- (1) Pembinaan dan pengawasan umum terhadap hakim sebagai pegawai negeri dilakukan oleh Menteri Agama.
- (2) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.

Pembinaan dan pengawasan pengadilan dalam UU No. 3 Tahun 2006 dilakukan sepenuhnya oleh Mahkamah Agung sebagai konsekuensi dari sistem peradilan satu atap, yakni di bawah Mahkamah Agung. Pembinaan pengadilan menurut Pasal 5 UU No. 7 Tahun 1989 diatur sebagai berikut:

1. Pembinaan teknis peradilan, organisasi, administrasi, dan finansial pengadilan dilakukan oleh Mahkamah Agung.

2. Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.

Selanjutnya mengenai pembinaan kepegawaian diatur dalam Pasal 12 UU No. 7 Tahun 1989 berikut:

1. Pembinaan dan pengawasan umum terhadap hakim dilakukan oleh Ketua Mahkamah Agung.
2. Pembinaan dan pengawasan umum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.

Pembinaan dan pengawasan pengadilan dalam UU No. 48 Tahun 2009 mengalami perkembangan seiring dengan derap langkah reformasi. Termasuk juga dalam hal ini pengadilan dalam lingkungan peradilan agama, yakni dengan diundangkannya UU No. 50 Tahun 2009. Pada saat ini, pembinaan dan pengawasan umum terhadap pengadilan dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam UU No. 3 Tahun 2006. Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung ini meliputi 3 (tiga) bidang penyelenggaraan peradilan, yaitu: (1) bidang **teknis yustisial**; (2) bidang **organisasi, administrasi, dan finansial** pengadilan, dan (3) bidang **kode etik dan perilaku hakim dan pejabat** pengadilan. Pengawasan Mahkamah Agung terhadap kode etik dan perilaku hakim ini bersifat pengawasan internal. Sedangkan pengawasan kode etik dan perilaku hakim secara eksternal dilakukan oleh Komisi Yudisial. Hal ini sebagai konsekuensi dari sistem pengawasan berdasarkan UUD

Sistem pengawasan menurut UU No. 50 Tahun 2009 oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial menurut UU No. 50 Tahun 2009 diatur sebagai berikut:

Pasal 12A

- (1) Pengawasan internal atas tingkah laku hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung.
- (2) Selain pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, pengawasan eksternal atas perilaku hakim dilakukan oleh Komisi Yudisial.

Pasal 12B

- (1) Hakim harus memiliki integritas dan kepribadian tidak tercela, jujur, adil, profesional, bertakwa, dan berakhlak mulia, serta berpengalaman di bidang hukum.
- (2) Hakim wajib menaati Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

Pasal 12C

- (1) Dalam melakukan pengawasan hakim sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Komisi Yudisial berkoordinasi dengan Mahkamah Agung.
- (2) Dalam hal terdapat perbedaan antara hasil pengawasan internal yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan hasil pengawasan eksternal yang dilakukan oleh Komisi Yudisial, pemeriksaan dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.

Pasal 12D

- (1) Dalam melaksanakan pengawasan eksternal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12A ayat (2), Komisi Yudisial mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim berdasarkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.
- (2) Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial berwenang:
 - a. menerima dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat dan/atau informasi tentang dugaan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim;
 - b. memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran atas Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim;

- c. dapat menghadiri persidangan di pengadilan;
- d. menerima dan menindaklanjuti pengaduan Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan di bawah Mahkamah Agung atas dugaan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim;
- e. melakukan verifikasi terhadap pengaduan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf d;
- f. meminta keterangan atau data kepada Mahkamah Agung dan/atau pengadilan;
- g. melakukan pemanggilan dan meminta keterangan dari hakim yang diduga melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim untuk kepentingan pemeriksaan; dan atau
- h. menetapkan keputusan berdasarkan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam huruf b.

Pasal 12E

- (1) Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12A, Komisi Yudisial dan/atau Mahkamah Agung wajib:
 - a. menaati norma dan peraturan perundang-undangan;
 - b. menaati Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim; dan
 - c. menjaga kerahasiaan keterangan atau informasi yang diperoleh.
- (2) Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung.
- (3) Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.
- (4) Ketentuan mengenai pengawasan eksternal dan pengawasan internal hakim diatur dalam undang-undang.

Pasal 12F

“Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, Komisi Yudisial dapat menganalisis putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagai dasar rekomendasi untuk melakukan mutasi hakim”.

Sistem pengawasan yang dianut dalam UU No. 50 Tahun 2009 ini jauh lebih ketat dibandingkan dengan sistem pengawasan sebelumnya karena pengawasan hakim dilakukan baik secara internal maupun eksternal. Secara internal pengawasan dilakukan oleh Ketua Mahkamah Agung yang secara teknis

dilaksanakan oleh Badan Pengawas Mahkamah Agung. Pengawasan eksternal dilakukan oleh Komisi Yudisial.

7. Kompetensi Komisi Yudisial Menganalisis Putusan Hakim

Pasal 12F UU No. 50 Tahun 2009 memberikan kewenangan kepada Komisi Yudisial (KY) untuk **menganalisis putusan hakim**. Pasal 12F tersebut menetapkan bahwa:

Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, Komisi Yudisial dapat **menganalisis** putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagai dasar rekomendasi untuk melakukan mutasi hakim.

Kemudian dalam Penjelasan Pasal tersebut dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “mutasi hakim” dalam ketentuan ini meliputi **promosi** dan **demosi** hakim. Ketentuan Pasal 12F UU No. 50 Tahun 2009 ini mengambil oper dari bunyi Pasal 42 UU No. 48 Tahun 2009 dan Penjelasanannya.

Penulis berpendapat bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD Tahun 1945, maka ketentuan dalam Pasal 12F UU ini perlu pengkajian ulang karena:

1. Ketentuan bahwa KY **dapat menganalisis** putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagai dasar rekomendasi untuk **melakukan mutasi hakim** seperti ini tidak terdapat di dalam UUD Tahun 1945 maupun UU No. 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial.
2. Ketentuan ini bertentangan dengan asas *kemerdekaan hakim*. Melakukan analisis putusan berarti melakukan penilaian terhadap pemikiran hakim.

Bagaimana jika kemudian ternyata pemikiran hakim pemutus perkara *berbeda* dengan pemikiran KY, siapa yang dianggap benar?

3. **Perbedaan dan perdebatan pendapat** mengenai putusan hakim ini justru akan *menjatuhkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim* sehingga ketentuan Pasal 12F ini menjadi kontra produktif.
4. Baik secara yuridis maupun etis, yang berwenang menganalisis putusan hakim hanyalah pengadilan yang lebih tinggi, baik dalam rangka upaya hukum, pengawasan dan pembinaan maupun eksaminasi untuk promosi.
5. Ketentuan Pasal 12F ini telah menempatkan KY berkedudukan di atas kedudukan Hakim dan Lembaga Peradilan, padahal menurut Pasal 24 ayat (2) UUD Tahun 1945, KY bukan pelaku kekuasaan kehakiman di tingkat manapun juga dan bukan pula atasan lembaga peradilan manapun juga.
6. Kehormatan dan keluhuran martabat hakim bukan terletak pada pemikirannya yang seirama (sejalan) dengan pemikiran KY, melainkan terletak pada **etika dan perilakunya yang mulia**.
7. Kompetensi dan tanggung jawab KY hanyalah sebatas mengawasi perilaku hakim, yakni apakah seseorang hakim sebagai oknum telah **melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim** sebagaimana diatur dalam Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung RI dan Ketua Komisi Yudisial Nomor 047/KMA/SKB/2009 dan Nomor 02/SKB/P.KY/2009 tanggal 8 April 2009.
8. KY tidak bertanggung jawab atas *kesalahan dan dosa hakim* dalam mengambil keputusan yang oleh KY dinilai tidak benar dan tidak profesional karena tidak sejalan dengan pendapat KY.
9. KY tidak dibenarkan memberi penilaian dan komentar terhadap substansi putusan hakim, dan tidak dibenarkan pula melakukan rekomendasi untuk

mutasi hakim berdasarkan penilaian KY terhadap kualitas putusan hakim menurut pendapatnya.

10. Untuk memperjelas batas wilayah antara *kemerdekaan hakim* yang menjadi kompetensi hakim menurut UUD Tahun 1945 dan *etika dan perilaku hakim* yang menjadi kompetensi KY, maka perlu dilakukan kajian mendalam dengan berbagai pihak sehingga dapat dirumuskan garis batas wilayah masing-masing agar masing-masing dapat bekerja secara profesional di bidangnya bersih dari periaku mencampuri kompetensi pihak lain.

Namun demikian, dalam rangka pengawasan terhadap hakim yang dilaporkan dan/atau diduga telah melakukan pelanggaran terhadap kode etik dan pedoman perilaku hakim, maka Komisi Yudisial dapat saja: (1) membaca dan menganalisa putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap dengan ketentuan bahwa analisis tersebut semata-mata dimaksudkan untuk menemukan fakta apakah oknum hakim yang ditengarai (dicurigai) itu benar telah melakukan pelanggaran kode etik dan pedoman perilaku hakim, bukan untuk menilai benar salahnya putusan; (2) melakukan rekomendasi atas dasar adanya pelanggaran kode etik dan pedoman perilaku hakim oleh hakim yang bersangkutan, bukan atas dasar kualitas putusan menurut pendapat KY; dan (3) Komisi Yudisial, setelah melakukan klarifikasi dan ternyata tidak ditemukan adanya pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim, maka dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim wajib memberikan keterangan secara tertulis kepada pelapor bahwa tidak ada pelanggaran Etika dan Pedoman Perilaku Hakim yang dilakukan oleh hakim terlapor. **Atas dasar**

pemikiran tersebut, maka ketentuan dalam Pasal 42 UU No. 48 Tahun 2009 dan Pasal 12F UU No. 50 Tahun 2009 serta Pasal yang sama bunyinya dalam UU Peradilan lainnya perlu ditinjau kembali dan diluruskan.

Kajian ilmiah (akademis) atas putusan hakim yang bersifat netral, semata-mata demi kepentingan ilmu pengetahuan, dengan menganalisis terhadap putusan hakim tidak dilarang. Putusan hakim pada hakikatnya merupakan laporan dan karya ilmiah hakim dari hasil penelitian dan analisisnya terhadap kasus yang ditangani olehnya. Sebagai karya ilmiah, maka putusan hakim layak menjadi bahan dan obyek kajian ilmiah dalam dunia akademis maupun dalam pendidikan dan pelatihan profesi hukum.

8. Beban Perkara pada Peradilan Agama

Beban perkara Peradilan Agama dari tahun ke tahun terus meningkat. Perkara yang harus diselesaikan pada tahun 2008 dapat dilaporkan sebagaimana bagan di bawah ini. **Demikian pula** untuk perkara pada tingkat banding, kasasi, dan peninjauan kembali juga mengalami peningkatan. Berdasarkan ketentuan Pasal 61 UU No. 7 Tahun 1989, atas **penetapan** dan **putusan** Pengadilan Agama dapat dimintakan banding oleh pihak-pihak yang berperkara, kecuali apabila undang-undang menentukan lain. **Namun demikian** ketentuan dalam Pasal ini tidak pernah berjalan karena pada umumnya upaya hukum yang dilakukan terhadap “**penetapan**” Pengadilan Agama langsung kasasi. Secara yuridis, hal ini menyimpang dari hukum acara yang telah ditetapkan dalam Pasal 61 tersebut di atas. Mengenai jumlah perkara tingkat pertama, banding dan kasasi dapat dilaporkan sebagai berikut:

DATA PERKARA SELURUH INDONESIA TAHUN 2008⁶⁸

NO	Msy.A / PTA	SISA 2007	MASUK 2008	JUMLAH	DICABUT 2008	DIPUTUS 2008	JUMLAH	SISA 2008
1	Msy. Aceh	690	4.284	4.974	317	4.089	4.406	568
2	PTA Medan	633	5.661	6.294	396	5.111	5.507	787
3	PTA Padang	503	5.407	5.910	319	4.995	5.314	596
4	PTA Pekanbaru	929	6.507	7.436	547	5.672	6.219	1.217
5	PTA Jambi	255	2.283	2.538	139	2.088	2.227	311
6	PTA Palembang	555	4.184	4.739	361	3.624	3.985	754
7	PTA Bangka Belitung	207	1.371	1.578	110	1.292	1.402	176
8	PTA Bengkulu	224	1.354	1.578	114	1.275	1.389	189
9	PTA Bandar Lampung	357	2.653	3.010	146	2.442	2.588	422
10	PTA Jakarta	1.678	7.666	9.344	642	6.757	7.399	1.945
11	PTA Banten	621	3.878	4.499	247	3.621	3.868	631
12	PTA Bandung	4.324	40.244	44.568	1.657	37.382	39.039	5.529
13	PTA Semarang	10.918	52.165	63.083	2.354	47.266	49.620	13.463
14	PTA Yogyakarta	879	3.879	4.758	220	3.602	3.822	936
15	PTA Surabaya	11.259	69.054	80.313	3.192	63.501	66.693	13.620
16	PTA Pontianak	354	2.505	2.859	235	2.219	2.454	405
17	PTA Palangkaraya	115	1.305	1.420	99	1.186	1.285	135
18	PTA Banjarmasin	555	4.578	5.133	243	4.166	4.409	724
19	PTA Samarinda	832	5.905	6.737	459	5.353	5.812	925
20	PTA Manado	85	682	767	38	638	676	91
21	PTA Gorontalo	114	717	831	44	660	704	127
22	PTA Palu	148	1.790	1.938	137	1.620	1.757	181
23	PTA Kendari	193	1.230	1.423	83	1.143	1.226	197
24	PTA Makassar	1.058	9.149	10.207	366	8.599	8.965	1.242
25	PTA Mataram	642	4.398	5.040	415	3.836	4.251	789
26	PTA Kupang	33	306	339	35	266	301	38
27	PTA Ambon	27	336	363	29	290	319	44
28	PTA Maluku Utara	65	543	608	76	481	557	51
29	PTA Jayapura	152	989	1.141	112	825	937	204
	JUMLAH	38.405	245.023	283.428	13.132	223.999	237.131	46.297

Perkara yang telah diputus di tingkat pertama tersebut dapat dimintakan upaya hukum banding oleh pihak-pihak yang berperkara kepada Pengadilan Tinggi Agama yang wilayahnya meliputi Pengadilan Agama yang memutus perkara.

⁶⁸ Ibid., hlm. 21.

DATA PERKARA PERADILAN AGAMA TINGKAT BANDING 2009

NO	MSy.A / PTA	SISA 2007	MASUK 2008	JUMLAH	DICABUT 2008	DIPUTUS 2008	JUMLAH	SISA 2008
1	MSy. Aceh	7	107	114	1	81	82	32
2	PTA Medan	15	152	167	2	157	159	8
3	PTA Padang	3	50	53	0	48	48	5
4	PTA Pekanbaru	4	61	65	0	55	55	10
5	PTA Jambi	1	30	31	1	27	28	3
6	PTA Palembang	1	38	39	1	38	39	0
7	PTA Bangka Belitung	1	6	7	0	7	7	0
8	PTA Bengkulu	2	12	14	1	11	12	2
9	PTA Bandar Lampung	3	17	20	0	14	14	6
10	PTA Jakarta	26	135	161	1	138	139	22
11	PTA Banten	4	60	64	0	60	60	4
12	PTA Bandung	42	215	257	1	214	215	42
13	PTA Semarang	38	220	258	0	229	229	29
14	PTA Yogyakarta	8	57	65	0	59	59	6
15	PTA Surabaya	11	347	358	9	312	321	37
16	PTA Pontianak	5	24	29	0	28	28	1
17	PTA Palangkaraya	1	7	8	0	8	8	0
18	PTA Banjarmasin	6	36	42	0	42	42	0
19	PTA Samarinda	10	42	52	0	49	49	3
20	PTA Manado	1	9	10	0	10	10	0
21	PTA Gorontalo	1	20	21	0	15	15	6
22	PTA Palu	0	22	22	0	21	21	1
23	PTA Kendari	2	22	24	0	24	24	0
24	PTA Makassar	9	134	143	0	129	129	14
25	PTA Mataram	8	122	130	0	125	125	5
26	PTA Kupang	0	7	7	0	7	7	0
27	PTA Ambon	1	2	3	0	3	3	0
28	PTA Maluku Utara	3	10	13	0	12	12	1
29	PTA Jayapura	1	5	6	0	6	6	0
	JUMLAH	214	1.969	2.183	17	1.929	1.946	237

Permohonan kasasi dimintakan oleh pihak-pihak yang berperkara berdasarkan ketentuan Pasal 63 UU No. 7 Tahun 1989 yang menetapkan bahwa atas penetapan dan putusan Pengadilan Tinggi Agama dapat dimintakan kasasi kepada Mahkamah Agung oleh pihak yang berperkara. Selain upaya hukum kasasi, terdapat juga upaya hukum peninjauan kembali. Data terakhir perkara kasasi dan perkara peninjauan kembali dapat dilaporkan sebagaimana bagan berikut di bawah ini:

DATA PERKARA PERADILAN AGAMA TINGKAT KASASI TH 2009

NO	Msy.A / PTA	SISA 2007	MASUK 2008	JUMLAH	DICABUT 2008	DIPUTUS 2008	SISA 2008
1	MSy. Aceh	40	61	101	4	62	35
2	PTA Medan	45	61	106	0	73	33
3	PTA Padang	22	14	36	0	24	12
4	PTA Pekanbaru	7	24	31	1	24	6
5	PTA Jambi	1	6	7	0	7	0
6	PTA Palembang	19	18	37	0	20	17
7	PTA Bangka Belitung	5	1	6	0	20	17
8	PTA Bengkulu	3	7	10	1	4	5
9	PTA Bandar Lampung	8	3	11	0	9	2
10	PTA Jakarta	42	48	90	1	76	13
11	PTA Banten	9	23	32	0	26	6
12	PTA Bandung	56	73	129	2	87	40
13	PTA Semarang	56	73	129	2	68	59
14	PTA Yogyakarta	21	11	32	0	25	7
15	PTA Surabaya	83	89	172	8	136	28
16	PTA Pontianak	11	13	24	0	17	7
17	PTA Palangkaraya	10	2	12	0	3	9
18	PTA Banjarmasin	11	13	24	0	24	0
19	PTA Samarinda	9	13	22	0	20	2
20	PTA Manado	8	4	12	0	4	8
21	PTA Gorontalo	2	3	5	0	4	1
22	PTA Palu	8	2	10	0	7	3
23	PTA Kendari	35	1	36	0	4	32
24	PTA Makassar	19	52	71	2	69	0
25	PTA Mataram	50	46	96	0	70	26
26	PTA Kupang	3	2	5	0	1	4
27	PTA Ambon	3	0	3	0	2	1
28	PTA Maluku Utara	1	6	7	0	7	0
29	PTA Jayapura	3	3	6	0	6	0
	JUMLAH	590	672	1.262	21	883	258

DATA PERKARA PENINJAUAN KEMBALI DARI LINGKUNGAN PERADILAN AGAMA TAHUN 2009

NO	Msy.A / PTA	SISA 2007	MASUK 2008	JUMLAH	DICABUT 2008	DIPUTUS 2008	SISA 2008
1	MSy. Aceh	4	2	6	0	4	2
2	PTA Medan	7	1	8	0	3	5
3	PTA Padang	2	0	2	0	1	1
4	PTA Pekanbaru	4	3	7	0	5	2
5	PTA Jambi	6	2	8	0	4	4
6	PTA Palembang	1	1	2	0	2	0
7	PTA Bangka Belitung	0	0	0	0	0	0
8	PTA Bengkulu	2	0	2	0	1	1
9	PTA Bandar Lampung	0	0	0	0	0	0
10	PTA Jakarta	15	7	22	0	16	6
11	PTA Banten	2	1	3	0	1	2
12	PTA Bandung	13	8	21	1	10	10

13	PTA Semarang	11	5	16	0	6	10
14	PTA Yogyakarta	1	1	2	0	1	1
15	PTA Surabaya	14	9	23	1	8	14
16	PTA Pontianak	2	1	3	0	2	1
17	PTA Palangkaraya	1	2	3	0	1	2
18	PTA Banjarmasin	3	0	3	0	1	2
19	PTA Samarinda	3	1	4	0	1	3
20	PTA Manado	0	1	1	0	1	0
21	PTA Gorontalo	0	0	0	0	0	0
22	PTA Palu	1	0	1	0	0	1
23	PTA Kendari	2	0	2	0	0	2
24	PTA Makassar	35	12	47	0	24	23
25	PTA Mataram	10	4	14	0	11	3
26	PTA Kupang	0	0	0	0	0	0
27	PTA Ambon	0	0	0	0	0	0
28	PTA Maluku Utara	1	1	2	0	0	2
29	PTA Jayapura	2	0	2	0	1	1
	JUMLAH	142	62	204	2	104	98

Data Perkara dari Ditjen Badilag Tahun 2009.⁶⁹

C. Analisis Perkembangan Kelembagaan Peradilan Agama

1. Sejarah Perkembangan Kelembagaan Peradilan Agama

Secara historis kelembagaan Peradilan Agama telah mengalami perkembangan yang cukup pesat. Hal ini nampak dengan jelas dengan masuknya kelembagaan Peradilan Agama ke dalam struktur organisasi Negara sejak diundangkannya UU Kekuasaan Kehakiman No. 19 Tahun 1965 sampai diundangkannya UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Sejak diundangkannya UU No. 7 Tahun 1989, kelembagaan Peradilan Agama dalam sistem ketatanegaraan semakin mantap yang kemudian diperkuat dengan dimasukkannya di dalam UUD Tahun 1945 hasil amandemen dan merupakan lingkungan peradilan tersendiri di samping lingkungan peradilan lainnya.

Susunan pengadilan mengacu kepada sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia, yakni bahwa peradilan agama terdiri atas pengadilan agama sebagai

⁶⁹ Ibid. hlm. 24-25.

pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tinggi agama sebagai pengadilan tingkat banding yang berpuncak pada Mahkamah Agung.

Mengenai jumlah kantor pengadilan juga mengalami perkembangan dan sampai saat ini telah terdapat sejumlah 343 Pengadilan Agama dan 29 Pengadilan Tinggi Agama di seluruh Indonesia. Sedang mengenai struktur organisasi pengadilan tidak mengalami perkembangan sejak diundangkannya UU No. 7 Tahun 1989. Perkembangan yang terjadi adalah terwujudnya sistem peradilan nasional satu atap di bawah Mahkamah Agung.

Ketenagaan pengadilan juga mengalami perkembangan baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Hal ini membuktikan kesigapan dan kesiapan Peradilan Agama dalam mengemban fungsi memberi pelayanan hukum dan keadilan kepada masyarakat.

Di bidang pembinaan pengadilan, terjadi perubahan yang sangat mendasar sesuai Undang-Undang Dasar. Jika semula pembinaan dilakukan oleh Mahkamah Agung di bidang teknis yustisial dan Menteri Agama di bidang organisasi, administrasi dan finansial pengadilan, maka sekarang pembinaan hanya dilakukan oleh Mahkamah Agung saja baik di bidang teknis yustisial maupun bidang organisasi, administrasi, dan finansial pengadilan.

Di bidang pengawasan pengadilan juga terjadi perkembangan. Jika dahulu pengawasan dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Menteri Agama pada bidang masing-masing, yakni bidang teknis yustisial oleh Mahkamah Agung sedang bidang organisasi, Administrasi, dan finansial oleh Menteri Agama.

Sekarang, pengawasan dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.

Bidang teknis yustisial dan bidang organisasi, admistrasi, dan finansial pengadilan dilakukan oleh Mahkamah Agung, sedang bidang kode etik dan perilaku hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung yang merupakan bentuk pengawasan internal dan oleh Komisi Yudisial yang merupakan bentuk pengawasan eksternal. **Perkembangan kelembagaan** Peradilan Agama dari tahun 1989 sampai dengan tahun 2009 dimaksud dapat dilihat sebagaimana bagan di bawah ini:

PERKEMBANGAN KELEMBAGAAN PERADILAN AGAMA

NO	DALAM UU NO. 7 TAHUN 1989	DALAM UU NO. 3/2006, UU No. 11/2006, DAN UU NO. 50/2009
1	Hakim dan personil Peradilan Agama beragama Islam dan ada jaminan dalam UU	Hakim dan personil Peradilan Agama beragama Islam dan dijamin dalam UU (tidak ada perubahan)
2	Kelembagaan (kantor) Peradilan Agama merupakan lingkungan tersendiri dan mandiri yang mencerminkan lembaga negara dan simbol syariah Islam dijamin dalam UU .	Kelembagaan (kantor) Peradilan Agama merupakan lingkungan tersendiri dan mandiri yang mencerminkan lembaga negara dan simbol syariah Islam dijamin dalam UUD Tahun 1945 .
3	Susunan Peradilan Agama terdiri atas pengadilan tingkat pertama, tingkat banding, dan tingkat kasasi memberikan kemungkinan untuk meninjau ulang putusan hakim.	Susunan Peradilan Agama yang terdiri atas pengadilan tingkat pertama, tingkat banding, dan tingkat kasasi memberikan kemungkinan untuk meninjau ulang putusan hakim. (tidak ada perubahan)
4	Struktur dan susunan organisasi Peradilan Agama telah cukup memadai karena ada wakil ketua yang definitif dan ada jurusita, sehingga mampu	Struktur dan susunan organisasi Peradilan Agama telah cukup memadai dengan adanya jabatan wakil ketua yang definitif dan jurusita sehingga mampu memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. (tidak ada perubahan)

	memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.	
5	Pengelolaan <i>manajemen</i> rumah tangga pengadilan dilakukan dengan baik.	Pengelolaan <i>manajemen</i> rumah tangga pengadilan dilakukan dengan baik. (tidak ada perubahan)
6	Pembinaan dan pengawasan di bidang teknis yustisial maupun organisasi, administrasi, dan finansial dilakukan oleh Menteri Agama sehingga kurang intensif. Pada waktu dahulu belum ada Komisi Yudisial.	Pembinaan dan pengawasan di bidang teknis yustisial maupun organisasi, administrasi, dan finansial serta etika dan perilaku hakim dan aparat pengadilan, dilakukan secara intensif oleh Mahkamah Agung. Pengawasan etika dan perilaku hakim dilakukan pula oleh Komisi Yudisial.

2. Perkembangan Politik Hukum Kelembagaan Peradilan Agama

Dari segi pendekatan politik hukum, menunjukkan: *pertama*, bahwa kelembagaan Peradilan Agama secara bertahap telah dapat diterima oleh masyarakat Indonesia seiring dengan perdebatan mengenai tugas, fungsi dan kompetensi; dan *kedua*, bahwa politik hukum yang hendak menempatkan kelembagaan Peradilan Agama secara proporsional sebagai *lembaga negara dan simbol syariah* sesuai konstitusi dan syariah Islam telah diwujudkan; meskipun tetap diperlukan penyempurnaan lebih lanjut terutama di bidang sarana dan prasarana. Hal ini dibuktikan oleh beberapa kenyataan sebagai berikut:

1. Kewajiban membentuk lembaga peradilan syariah negara telah dilaksanakan sesuai konstitusi dan syariah Islam.
2. Deindividualisasi hakim sebagai simbol syariah telah diwujudkan sesuai ajaran syariah dan memenuhi syarat-syarat sebagai hakim peradilan negara.

3. Syarat-syarat hakim menurut syariah Islam telah dilaksanakan dengan seksama dengan kekuatan undang-undang. Demikian pula syarat pegawai Peradilan Agama harus beragama Islam dijamin dalam undang-undang.
 4. Instansi (kantor) pengadilan merupakan kantor tersendiri dan dalam lingkungan peradilan tersendiri, yakni Lingkungan Peradilan Agama yang dijamin dalam konstitusi.
 5. Susunan pengadilan dalam sistem peradilan nasional dalam praktik di Indonesia telah sesuai dengan prinsip-prinsip peradilan syariah Islam.
 6. Di Indonesia, tidak diikuti paham bahwa hakim syariah Islam harus laki-laki. Oleh karena itu, perempuan pun dapat menduduki jabatan hakim dengan hak, kompetensi, kewajiban, dan tanggung jawab yang sama dengan laki-laki.
 7. Peradilan Agama sebagai lembaga penyelenggara negara telah mendapatkan anggaran serta sarana dan prasarana dari Negara.
 8. Peradilan syariah Islam yang terhimpun dalam lingkungan Peradilan Agama berpuncak pada dan merupakan bagian dari Mahkamah Agung. Hal ini berarti bahwa:
 - 8.1. Secara teknis yusutisial, Mahkamah Agung merupakan puncak peradilan syariah Islam.
 - 8.2. Secara organisasi, administrasi, dan finansial, Mahkamah Agung merupakan pucuk pimpinan pengadilan syariah Islam di Indonesia.
 - 8.3. Secara kelembagaan telah menempatkan Mahkamah Agung sebagai peradilan syariah Islam tertinggi.
-

3. Perkembangan Perundang-undangan Kelembagaan Peradilan

Agama

Dari pendekatan perundang-undangan, perkembangan kelembagaan Peradilan Agama ini menunjukkan: *pertama*, bahwa eksistensi dan penyelenggaraan kelembagaan Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah mendapat jaminan yuridis konstitusional seperti halnya badan peradilan lain; dan *kedua*, bahwa konsepsi kelembagaan peradilan syariah Islam menurut ajaran Islam telah menjadi hukum nasional Indonesia.

4. Perbandingan Kelembagaan PA dengan Peradilan Umum

Kelembagaan peradilan agama di Indonesia secara yuridis telah sama dengan kelembagaan peradilan umum. Hanya dalam beberapa hal, seperti *anggaran* pengadilan, *keprotokolan hakim* dan *penghargaan* terhadap statusnya sebagai **pejabat negara** masih perlu diperjuangkan.

Dari perkembangan kelembagaan Peradilan Agama tersebut membuktikan bahwa penerapan teori hukum sebagai sarana *social engineering*, teori *mashlahah*, dan teori *transformasi* telah berhasil mengangkat lembaga peradilan syariah Islam menjadi **LEMBAGA NEGARA dan SIMBOL SYARIAH** dalam Negara Hukum Pancasila.

D. Kesimpulan

Kelembagaan Peradilan Agama dalam struktur organisasi negara perkembangannya semakin mantap yang hingga saat ini hampir mendekati

kesempurnaan berdasarkan prinsip-prinsip kelembagaan peradilan negara, yakni sebagai *lembaga peradilan negara dan simbol syariah Islam* dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Hal ini ditandai dengan beberapa indikator sebagai berikut:

1. Hakim dan personil ketenagaan pengadilan **beragama Islam**.
2. Kelembagaan pengadilan merupakan **lembaga tersendiri yang mencerminkan lembaga negara dan simbol syariah** yang secara organisasi, administrasi, dan finansial berada di bawah Mahkamah Agung.
3. Susunan pengadilan memberikan kemungkinan untuk meninjau ulang putusan hakim.
4. Struktur dan susunan organisasi pengadilan telah cukup memadai sehingga diharapkan mampu memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.
5. Sarana dan prasarana pengadilan, seperti anggaran pengadilan, keprotokolan hakim dan penghargaan terhadap statusnya sebagai pejabat negara, mengalami perbaikan meskipun belum sepenuhnya memadai sehingga belum dapat mendukung tugas pokok dan fungsi pengadilan secara optimal.
6. Pengelolaan manajemen rumah tangga pengadilan dilakukan dengan baik.
7. Pembinaan dan pengawasan dilakukan secara intensif.

Beberapa hal yang belum memenuhi kriteria sebagai *lembaga negara* yang diharapkan adalah masalah:

1. **Sarana dan prasarana** Peradilan Agama, seperti *anggaran* pengadilan, *keprotokolan hakim* dan penghargaan terhadap statusnya sebagai *pejabat*

negara, belum sepenuhnya memadai sehingga kurang dapat mendukung tugas pokok dan fungsi pengadilan;

2. **Anggaran** Peradilan Agama masih perlu ditingkatkan guna peningkatan pelayanan kepada masyarakat; dan
3. **Penghargaan** terhadap status hakim sebagai *pejabat negara* perlu segera direalisasikan. Hak-hak hakim sebagai pejabat negara menurut undang-undang meliputi hak yang berupa: (1) gaji pokok; (2) tunjangan jabatan; (3) tunjangan-tunjangan lain; (4) biaya dinas; (5) rumah jabatan milik negara; (6) jaminan kesehatan; (7) sarana transportasi milik negara yang berupa kendaraan bermotor roda empat beserta pengemudinya atau sarana lain yang memungkinkan seorang hakim menjalankan tugas-tugasnya; (8) pensiun; dan (9) hak-hak lainnya sesuai peraturan perundang-undangan.

BAB V

PERKEMBANGAN KOMPETENSI PERADILAN AGAMA PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 1989

A. Kompetensi Peradilan Agama Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Dan Syariah Islam

1. Kompetensi Peradilan Agama

Kompetensi artinya kewenangan (kekuasaan) untuk menentukan (memutuskan) sesuatu.¹ Kompetensi pengadilan adalah kekuasaan untuk menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya.² Kompetensi ini merupakan implementasi dari tugas pokoknya sebagai pelaku kekuasaan kehakiman³ yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.⁴ Kompetensi Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam adalah *kekuasaan untuk menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara syariah Islam yang diajukan kepadanya. Perkembangan* berasal dari kata 'kembang' atau 'berkembang' yang berarti mekar, terbuka, membentang, memuai, menjadi besar atau menjadi bertambah sempurna, dan menjadi banyak.⁵

¹ Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1999, hlm. 453.

² Pengertian ini diambil dari bunyi Pasal 2 UU No. 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Meskipun UU tersebut telah dicabut, namun pengertian ini dalam praktik peradilan masih berjalan dan sangat relevan untuk menjadi definisi tentang kekuasaan mengadili.

³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Penerbit Rajawali Press, Jakarta, 2009, hlm. 310.

⁴ Pasal 24 ayat (1) UUD Tahun 1945.

⁵ Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, Cetakan ke 4, 1993, hlm. 453.

Perkembangan kompetensi Peradilan Agama artinya berkembangnya kewenangan atau kekuasaan pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama sehingga menjadi mekar dan bertambah sempurna, sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut UUD Tahun 1945 menuju peradilan syariah Islam yang seutuhnya (*kaaffah*) dan andal.

Dalam sistem ketatanegaraan, Peradilan Agama dapat tampil menjadi *peradilan syariah Islam yang seutuhnya (kaaffah)* dan *andal* apabila memiliki: (1) kompetensi seluas syariah Islam; (2) kompetensi eksekusi atas putusan-putusan syariah; (3) perangkat hukum syariah terapan yang sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat; dan (4) kompetensi dan profesionalitas untuk mengatasi kendala yuridis.

2. Peradilan Agama Dibentuk Untuk Menegakkan Syariah Islam

Dalam ajaran syariah Islam, tujuan dibentuk dan diselenggarakan pengadilan syariah Islam adalah untuk: (1) memberi pelayanan hukum dan keadilan berdasarkan syariah Islam; (2) memeriksa dan mengadili perkara-perkara syariah Islam; serta (3) menegakkan dan mengembangkan hukum syariah Islam.⁶ Berdasarkan sejarahnya (*historis*), Peradilan Agama di Indonesia dibentuk dan diselenggarakan sebagai *perwujudan peradilan syariah Islam*.⁷ Berdasarkan teori *mashlahah*, pembentukan peradilan syariah Islam ini bertujuan agar hukum syariah Islam itu ditaati oleh setiap muslim demi mewujudkan kemashlahatan hidupnya, yakni memelihara *agama, jiwa, akal, nasab* dan *harta kekayaannya*.

⁶ Baca Muhammad Al-Zuhailly, *Taarih al-Qadla' Fil al-Islam*, Daru al-Fikry, Damascus, Syuriah, 1995, hlm. 15.

⁷ Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basit Adnan, *Sejarah Singkat Pengadilan agama Islam Di Indonesia*, Penerbit PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1983, hlm. 31.

Tugas pengadilan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan syariah Islam pada hakikatnya adalah tugas menegakkan fungsi hukum syariah Islam untuk melindungi kemashlatan umat manusia. Hal ini sejalan dengan teori *hukum dan masyarakat* yang menghendaki berlakunya hukum syariah Islam bagi umat Islam.

3. Kompetensi Peradilan Agama Menurut Syariah Islam

Penulis berpendapat bahwa sejalan dengan tujuan tersebut, maka *kompetensi Peradilan Agama* didasarkan atas 7 (*tujuh*) *prinsip dasar* secara kumulatif, yaitu: *pertama*, kompetensi Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam diperoleh dari syariah Islam itu sendiri; *kedua*, kompetensi peradilan syariah Islam adalah seluas syariah Islam; *ketiga*, Sila Ketuhanan Yang Maha Esa mengajarkan agar setiap pemeluk agama percaya dan bertaqwa kepada Tuhan dengan menjalankan ajaran agamanya (*include* hukum-hukumnya) masing-masing sebagaimana mestinya; *keempat*, *asas personalitas keislaman* merupakan prinsip dasar pemberlakuan hukum syariah Islam terhadap setiap muslim dan badan hukum dalam Islam; *kelima*, prinsip-prinsip dasar kekuasaan mengadili merupakan prinsip dasar kekuasaan absolut Peradilan Agama; *keenam*, prinsip-prinsip peradilan syariah Islam merupakan prinsip dasar dalam penyelenggaraan Peradilan Agama; *ketujuh*, prinsip dasar kekuasaan absolut peradilan syariah Islam merupakan prinsip dasar kekuasaan Peradilan Agama. Berdasarkan tujuh prinsip dasar tersebut, maka kompetensi Peradilan Agama adalah *seluas syariah Islam*, yaitu bahwa **Peradilan Agama** sebagai peradilaan syariah Islam pada prinsipnya berkuasa menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan

perkara syariah Islam berdasarkan hukum syariah Islam tanpa membeda-bedakan orang yang berperkara.⁸

Ruang lingkup kompetensi peradilan syariah Islam adalah meliputi semua '**perkara**' yang terhadapnya berlaku dan tunduk pada hukum syariah Islam sehingga dikategorikan sebagai *perkara syariah Islam*. Penulis berpendapat bahwa berdasarkan *asas personalitas keislaman*, maka perkara syariah Islam ini meliputi semua perkara yang berkenaan dengan:

1. **Status hukum** orang Islam dan/atau badan hukum dalam Islam;
2. **Tindakan hukum** orang Islam dan/atau badan hukum dalam Islam;
3. **Peristiwa hukum** yg dialami orang Islam dan/atau badan hukum dalam Islam;
4. **Hubungan hukum & akibat hukum** yang timbul akibat dari status hukum, tindakan hukum, dan peristiwa hukum orang Islam tersebut di atas; dan
5. **Hak dan kebendaan** yang dimiliki orang Islam dan/atau lembaga/badan hukum dalam Islam.

Cakupan status hukum orang muslim meliputi status hukum keperdataan seseorang muslim yang, antara lain, meliputi dan tidak terbatas pada aspek jenis kelamin, agama, status dalam keluarga, sebagai suami istri, kematian, dan statusnya sebagai subyek hukum syariah Islam (*mukallaf*). Manusia adalah subyek hukum.⁹ Status hukum ini menjadi penting dalam rangka pemberian perlindungan hukum bagi yang bersangkutan. Dalam hal terjadi keragu-raguan atau ketidakpastian hukum, maka dapat dimintakan itsbat ke pengadilan.

⁸ Muhammad Al Zuhaili, loc., cit. Prinsip dasar ini sejalan dengan ketentuan Pasal 58 ayat (1) UU No. 7 Tahun 1989 yang menyatakan bahwa pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang.

⁹ Chainur Arrasyid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 120.

Cakupan tindakan hukum orang Islam (mukallaf) adalah meliputi tindakan orang Islam yang diatur oleh hukum dan mempunyai akibat hukum.¹⁰ **Penulis** berpendapat bahwa berdasarkan *asas personalitas keislaman*, maka terhadap semua tindakan (perbuatan) orang Islam (mukallaf) berlaku dan tunduk pada hukum syariah Islam, baik di bidang hukum keluarga, hukum perdata, hukum ekonomi, hukum pidana, maupun bidang-bidang hukum lainnya. Dalam kajian ini, tindakan hukum orang Islam (*mukallaf*) diklasifikasikan menjadi 4 (empat) bidang, yaitu: (1) Bidang *hukum keluarga syariah*, yakni meliputi bidang hukum perkawinan dan kewarisan. Termasuk di dalamnya hukum hibah, wasiat, dan ahli waris pengganti dalam lingkungan keluarga; (2) Bidang *hukum keperdataan syariah* lainnya, yakni meliputi dan tidak terbatas pada bidang wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, shadaqah, dan lain-lain; (3) Bidang *hukum ekonomi syariah*, yakni kegiatan atau usaha ekonomi yang dilakukan orang Islam dan/atau badan hukum Islam yang diatur dalam syariah Islam. Hal ini, antara lain, meliputi dan tidak terbatas pada bidang-bidang hukum yang diatur dalam kitab-kitab fikih, Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES), dan peraturan perundang-undangan; dan (4) Bidang *hukum pidana syariah (jinayat)*, yakni tindak pidana yang diatur dalam atau berdasarkan hukum syariah Islam.

Hukum keluarga (hukum perkawinan dan hukum waris) di Indonesia, berkaitan dengan kompetensi pengadilan, diklasifikasikan menjadi 2 (dua) jenis, yaitu hukum perkawinan dan hukum waris. *Hukum perkawinan* ini, antara lain, yang diatur dalam UU Perkawinan dan hukum munakahat, maka bagi mereka

¹⁰ Ibid., hlm. 25.

yang beragama Islam menjadi kompetensi pengadilan agama, sedang bagi lainnya menjadi kompetensi pengadilan negeri.¹¹ **Hukum waris** yang pewarisnya *muslim*, berlaku dan tunduk pada hukum waris Islam, antara lain yang diatur dalam KHI dan fikih mawaris, maka menjadi kompetensi absolut *pengadilan agama*; sedang perkara waris yang pewarisnya *non muslim* tidak tunduk pada hukum waris Islam dan ini menjadi kompetensi absolut *pengadilan negeri*.¹²

Hukum keperdataan yang meliputi tetapi tidak terbatas pada bidang wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, dan shadaqah diklasifikasikan menjadi 2 (dua) jenis, yaitu: ***hukum keperdataan syariah*** yang diatur dalam hukum syariah Islam serta peraturan perundang-undangan dan ***hukum keperdataan umum (non syariah)*** yang diatur dalam KUH Perdata dan peraturan-peraturan lainnya. Hukum keperdataan syariah adalah berlaku bagi mereka yang beragama Islam dan ini menjadi kompetensi pengadilan agama; sedang hukum keperdataan non syariah adalah berlaku bagi non muslim dan ini menjadi kompetensi pengadilan negeri.

Kegiatan atau usaha ekonomi diklasifikasikan menjadi 2 (dua) jenis, yaitu: ekonomi syariah dan ekonomi non syariah (konvensional). ***Ekonomi syariah*** adalah kegiatan atau usaha ekonomi yang dilakukan berdasarkan prinsip syariah. Berdasarkan asas personalitas keislaman, terhadap kegiatan atau usaha ekonomi yang dilakukan oleh orang Islam dan badan hukum Islam adalah berlaku dan tunduk pada hukum ekonomi syariah Islam. Terhadap kegiatan atau usaha ekonomi yang dilakukan oleh non muslim yang menundukkan diri pada hukum

¹¹ Pasal 63 ayat (1) UU No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

¹² Keputusan Hasil Rapat Kerja Teknis Gabungan (Rakernisgab) Mahkamah Agung dengan Empat Lingkungan Peradilan (Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara) Tanggal 23 s/d 25 Maret 1985 Di Hotel Ambarukmo Yogyakarta.

syariah Islam juga tunduk pada hukum syariah Islam. Hal ini menjadi kompetensi absolut pengadilan agama. Termasuk ke dalam kegiatan atau usaha ekonomi syariah ini adalah kegiatan dan usaha ekonomi yang diatur dalam, tetapi tidak terbatas pada, Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2008 Tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES), UU No. 19 Tahun 2008 Tentang Surat Berharga Syariah Negara, dan UU No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah. *Ekonomi konvensional* adalah kegiatan atau usaha ekonomi yang dilakukan secara konvensional di luar prinsip-prinsip syariah; dan ini menjadi kompetensi absolut pengadilan negeri.¹³

Mengenai tindak pidana, diklasifikasi menjadi 4 (empat) jenis, yaitu: (1) *tindak pidana umum*, yakni tindak pidana yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) menjadi kompetensi pengadilan negeri; (2) *tindak pidana khusus*, yakni tindak pidana yang diatur dalam undang-undang di luar Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) menjadi kompetensi pengadilan negeri; (3) *tindak pidana militer*, yakni tindak pidana yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Militer menjadi kompetensi pengadilan militer; dan (4) *tindak pidana syariah*, yakni tindak pidana yang diatur dalam hukum pidana syariah Islam (jinayat), seperti yang diatur dengan qanun di Aceh, menjadi kompetensi pengadilan agama (Mahkamah Syar'iyah).

Cakupan peristiwa hukum orang muslim adalah meliputi segala peristiwa hukum keperdataan. Peristiwa hukum adalah suatu kejadian dalam masyarakat yang dapat menimbulkan akibat hukum atau yang dapat

¹³ Pembahasan lebih lanjut mengenai hal ini dapat dilihat pada Bab V ini sub Bab D paragraf 8 tentang perkara ekonomi syariah dan paragraf 10 tentang eksekusi putusan basyarnas.

menggerakkan peraturan hukum tertentu sehingga peraturan hukum tersebut berlaku konkrit.¹⁴ Peristiwa hukum yang terjadi pada *seseorang muslim* dapat menimbulkan akibat hukum dan/atau hubungan hukum, misalnya kelahiran dan kematian. Kelahiran menimbulkan hubungan darah (nasab), hak dan kewajiban antara anak dan orang tua dalam hukum keluarga, dan lain sebagainya. Kematian menimbulkan kewarisan, putusnya ikatan perkawinan suami istri, dan lain sebagainya.

Cakupan hubungan hukum dan akibat hukum adalah meliputi segala hubungan hukum yang dapat terjadi karena adanya *peristiwa hukum* seperti kelahiran dan kematian; dan dapat pula terjadi karena adanya *perbuatan hukum* seperti adanya akad (perjanjian), transaksi, wakaf, wasiat, hibah, zakat, infaq, shadaqah, dan lain sebagainya. Setiap hubungan hukum dapat menimbulkan hak dan kewajiban serta akibat hukum lainnya.

Cakupan hak dan kebendaan milik orang muslim adalah meliputi segala hak dan kebendaan yang dimiliki seseorang muslim dan/atau badan hukum yang dimiliki orang Islam. Seseorang muslim yang memiliki hak dan/atau kebendaan, maka dia juga memiliki sejumlah kewajiban menurut hukum Islam atas hak dan kebendaan yang menjadi miliknya itu.

4. Prinsip-Prinsip Dasar Kompetensi Peradilan Agama

Prinsip berarti kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berfikir, bertindak, dan sebagainya.¹⁵ *Principle* berarti *basic rule, law, or doctrine*, artinya

¹⁴ Chainur Rasyid, op., cit., hlm. 134.

¹⁵ Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, op., cit., hlm. 896.

dasar rule, hukum, atau **doktrin/ajaran**.¹⁶ Prinsip dasar kompetensi berarti hukum dasar atau doktrin kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berfikir mengenai kekuasaan pengadilan untuk mengadili. Peradilan Agama adalah peradilan syariah Islam.¹⁷ Sebagai peradilan syariah Islam, maka ia tunduk dan terikat dengan prinsip-prinsip dasar peradilan syariah Islam. Demikian pula mengenai kompetensinya, maka Peradilan Agama juga tunduk pada prinsip-prinsip dasar kompetensi peradilan syariah Islam.

Peradilan Agama bagi mereka yang beragama Islam. Kalimat ini tertulis pada Pasal 63 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 yang menyatakan bahwa:

Yang dimaksud dengan Pengadilan dalam Undang-Undang ini adalah:

- a. **Pengadilan agama bagi mereka yang beragama Islam** dan
- b. Pengadilan Umum bagi lainnya.

Kalimat ini juga muncul dalam Pasal 1 huruf b PP No. 9 Tahun 1975 yang menyatakan:

Yang dimaksud dengan Pengadilan adalah **Pengadilan agama bagi mereka yang beragama Islam** dan Pengadilan negeri bagi lainnya. Kemudian dalam UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama,

kalimat ini dimunculkan kembali, yakni dalam Pasal 1 angka 1 yang menyatakan bahwa:

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan: **Peradilan Agama adalah peradilan bagi orang-orang yang beragama Islam.**

Kemudian dalam Pasal 2 UU No. 7 Tahun 1989 tersebut ditegaskan bahwa:

Peradilan Agama merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi **rakyat pencari keadilan yang bergama Islam** mengenai perkara perdata tertentu yang diatur dalam Undang-undang ini.

¹⁶ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Edisi Ketujuh, West Group ST. PAUL MINN, 1999, hlm. 1211.

¹⁷ Rifyal Ka'bah, *Peradilan Islam Kontemporer Saudi Arabia, Mesir, Sudan, Pakistan, Malaysia, dan Indonesia*, Universitas YARSI, Jakarta, Desember 2009, hlm. 122.

Kemudian Pasal 2 UU No. 7 Tahun 1989 tersebut diubah dengan Pasal 2 UU No. 3 Tahun 2006 dan Penjelasannya sehingga berbunyi:

Peradilan Agama adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman **bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam** mengenai perkara tertentu sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini.

Dalam Penjelasan Pasal 2 tersebut dinyatakan bahwa:

Yang dimaksud dengan 'rakyat pencari keadilan' adalah setiap orang baik **warga negara Indonesia** maupun **orang asing** yang mencari keadilan pada pengadilan di Indonesia.

Lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2009 dinyatakan bahwa:

Yang dimaksud dengan 'antara orang-orang yang beragama Islam' adalah termasuk **orang atau badan hukum yang dengan sendirinya menundukkan diri dengan suka rela kepada hukum Islam mengenai hal-hal yang menjadi kewenangan Peradilan Agama** sesuai dengan ketentuan pasal ini.

Memahami pasal-pasal tersebut, menurut pendapat **penulis**, dapat diartikan bahwa ketentuan dalam Pasal-Pasal ini pada hakikatnya merupakan:

1. bentuk penegasan kembali legalisasi (pengesahan) praktik peradilan yang telah ada selama ini sebagai pengadilan resmi negara bagi orang-orang yang beragama Islam;
2. bentuk regulasi pemantapan penerapan *asas personalitas keislaman* dan *prinsip syariah* ke dalam sistem hukum dan peradilan nasional di Indonesia sehingga secara imperatif hukum Islam mengikat orang-orang yang beragama Islam dan oleh karenanya mereka terikat dan tunduk kepada kompetensi Peradilan Agama;
3. salah satu bentuk jaminan negara kepada masyarakat untuk memperoleh pelayanan hukum dan keadilan berdasarkan hukum syariah Islam;

4. pengembangan berlakunya hukum syariah Islam dan perluasan kompetensi Peradilan Agama guna memenuhi perkembangan kebutuhan hukum;
5. salah satu bentuk atau cara menafikan teori *receptie* buatan Belanda dan menggantikannya dengan *asas personalitas keislaman* secara bertahap;
6. bentuk penegasan pemberlakuan hukum syariah Islam terhadap orang Islam mengenai hal-hal yang memerlukan campur tangan pengadilan sehingga terhadapnya harus diberlakukan hukum syariah Islam oleh pengadilan agama.

Secara *historis*, pemberlakuan syariah Islam melalui Peradilan Agama telah ada di Indonesia sejak sebelum Belanda datang menjajah Indonesia yang kemudian mengeluarkan berbagai peraturan tentang Peradilan Agama.¹⁸ Dari pendekatan historis ini maka dapat dikatakan bahwa ketentuan dalam pasal-pasal tersebut bersifat **deklaratur**, yakni pengakuan secara yuridis atas kenyataan yang selama ini secara *de facto* Peradilan Agama telah ada. Kemudian dari segi pendekatan *yuridis*, pasal-pasal tersebut bermakna pengakuan dan pemantapan penerapan asas personalitas keislaman dan prinsip-prinsip peradilan syariah Islam ke dalam sistem hukum dan peradilan di Indonesia. Dengan demikian, maka kalimat yang menyatakan '*Peradilan Agama adalah peradilan bagi orang-orang yang beragama Islam*' mengandung makna bahwa secara hukum terhadap orang-orang yang beragama Islam berlaku dan tunduk kepada hukum syariah Islam dan karenanya secara imperatif mereka tunduk terhadap kompetensi Peradilan Agama.

Meskipun demikian, jika dahulu Peradilan Agama benar-benar merupakan pengadilan sehari-hari bagi orang-orang yang beragama Islam dan

¹⁸ Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basit Adnan, *Sejarah Singkat Peradilan Agama Islam Di Indonesia*, Penerbit PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1983, hlm. 29.

sudah merupakan hukum positif yang berlaku (*ius constitutum*),¹⁹ maka sekarang malah mudur ke belakang. Akibatnya, statemen bahwa Peradilan Agama adalah peradilan bagi orang-orang yang beragama Islam berubah nasib menjadi *ius constituendum*²⁰ akibat adanya pembatasan-pembatasan terhadap kompetensi Peradilan Agama oleh penguasa Belanda yang mengikis habis kompetensinya sehingga hanya tinggal perkara NTCR saja yang tersisa. Berdasarkan Penjelasan Pasal 2 UU No. 3 Tahun 2006, pengertian **pencari keadilan** ini telah dikembangkan dan dikembalikan kepada prinsip dasarnya, yaitu bahwa setiap orang, baik warga negara Indonesia maupun orang asing, dapat mencari keadilan pada pengadilan agama di Indonesia.

Peradilan Agama mengenai perkara antara orang-orang yang beragama Islam. Dalam UU Peradilan Agama terdapat pula kalimat 'Pengadilan agama berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan **perkara antara orang-orang yang beragama Islam dalam bidang**'. Kalimat ini terdapat dalam semua peraturan perundang-undangan yang mengatur Peradilan Agama. **Ketentuan seperti ini** bermula dari Staatsblad Tahun 1882 Nomor 152 (Beslit Raja Belanda Tanggal 19 Januari 1882 Nomor 24) yang pada Pasal 2a dinyatakan bahwa:

Raad agama itu **semata-mata hanya berkuasa memeriksa perselisihan-perselisihan antara suami istri yang beragama Islam dan perkara-perkara lain** tentang nikah, rujuk dan perceraian antara orang-orang yang beragama Islam yang memerlukan perantaraan hakim agama, dan berkuasa memutuskan perceraian dan menyatakan bahwa syarat untuk jatuhnya talak yang digantungkan sudah ada; akan tetapi dalam perselisihan dan perkara-perkara tersebut semua tuntutan pembayaran uang dan pemberian

¹⁹ *Ius concituendum*, artinya hukum yang seharusnya berlaku. Chainur Arrasyid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jaklarta, 2008, hlm. 111.

²⁰ *Ius constitutum*, artinya hukum yang sekarang berlaku. Ibid.

benda-benda atau barang-barang yang tertentu, harus diperiksa dan diputus oleh hakim biasa, kecuali tuntutan tentang maskawin (mahar) dan tentang keperluan kehidupan istri yang menjadi tanggungan suami (nafkah) yang segenapnya diperiksa dan diputus oleh Raad agama.²¹

Pasal ini merupakan realisasi dari politik hukum Pemerintah Hindia Belanda dengan teori *receptie* yang sengaja dibuatnya guna menyingkirkan hukum Islam dari bumi Indonesia dan memberlakukan hukum dari Negeri asalnya di Indonesia. Ketentuan dalam Pasal ini mengandung makna dan bertujuan *mengikis habis* kompetensi Peradilan Agama pada masa itu yang pada gilirannya hendak menghapuskan hukum Islam dan Peradilan Agama dari bumi Indonesia.

Pemerintah Indonesia merdeka melalui UUD Tahun 1945, UU Kekuasaan Kehakiman, UU Perkawinan, UU Peradilan Agama, dan peraturan perundang-undangan lainnya telah berhasil memperkecil pengaruh teori *receptie* ini, antara lain, melalui Pasal 63 UU Perkawinan, Pasal 49 UU Peradilan Agama dan Penjelasannya yang kemudian dinyatakan kembali dalam Pasal 25 ayat (3) UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Hal ini telah sejalan dengan semangat **politik hukum nasional** yang hendak: *pertama*, mengganti hukum kolonial dan/atau hukum yang berjiwa kolonial dengan hukum nasional yang sesuai dengan falsafah Pancasila dan UUD Tahun 1945;²² dan *kedua*, menjalankan syariat Islam berdasarkan Alquran dan Hadis bagi mereka yang beragama Islam sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Pasal 25 ayat (3) UU No. 48 Tahun 2009 itu berbunyi:

²¹ Hasbullah Bakry, *Kumpulan Lengkap Undang-Undang Dan Peraturan Perkawinan Di Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1978, hlm. 250.

²² Sunarmi, *Prinsip Keseimbangan Dalam Hukum Kepailitan Di Indonesia*, PT. Sofmedia, Jakarta, 2010, hlm. 151.

Peradilan Agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan **perkara antara orang-orang yang beragama Islam** sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 25 ayat (3) UU No. 48 Tahun 2009 ini merupakan *perluasan pemulihan kembali* kompetensi pengadilan agama dalam Pasal 2a Stbl 1937 NO. 116 yang dibatasi dan dikikis habis sehingga pengadilan agama *semata-mata hanya berkuasa memeriksa perselisihan-perselisihan antara suami istri yang beragama Islam dan perkara-perkara lain* tentang NTCR saja. Kalau dikaji lebih lanjut, maka kalimat '*antara orang-orang yang beragama Islam*' ini juga mengandung tiga makna sebagaimana kalimat '*Peradilan Agama adalah peradilan bagi orang-orang yang beragama Islam*' terdahulu. Tiga makna dimaksud adalah bahwa Pasal ini merupakan:

1. penghapusan *teori receptie* untuk pengikisan kompetensi Peradilan Agama dan menggantinya dengan penerapan *teori asas personalitas keislaman* untuk pemulihan kompetensi Peradilan Agama menuju tegaknya kembali peradilan syariah Islam yang seutuhnya (*kaaffah*) dan andal secara bertahap sesuai perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.
2. salah satu bentuk penegasan *penerapan prinsip-prinsip peradilan syariah Islam* ke dalam hukum dan peradilan di Indonesia.
3. bentuk *jaminan negara* dalam memberi pelayanan hukum dan keadilan berdasarkan hukum syariah Islam melalui Peradilan Agama.

5. Prinsip-Prinsip Dasar Kekuasaan Mengadili

~~Sebagai sebuah Negara Hukum Pancasila, di Indonesia terdapat~~
 beberapa jenis institusi pengadilan yang berada dalam 4 (empat) lingkungan

peradilan di bawah Mahkamah Agung dan sebuah Mahkamah Konstitusi, yang semuanya merupakan pelaku-pelaku kekuasaan kehakiman. Pengadilan-pengadilan yang berada di bawah Mahkamah Agung dimaksud adalah: (1) **Pengadilan negeri** dan **Pengadilan Tinggi** yang berada dalam lingkungan Peradilan Umum; (2) **Pengadilan agama** dan **Pengadilan Tinggi Agama** yang berada dalam lingkungan Peradilan Agama; (3) **Pengadilan Militer**, **Pengadilan Tinggi Militer** dan **Pengadilan Militer Utama** yang berada dalam lingkungan Peradilan Militer; dan (4) **Pengadilan Tata Usaha Negara** dan **Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara** yang berada dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.²³ Pengadilan agama, pengadilan militer, dan pengadilan tata usaha negara berdasarkan spesifikasi pengadilan dan spesialisasi kekuasaannya merupakan *peradilan khusus* karena hanya mengadili perkara tertentu atau mengenai golongan rakyat tertentu. Sedangkan pengadilan negeri merupakan *peradilan umum* karena mengadili perkara perdata dan pidana bagi rakyat pada umumnya yang tidak menjadi kompetensi peradilan khusus.²⁴ Pengadilan militer hanya mengenai perkara tindak pidana militer, dan pengadilan tata usaha negara hanya mengenai sengketa tata usaha negara. Pengadilan agama hanya mengadili perkara-perkara syariah atau mengenai orang-orang yang berdasarkan asas personalitas keislaman terhadapnya berlaku dan tunduk pada hukum syariah Islam.

²³ Pasal 24 UUD 1945

²⁴ Definisi ini diambil dari Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Meskipun UU tersebut telah dicabut, namun definisi ini masih relevan untuk digunakan untuk membedakan fungsi masing-masing pengadilan.

Penulis berpendapat bahwa *kekuasaan setiap pengadilan untuk mengadili perkara* senantiasa didasarkan atas 6 (enam) **prinsip dasar**,²⁵ yaitu:

1. Kompetensi absolut didasarkan atas *tujuan dibentuk dan diselenggarakan pengadilan.*
2. Kompetensi absolut didasarkan atas *persesuaian antara spesifikasi pengadilan dengan spesialisasi perkaranya.*
3. Kompetensi absolut pengadilan *bersifat monopoli.*
4. Kompetensi absolut atas suatu perkara *bersifat utuh (holistic/kaaffah).*
5. Kompetensi absolut *diatur dalam undang-undang.*
6. Dalam hal terjadi kekosongan undang-undang yang mengaturnya maka penetapan kompetensi absolut *dikembalikan kepada prinsip dasar semula.*

Prinsip dasar pertama bahwa kompetensi absolut pengadilan untuk mengadili perkara didasarkan atas tujuan dibentuk dan diselenggarakannya pengadilan. Hal ini merupakan prinsip dasar kompetensi absolut bagi setiap pengadilan. *Penerapan prinsip dasar pertama* ini sangat bermanfaat dalam mewujudkan tercapainya *tujuan* membentuk dan menyelenggarakan suatu pengadilan. Untuk apa pengadilan TUN dibuat kalau tidak untuk mengadili sengketa TUN, untuk apa pengadilan militer dibuat kalau tidak untuk mengadili perkara tindak pidana militer, untuk apa pengadilan syariah Islam (PA) dibuat kalau tidak untuk mengadili perkara syariah, dan untuk apa pengadilan umum dibuat kalau tidak untuk mengadili perkara-perkara perdata dan pidana pada umumnya yang tidak menjadi spesialisasi pengadilan lain?

²⁵ Prinsip dasar adalah kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berfikir, bertindak, dan sebagainya.

Prinsip dasar kedua, kompetensi absolut pengadilan didasarkan atas persesuaian antara *spesifikasi pengadilan* dengan *spesialisasi perkara*. *Spesialisasi perkara*, artinya kekhususan perkara menurut jenisnya. *Spesifikasi pengadilan*, artinya kekhususan pengadilan yang berdasarkan latar belakang dan tujuan dibentuk dan diselenggarakannya pengadilan serta ciri khas lainnya. Di dalam prinsip dasar ini terkandung 6 (enam) makna, yaitu:

- 1) bahwa prinsip dasar pelimpahan kompetensi mengadili kepada masing-masing pengadilan sudah barang tentu didasarkan atas *tujuan semula dibentuk dan diselenggarakannya pengadilan* sebagaimana telah diuraikan.
- 2) bahwa pada dasarnya setiap pengadilan harus *didesain* sedemikian rupa sehingga memiliki *spesifikasi* yang sesuai dengan jenis perkara yang akan dilimpahkan kepadanya dan menjadi *spesialisasinya*;
- 3) bahwa kompetensi absolut merupakan perpaduan antara *spesialisasi perkara* dengan *spesifikasi pengadilan* yang bersangkutan sehingga membentuk profesionalisme pengadilan;
- 4) bahwa pelimpahan kekuasaan mengadili kepada suatu pengadilan yang dinyatakan oleh pembentuk undang-undang dalam suatu peraturan perundang-undangan pada hakikatnya bersifat **deklaratoir** saja, yakni mengangkat dari keadaan *ius constituendum* menjadi *ius konstitutum*, dan bukan bersifat **konstitutif**, yakni bukan memberikan sesuatu yang sebelumnya tidak pernah ada, apalagi bagi Peradilan Agama;
- 5) bahwa prinsip dasar ini tidak mengurangi berlakunya **asas legalitas** dalam perkara pidana, termasuk di dalamnya pidana syariah; dan

- 6) bahwa kekuasaan mengadili dalam perkara pidana syariah (*jinayah*) harus pula didasarkan atas asas *spesifikasi pengadilan dan spesialisasi perkara*.

Berdasarkan dua prinsip dasar ini, ditemukan aplikasi prinsip-prinsip dasar kompetensi absolut masing-masing pengadilan sebagai berikut:

1. **Pengadilan agama** sebagai *peradilan syariah Islam* bertugas dan berwenang memeriksa dan mengadili *perkara-perkara syariah Islam* yang antara lain meliputi: baik perkara keluarga syariah, perkara perdata syariah, perkara pidana syariah, maupun perkara ekonomi syariah.
2. **Pengadilan Tata Usaha Negara** sebagai *peradilan administrasi negara* bertugas dan berwenang memeriksa dan mengadili perkara-perkara sengketa tata usaha negara (administrasi negara).
3. **Pengadilan Militer** sebagai *peradilan pidana militer* bertugas dan berwenang memeriksa dan mengadili perkara tindak pidana militer.
4. **Pengadilan negeri** sebagai *peradilan umum* bertugas dan berwenang memeriksa dan mengadili semua perkara perdata dan pidana pada umumnya yang tidak termasuk ke dalam kompetensi absolut pengadilan lain tersebut di atas.
5. **Mahkamah Agung** sebagai Pengadilan Negara Tertinggi dibentuk dan diselenggarakan sebagai:
 - 1). Pelaku kekuasaan kehakiman seutuhnya menurut UUD 1945;
 - 2). Puncak peradilan dari semua lingkungan peradilan yang berada di bawahnya pada tingkat kasasi dan peninjauan kembali;
 - 3). Pucuk pimpinan dari semua pengadilan yang berada di bawahnya;

- 4). Penyelenggara administrasi umum yang meliputi organisasi, admisitrase, dan finansial pengadilan bagi semua pengadilan yang berada di bawahnya dan Mahkamah Agung; dan
- 5). Penyelenggara peradilan yudisial reviu berdasarkan undang-undang.
6. **Mahkamah Konstitusi** sebagai *peradilan konstitusi* bertugas dan berwenang memeriksa dan mengadili perkara-perkara sengketa konstitusi dan demokrasi serta kewenangan lain yang dilimpahkan kepadanya.

Penerapan prinsip dasar kedua ini sangat bermanfaat untuk: (1) membangun *profesionalisme* aparat pengadilan, (2) menciptakan *keselarasan* antara spesifikasi pengadilan dengan spesialisasi perkara yang menjadi kompetensinya, (3) memudahkan masyarakat dalam *memilih dan menentukan pengadilan* mana yang berkompeten menyelesaikan perkaranya, (4) membangun *karakteristik* masing-masing lingkungan peradilan yang khas sesuai spesifikasi yang dimiliki, dan (5) *menumbuhkan* rasa keadilan dan kesadaran hukum masyarakat.

Prinsip dasar ketiga bahwa *kompetensi absolut pengadilan bersifat monopoli*. Monopoli berarti hak tunggal.²⁶ Monopoli kompetensi berarti kewenangan (kekuasaan) tunggal untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan perkara berdasarkan *jenis perkara* yang menjadi spesialisasi pengadilan dalam satu lingkungan peradilan tertentu sehingga pengadilan dalam lingkungan peradilan lain tidak berwenang untuk itu. Artinya bahwa: (1) suatu perkara yang telah dilimpahkan kepada pengadilan dalam suatu lingkungan peradilan tertentu sesuai spesialisasinya tidak bisa dilimpahkan ataupun dialihkan

²⁶ Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, op., cit., hlm. 591.

kepada pengadilan lain sebagai *alternatif*; (2) Negara tidak dapat dan tidak boleh melimpahkan perkara yang sama kepada pengadilan lain, sehingga menimbulkan '*dualisme*' pengadilan; (3) jika terjadi demikian, maka kompetensi pengadilan tersebut menjadi tidak absolut lagi melainkan menjadi relatif akibat adanya alternatif; (4) hal ini tentu akan menimbulkan sengketa baru di kemudian hari tentang kompetensi absolut pengadilan akibat tidak adanya kepastian hukum; dan (5) jika terjadi sengketa kekuasaan mengadili antara dua pengadilan dalam dua lingkungan peradilan yang berbeda, maka penyelesaiannya harus dikembalikan kepada prinsip dasarnya, yaitu *asas spesifikasi pengadilan dan spesialisasi perkara*.

Penerapan prinsip dasar ketiga ini sangat bermanfaat untuk menghindari dualisme pengadilan agar tidak terjadi sengketa kompetensi antar pengadilan dalam lingkungan yang berbeda yang pada akhirnya akan menghambat pelayanan hukum dan keadilan sehingga merugikan masyarakat pencari keadilan. Prinsip dasar ini sesuai dengan prinsip-prinsip peradilan syariah Islam yang menetapkan bahwa dalam menyelesaikan sengketa syariah tidak dikenal adanya pilihan hukum dan pengadilan selain hukum dan pengadilan syariah Islam.

Prinsip dasar keempat adalah bahwa *kompetensi absolut pengadilan untuk mengadili suatu perkara bersifat utuh (holistic/kaaffah)*. Holistik berarti keseluruhan sebagai suatu kesatuan.²⁷ Utuh berarti sempurna sebagaimana adanya atau sebagai semula, tidak berubah, tidak rusak, tidak berkurang dan sebagainya.²⁸ Artinya bahwa perkara yang menjadi kompetensi absolut suatu pengadilan tidak

²⁷ Ibid., hlm., 312.

²⁸ Ibid., hlm., 1000.

bersifat parsial atau sepotong-sepotong, melainkan keseluruhan bidang hukum secara utuh sebagai satu kesatuan sistem. Hal ini karena pada hakikatnya setiap hukum itu merupakan satu sistem yang saling berkaitan satu sama lain sehingga membentuk satu kesatuan bulat yang mampu memberikan perlindungan hukum dan keadilan secara utuh. Apabila sistem tersebut dipecah-pecah maka akan menghilangkan kemampuannya untuk memberi perlindungan hukum dan keadilan secara utuh. Oleh sebab itu, jika suatu sistem hukum telah dilimpahkan kepada suatu pengadilan sesuai spesialisasinya maka tidak dapat dipecah-pecah di dalamnya untuk diberikan kepada pengadilan lain atau dibiarkan terlantar karena akan berakibat hilangnya fungsi hukum itu sendiri. Untuk mempertahankan keutuhannya itu, maka dalam pengaturan kompetensi ini ada 2 (dua) hal yang harus diperhatikan: **Pertama**, bahwa keutuhan kekuasaan absolut pengadilan meliputi seluruh bagian dari bidang hukum yang menjadi kompetensinya. Misalnya bidang perkawinan, waris, ekonomi syariah dan lain sebagainya harus diartikan bahwa seluruh materi dalam bidang-bidang hukum syariah tersebut menjadi kompetensi absolut pengadilan agama sehingga seluruh masalah (bagian) dalam bidang-bidang tersebut menjadi kekuasaan absolut pengadilan agama meskipun tidak terdapat rinciannya dalam undang-undang, baik di dalam Pasalnya maupun Penjelasan Pasal tersebut. Kemudian kata “*antara lain meliputi*” yang terdapat dalam perundang-undangan yang kemudian diikuti dengan rincian jenis kasus atau perkara hanyalah merupakan contoh konkrit kasus dalam bidang-bidang yang bersangkutan, bukan berarti pembatasan, sehingga tidak menutup kemungkinan adanya kasus lain dalam bidang-bidang tersebut yang tidak

disebutkan rinciannya. Hal ini berarti bahwa apabila pada saatnya nanti muncul kasus lain dalam bidang-bidang tersebut, maka pengadilan yang bersangkutan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikannya. Hal ini misalnya kasus pengakuan anak (*istilhaq*) yang merupakan bagian dari hukum perkawinan, maka pengadilan agama bertugas dan berwenang memeriksa dan mengadilinya bagi anak yang beragama Islam. **Kedua**, bahwa kekuasaan pengadilan untuk '*menerima, memeriksa dan mengadili, serta menyelesaikan*' perkara yang diajukan kepadanya juga bersifat utuh sehingga kompetensi tersebut tidak dapat dipotong-potong. Dengan demikian, kompetensi pengadilan agama untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan perkara syariah harus juga utuh. Termasuk di sini kompetensi untuk menerima dan menyelesaikan permohonan eksekusi putusan basyarnas. Berdasarkan prinsip dasar ini, maka eksekusi putusan basyarnas seharusnya menjadi kompetensi absolut pengadilan agama.

Dengan demikian, perkara-perkara yang menjadi kompetensi absolut pengadilan agama sebagaimana diatur dalam Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006 adalah bersifat utuh meliputi seluruh bagian yang ada di dalamnya dari masing-masing jenis perkara yang diatur dalam Pasal 49 tersebut dan meliputi pula kompetensi untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikannya.

Penerapan prinsip dasar keempat ini sangat bermanfaat dalam rangka: (1) menjaga keutuhan sebuah sistem hukum dan peradilan, (2) menjaga kesempurnaan rasa keadilan masyarakat, (3) menjamin keutuhan kompetensi pengadilan atas jenis perkara tertentu yang menjadi spesialisasinya; (4)

mewujudkan peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan, dan (5) mewujudkan pelayanan prima, tuntas, dan final kepada pencari keadilan.

Prinsip dasar kelima bahwa kompetensi absolut *diatur dalam undang-undang*. Prinsip ini bersumber dari Pasal 28 UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang menegaskan bahwa **kekuasaan** Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya **diatur dalam undang-undang**. Menurut hemat **Penulis**, pengaturan kompetensi pengadilan dalam undang-undang ini dimaksudkan untuk *memberi kepastian hukum kompetensi absolut pengadilan tertentu sesuai prinsip dasarnya*. Pengaturan kompetensi ini tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, yakni UUD Tahun 1945. Jika suatu jenis perkara telah ditetapkan kepada suatu pengadilan dalam satu lingkungan peradilan tertentu maka menjadi kompetensi absolut pengadilan tersebut. **Penerapan prinsip dasar kelima ini** menjadi pedoman bagi pembentuk perundang-undangan dalam mengatur kompetensi pengadilan dari empat lingkungan peradilan agar terwujud kepastian hukum serta menghindari kerancuan kompetensi dan sengketa kompetensi antar lingkungan peradilan.

Prinsip dasar keenam, bahwa *dalam hal terjadi kekosongan undang-undang mengenai kompetensi absolut pengadilan terhadap suatu perkara, maka harus dikembalikan kepada prinsip dasar semula*, yakni tujuan dibentuk dan diselenggarakannya pengadilan dan asas kompetensi absolut berdasarkan persesuaian antara spesifikasi pengadilan dan spesialisasi perkara. Dengan demikian, jika ada **perkara syariah** yang belum diatur kompetensinya di dalam undang-undang, maka berdasarkan asas tujuan dibentuk dan diselenggarakannya

pengadilan dan asas spesifikasi pengadilan dan spesialisasi perkara, kasus ini menjadi kompetensi absolut pengadilan agama. Demikian pula dalam perkara-perkara lainnya. Hal ini didasarkan atas amanat Pasal 10 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa 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. Solusi paling tepat dari amanat ini adalah kembali kepada prinsip dasar semula. ***Penerapan prinsip dasar keenam ini*** akan bermanfaat: ***pertama***, bagi para hakim dalam mengatasi kendala yuridis ketika menghadapi suatu perkara yang ternyata belum diatur dalam undang-undang mengenai pengadilan mana yang berwenang memeriksa dan mengadilinya sehingga menemukan solusi yang tepat sesuai prinsip dasarnya guna kelancaran pelayanan hukum dan keadilan; dan ***kedua***, bagi pencari keadilan dalam memilih pengadilan yang tepat sesuai dengan jenis perkaranya.

Prinsip-prinsip dasar ini merupakan pedoman dalam menetapkan ***kekuasaan mengadili***. Prinsip dasar ini berlaku untuk semua pengadilan dari masing-masing lingkungan peradilan, yakni Pengadilan negeri, Pengadilan agama, Pengadilan Militer dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, maka pelimpahan kekuasaan mengadili secara absolut kepada masing-masing pengadilan tunduk pada 6 (enam) prinsip dasar tersebut di atas. ***Penerapan prinsip-prinsip dasar*** ini berlaku pula dalam pengaturan kompetensi perkara pidana dan jinayah. Berdasarkan prinsip-prinsip dasar ini, maka tindak pidana militer menjadi kompetensi absolut pengadilan militer, tindak pidana syariah

(jinayah) menjadi kompetensi pengadilan agama, sedang tindak pidana lainnya menjadi kompetensi pengadilan negeri. Kemudian mengenai berlakunya hukum pidana militer, hukum pidana syariah (jinayah), dan hukum pidana pada umumnya diatur dengan undang-undang sesuai asas legalitas. Oleh sebab itu, selama belum ada undang-undang yang mengatur bahwa suatu tindak kejahatan tertentu merupakan tindak pidana atau tindak jinayah, maka pelakunya tidak dapat dihukum karena perbuatannya itu. Namun demikian, jika oleh undang-undang telah ditetapkan bahwa suatu perbuatan tertentu merupakan tindak pidana atau tindak pidana syariah (jinayah), maka berlaku enam prinsip dasar tersebut. Jika suatu perbuatan tertentu dinyatakan sebagai tindak pidana, maka menjadi kompetensi Peradilan Umum; jika dinyatakan sebagai tindak pidana militer, maka menjadi kompetensi Peradilan Militer; dan jika dinyatakan sebagai tindak pidana syariah (jinayah), maka menjadi kompetensi Peradilan Agama.

Penerapan enam prinsip dasar kekuasaan mengadili ini akan sangat bermanfaat dalam penyelenggaraan peradilan, antara lain, yaitu:

1. **Bagi negara** dalam mengatur kompetensi absolut suatu pengadilan. Perkara syariah menjadi kompetensi pengadilan agama, perkara tata usaha negara menjadi kompetensi pengadilan tata usaha negara, perkara tindak pidana militer menjadi kompetensi pengadilan militer. Pengadilan agama, pengadilan militer dan pengadilan tata usaha negara merupakan peradilan khusus. Sedang perkara perdata dan pidana lainnya yang tidak menjadi kompetensi pengadilan khusus menjadi kompetensi pengadilan negeri sebagai peradilan umum.

2. **Bagi pengadilan** dalam mengatasi kendala yuridis ketika menghadapi perkara yang belum diatur mengenai pengadilan mana yang berwenang memeriksa dan mengadilinya.
3. **Bagi pencari keadilan** akan dengan mudah memilih dan menentukan pengadilan mana yang berwenang dan bertugas memberi pelayanan hukum dan keadilan mengenai perkara yang hendak diajukan.

Enam prinsip dasar ini perlu diterapkan secara konsisten guna mempertegas kompetensi absolut masing-masing pengadilan dari empat lingkungan peradilan di Indonesia serta mencegah terjadinya kompetisi dalam kompetensi. Berdasarkan prinsip-prinsip dasar tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa prinsip dasar kompetensi Peradilan Agama adalah bahwa *"Pengadilan Agama (sebagai peradilan syariah Islam) mengadili perkara (syariah Islam) menurut hukum (syariah Islam) dengan tidak membedakan orang (yang berperkara)".*²⁹

Bagi peradilan syariah Islam, maka sejak dari semula pada zaman Nabi Muhammad SAW sampai sekarang, peradilan syariah Islam itu dibentuk dan diselenggarakan guna menegakkan hukum syariah Islam. Dengan kata lain, peradilan syariah Islam dibentuk dan diselenggarakan untuk menyelesaikan perkara-perkara syariah. Demikian pula bagi pengadilan-pengadilan yang lain sesuai Konstitusi. Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam sudah seharusnya memiliki kompetensi seluas syariah Islam sebagai *ius constituendum*. Namun demikian, implementasi prinsip dasar kompetensi peradilan syariah Islam

²⁹ Prinsip dasar ini bersumber dari Pasal 58 ayat (1) UU No. 7 Tahun 1989. Yang dimaksud dengan perkara syariah Islam adalah perkara yang terhadapnya berlaku dan tunduk pada hukum syariah Islam. Hal ini karena memang **Peradilan Agama** itu dibentuk dan diselenggarakan serta didesain sebagai peradilan syariah Islam untuk mengadili *perkara-perkara yang tunduk pada hukum syariah Islam*.

pada Peradilan Agama di Indonesia ini sangat tergantung pada perkembangan politik hukum dan kebutuhan hukum masyarakat itu sendiri melalui perundang-undangan dan/atau putusan hakim sehingga menjadi *ius constitutum*.

Pasal 58 ayat (1) UU No. 7 Tahun 1989 menyatakan bahwa: "Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membedakan orang". Berdasarkan prinsip spesifikasi pengadilan dan spesialisasi perkara, maka ketentuan dalam Pasal tersebut dapat diartikan bahwa:

1. **PA** mempunyai spesifikasi sebagai pelaku *peradilan syariah Islam*.
2. **PA** mempunyai spesialisasi perkara, yaitu *perkara syariah Islam*, yakni perkara-perkara yang terhadapnya berlaku dan tunduk pada hukum syariah Islam. Hal ini merupakan kompetensi asli dan harus menjadi kompetensi absolut pengadilan agama sesuai dengan spesifikasinya.
3. **PA** dalam mengadili perkara *syariah Islam* harus menurut (menerapkan) *hukum syariah Islam*. Hal ini sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya memberi pelayanan hukum dan keadilan berdasarkan *syariah Islam*.
4. **PA** dalam memeriksa dan mengadili perkara syariah Islam tidak boleh membedakan orang yang berperkara selaku pencari keadilan. Semua pencari keadilan pada pengadilan agama mempunyai hak dan kedudukan yang sama di depan hukum dan pengadilan. Pengadilan agama wajib memberi perlakuan yang sama (adil) terhadap semua pencari keadilan, baik muslim maupun non muslim, warga negara Indonesia maupun orang asing, perseorangan maupun badan hukum, sesuai hukum acara yang berlaku. Hal ini

sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya memberi pelayanan hukum dan keadilan berdasarkan syariah Islam kepada setiap pencari keadilan.

Menurut **Muhammad Iskak Sumoamidjojo, S.H.**, bahwa Pengadilan agama dan Pengadilan Militer masing-masing merupakan jenis Pengadilan yang khas, yaitu khusus mengenai golongan manusia yang terikat pada suatu kedudukan khusus pula, yaitu **Peradilan Agama adalah hukum agama** dan **bagi Peradilan Militer adalah hukum Militer**, demikian sebagaimana disampaikan oleh Ketua Mahkamah Agung, Ali Said, S.H.³⁰

Dalam sejarahnya, kompetensi Peradilan Agama bermula dari kenyataan atas kebutuhan umat Islam terhadap peradilan syariah Islam dalam upaya menyelesaikan sengketa antara sesama anggota masyarakat berdasarkan hukum syariah Islam. Dahulu kompetensi Peradilan Agama tidak didasarkan atas pelimpahan dari negara karena secara historis Peradilan Agama di Indonesia ini lebih dulu ada sebelum terbentuknya Pemerintahan Hindia Belanda. Kompetensi Peradilan Agama didasarkan atas perintah syariah Islam dan kebutuhan hukum masyarakat. Dengan terbentuknya Pemerintahan Kolonial Belanda, Peradilan Agama kemudian dimasukkan ke dalam sistem ketatanegaraan sehingga tampil menjadi pengadilan negara. Namun sayangnya justru setelah menjadi pengadilan negara ini, kelembagaannya tidak diurusi, tidak disediakan anggaran, malah kompetensinya dikurangi, dibatasi dan dikikis habis. Berdasarkan *prinsip-prinsip dasar* bahwa: *pertama*, Peradilan Agama dibentuk dan diselenggarakan dengan tujuan untuk menegakkan syariah Islam; *kedua*, prinsip dasar spesifikasi

³⁰ Muhammad Iskak Sumoamijoyo, dalam Ali Salid, Ketua Mahkamah Agung R.I., Sambutan pada Penataran Calon Hakim Peradilan Agama Tanggal 19 Juli 1984 di Jakarta.

pengadilan dan spesialisasi perkara; dan *ketiga*, dalam upaya memenuhi perkembangan kebutuhan hukum masyarakat, maka kompetensi Peradilan Agama sudah saatnya *dipulihkan kembali* seperti sedia kala agar mampu menjalankan tugas pokok dan fungsinya secara *kaaffah*.

Dengan demikian, maka menurut sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia, berdasarkan *asas spesialisasi perkara dan spesifikasi pengadilan*, perkara yang tidak menjadi kompetensi Pengadilan khusus menjadi kompetensi absolut Pengadilan Umum. Pelimpahan kekuasaan mengadili (*attributie van rechtsmacht / tauliyah al qadla'*) kepada Pengadilan negeri diatur dalam Pasal 50 UU No. 2 Tahun 1986 yang menyatakan bahwa Pengadilan negeri bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara pidana dan perkara perdata di tingkat pertama. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat ditafsirkan bahwa Pengadilan negeri sebagai peradilan umum bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan segala perkara pidana dan perdata di tingkat pertama, kecuali yang secara khusus menjadi kewenangan pengadilan lain berdasarkan *asas spesialisasi perkara dan spesifikasi pengadilan*, yaitu Pengadilan agama, Pengadilan Militer, dan Pengadilan Tata Usaha Negara.

6. Pengaturan Kekuasaan Mengadili Dalam Undang-Undang

Menurut UUD R.I. Tahun 1945 hasil amandemen ketiga tahun 2001, pada Pasal 24 ayat (5) dinyatakan bahwa susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang. Dalam Pasal tersebut *tidak terdapat* suatu ketentuan mengenai

kekuasaan pengadilan, apakah diatur dengan undang-undang atau bagaimana?

Menindaklanjuti ketentuan Pasal 24 ayat (5) UUD 1945 tersebut, Pasal 14 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa susunan, kekuasaan, dan hukum acara Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya diatur dengan undang-undang tersendiri. Ketentuan dalam Pasal 14 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2004 tersebut kemudian dimuat lagi dalam Pasal 28 UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang menggantikan UU No. 4 Tahun 2004. Dalam Pasal 28 UU No. 48 Tahun 2009 juga dinyatakan bahwa susunan, kekuasaan, dan hukum acara Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 *diatur dalam undang-undang. Bagaimana pengaturan kekuasaan pada pengadilan yang dilakukan menurut UU No. 48 Tahun 2009? Dalam UU No. 48 Tahun 2009, diatur secara umum tentang kekuasaan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di berada bawahnya, yaitu pada Pasal 25 UU No. 48 Tahun 2009 yang memuat ketentuan sebagai berikut:*

- (1) Badan peradilan** yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, Peradilan Agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.
- (2) Peradilan umum** sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan *perkara pidana dan perdata* sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Peradilan Agama** sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan *perkara antara orang-orang yang bergama Islam* sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (4) Peradilan militer** sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan *perkara tindak pidana militer* sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (5) Peradilan tata usaha negara** sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan ~~*sengketa tata usaha negara*~~ sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Analisa Pasal 25 UU NO. 48 Tahun 2009 menunjukkan bahwa ketentuan dalam Pasal 25 UU No. 48 Tahun 2009 ini secara umum telah sesuai dengan prinsip dasar kekuasaan mengadili pada masing-masing pengadilan, yakni sesuai dengan *asas spesifikasi pengadilan dan spesialisasi perkara*, kecuali untuk Pengadilan agama yang ternyata perumusan kompetensinya berbeda dari yang lain. Pengaturan kekuasaan mengadili pada pengadilan negeri, pengadilan militer, dan pengadilan tata usaha negara didasarkan atas *obyek perkara* atau *jenis perkara* sesuai dengan spesifikasi masing-masing pengadilan, sedang pengaturan kekuasaan mengadili pada pengadilan agama didasarkan atas *subyek* atau *orang yang berperkara*, yakni *antara orang-orang yang beragama Islam*. Mengapa terjadi demikian? Berdasarkan **asas spesialisasi perkara** dan spesifikasi pengadilan, oleh sebab spesifikasi pengadilan agama adalah peradilan syariah Islam, maka spesialisasinya adalah perkara syariah Islam. Dengan demikian maka Pasal 25 ayat (3) ini *seharusnya berbunyi*:

Peradilan Agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan **perkara syariah Islam** sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Hal ini didasarkan atas 5 (lima) alasan, yaitu: *pertama*, tujuan dibentuk diselenggarakannya Peradilan Agama adalah sebagai peradilan syariah Islam sehingga kompetensi dasarnya diperoleh dari syariah Islam itu sendiri dan seluas syariah Islam;³¹ *kedua*, sejak semula Peradilan Agama bertugas dan berwenang mengadili semua perkara syariah, tetapi kemudian dikikis habis oleh Pemerintah Penjajah sehingga tinggal sedikit yang tersisa; *ketiga*, semua perkara yang saat ini

³¹ Peradilan syariah Islam di Indonesia lahir bersamaan dengan dianutnya syariah Islam, sebelum lahirnya peraturan perundang-undangan yang mengatur kompetensinya.

menjadi kompetensi pengadilan agama adalah perkara syariah Islam; *keempat*, pembatasan kompetensi pengadilan agama bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar kekuasaan mengadili; dan *kelima*, pembatasan ini juga bertentangan dengan Pasal 29 UUD Tahun 1945. Namun demikian patut dipahami bahwa hal itu dapat terjadi, menurut hemat penulis, dimungkinkan karena 2 (dua) faktor, yaitu: *Pertama*, akibat masih kuatnya pengaruh teori *receptie* yang secara sadar ataupun tidak sadar masih bersemayam di benak pikiran para pembentuk undang-undang. Sementara itu, semangat *transformasi* hukum syariah Islam yang dikumandangkan setelah kemerdekaan belum terhayati dengan baik.³² Seharusnya tekad dan semangat inilah yang menjadi *mainstream* atau bahkan *ideologi* para pemimpin, pembentuk peraturan perundang-undangan dan seluruh rakyat Indonesia, khususnya bagi mereka yang beragama Islam. *Kedua*, hal ini dapat saja terjadi disebabkan belum pernah ada rumusan seperti ini dalam peraturan perundang-undangan sehingga belum menjadi budaya hukum dalam pembentukan perundang-undangan atau karena faktor psikologis politis semata-mata.

7. Subyek Hukum pada Pengadilan Agama

Subyek hukum adalah pendukung hak dan kewajiban. Subyek hukum ini terdiri atas manusia dan badan hukum.³³ Subyek hukum (pencari keadilan) pada Pengadilan Agama adalah setiap muslim dan badan hukum Islam serta orang dan badan hukum non Islam yang menundukkan diri pada hukum syariah Islam. Menurut syariah Islam, yang boleh mencari keadilan di muka Pengadilan Agama sebagai pengadilan syariah Islam adalah *setiap orang/badan hukum yang*

³² Salman Alfarisi, *Mohammad Hatta Biografi Singkat 1902-1980*, Garasi, Yogyakarta, 2009, hlm. 154.

³³ Chainur Arrasyid, op., cit. Hlm. 120.

mempunyai kepentingan dengan perkara syariah. Mereka ini *dapat, berhak*, dan bahkan *wajib* mencari keadilan di muka peradilan syariah Islam. **Dapat**, karena perkara syariah menjadi kompetensi peradilan syariah Islam. **Berhak**, karena yang bersangkutan mempunyai kepentingan hukum dengan perkara syariah Islam yang harus dilindungi dan dilayani. **Wajib**, karena: *pertama*, berdasarkan asas personalitas keislaman setiap muslim wajib bertahkim kepada peradilan syariah Islam; *kedua*, bagi non muslim juga wajib bertahkim kepada peradilan syariah Islam berdasarkan *asas penundukan diri* pada hukum syariah Islam;³⁴ *ketiga*, berdasarkan prinsip syariah, dalam penyelesaian perkara syariah tidak dikenal adanya pilihan hukum dan pengadilan selain hukum dan pengadilan syariah Islam.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 UU No. 3 Tahun 2006 berikut Penjelasannya jo Pasal 49 berikut Penjelasannya, subyek hukum pada pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama adalah:

1. **Pencari keadilan** yang beragama Islam.
2. **Pencari keadilan** yang non muslim tetapi karena perkaranya tunduk pada hukum syariah Islam (dimana ia telah dengan suka rela menundukkan diri kepada hukum syariah Islam sehingga perkaranya tunduk pada kompetensi Peradilan Agama), maka ia dapat menjadi pihak di muka Peradilan Agama.
3. **Pencari keadilan** yang orang asing atau warga negara asing (WNA) yang mencari keadilan di Indonesia, baik muslim maupun non muslim seperti halnya WNI tersebut di atas.

³⁴ QS. Al Maidah ayat: 65 yang artinya: "Maka demi Tuhanmu, mereka (pada hakekatnya) tidak beriman hingga mereka menjadikan kamu hakim dalam perkara yang mereka perselisihkan, kemudian mereka tidak merasa keberatan dalam hati mereka terhadap putusan yang kamu berikan, dan mereka menerima dengan sepenuhnya".

4. **Pencari keadilan** yang berupa badan hukum Islam atau badan hukum yang dimiliki orang Islam karena berdasarkan asas personlitas keislaman berlaku dan tunduk pada hukum syariah Islam.
5. **Pencari keadilan** yang berbentuk badan hukum perdata non muslim yang menundukkan diri kepada hukum syariah Islam dalam suatu tindakan hukum sehingga perkaranya tunduk pada kompetensi Peradilan Agama.

Terikatnya subyek hukum pada hukum syariah Islam dapat terjadi karena kekuatan hukum itu sendiri, baik secara obyektif maupun subyektif. Hukum adalah kekuasaan yang mengatur dan memaksa.³⁵ Jika dilihat dari aspek mengikatnya hukum terhadap seseorang/badan hukum, maka diklasifikasikan menjadi 2 (dua) katagori, yaitu *hukum obyektif* dan *hukum subyektif*.³⁶

Hukum obyektif adalah kaidah atau peraturan yang mengatur hubungan sosial antara individu yang satu dengan yang lain atau antara badan hukum yang satu dengan yang lain atau antara badan hukum dengan individu.³⁷ Hukum obyektif berlaku dan mengikat terhadap setiap subyek hukum secara umum atas kehendak atau kekuatan hukum itu sendiri. **Sayuti Thalib** mengatakan bahwa hukum syariah Islam berlaku dan mengikat setiap orang Islam atas kekuatan hukum syariah Islam itu sendiri.³⁸ Menurut syariah Islam, masuk Islam atau memeluk agama Islam merupakan hak yang secara hukum bersifat subyektif. Namun apabila seseorang telah memeluk Islam, maka hukum syariah Islam

³⁵ van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnja Paramita, Jakarta, 1971, hlm. 45.

³⁶ Achmad Sanusi, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, Penerbit Tarsito, Bandung, 1991., hlm. 109.

³⁷ Chainur Arrasyid, op., cit., hlm. 111.

³⁸ Sayuti Thalib, *Receptio a Cotrario: Hubungan hukum Adat Dengan Hukum Islam*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1980, hlm. 1.

sebagai hukum obyektif berlaku dan mengikat setiap orang Islam ataupun badan hukum Islam karena atas kehendak dan kekuatan hukum syariah Islam itu sendiri. Sehingga apabila seseorang telah memeluk Agama Islam, maka secara hukum obyektif terhadapnya berlaku dan tunduk pada hukum syariah Islam. **Oleh sebab itu**, apabila seseorang muslim atau badan hukum Islam membuat perjanjian atau transaksi dengan pihak lain, maka perjanjian atau transaksi itu harus diperbuat menurut hukum syariah Islam karena ia secara hukum obyektif terikat dengan hukum syariah Islam. Apabila perjanjian atau transaksi itu telah diperbuat, maka kedua belah pihak tersebut secara hukum subyektif terikat dengan perjanjian atau transaksi itu.

Hukum subyektif adalah peraturan hukum yang dihubungkan dengan seseorang dan oleh karena itu telah menjadi kekuasaan, kewajiban atau disebut juga sebagai hak.³⁹ Hukum subyektif yang berlaku dan mengikat terhadap subyek hukum tertentu karena diperbuat oleh subyek hukum yang bersangkutan, baik berupa penundukan diri, perjanjian dan/ataupun transaksi dengan pihak lain. Apabila seseorang membuat perjanjian dan/atau transaksi dengan pihak lain, maka kedua pihak tersebut terikat dengan perjanjian dan/atau transaksi itu. Perjanjian dan/atau transaksi itu merupakan hukum subyektif yang mengikat subyek-subyek yang membuat perjanjian dan/atau transaksi. Apabila tindakan hukum itu dibuat dengan menundukkan diri kepada suatu sistem hukum tertentu yang menurut hukum obyektif berlaku terhadap salah satu pihak dalam perjanjian dan/atau transaksi, maka pihak lain juga terikat dengan hukum yang berlaku atas perjanjian

³⁹ Chainur Arrasyid, loc., cit.

dan/atau transaksi yang dibuatnya itu. Demikian pula apabila seseorang non muslim atau suatu badan hukum non Islam membuat perjanjian dan/atau transaksi syariah dengan orang Islam atau badan hukum Islam yang menurut hukum obyektif tunduk kepada hukum syariah Islam, maka terhadap perjanjian dan/atau transaksi yang diperbuat itu tunduk kepada hukum syariah Islam. Apabila perjanjian dan/atau transaksi syariah itu telah diperbuat, maka menurut hukum subyektif mengikat kedua belah pihak. Perikatan dan/atau transaksi syariah yang telah diperbuat itu merupakan hukum subyektif yang mengikat subyek-subyek pelaku perikatan dan/atau transaksi dimaksud. Karena perjanjian dan/atau transaksi syariah itu telah diperbuat, maka ia juga mengikat kepada pihak non muslim karena menurut hukum subyektif ia telah dengan suka rela menundukkan diri kepada hukum syariah Islam. Karena perjanjian dan/atau transaksi itu merupakan perikatan syariah, maka menurut hukum obyektif para pihak dalam perjanjian dan/atau transaksi syariah tersebut tunduk kepada kompetensi pengadilan syariah Islam. **Bagi orang yang beragama Islam**, ia menjadi subyek hukum pada pengadilan syariah karena *terhadap dirinya menurut hukum obyektif berlaku dan tunduk pada hukum syariah Islam*.⁴⁰ Sedang bagi non muslim, ia menjadi subyek hukum di depan pengadilan syariah Islam adalah karena ia secara hukum subyektif telah *menundukkan diri* kepada hukum syariah Islam melalui perjanjian dan/atau transaksi syariah yang dibuatnya itu.⁴¹

8. Kompetensi Peradilan Agama Sebelum UU No. 7 Tahun 1989

⁴⁰ Terhadap setiap muslim berlaku asas personalitas keislaman.

⁴¹ Ahmad Sanusi, loc., cit.

Peradilan Agama dalam sejarah perjalanannya mengalami pasang surut kompetensi seiring dengan pergolakan politik dan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Secara singkat, **Bustanul Arifin** mengatakan bahwa:

Sepanjang sejarahnya, kompetensi Peradilan Agama di Indonesia telah mengalami pasang surut seiring dengan pasang surut perjuangan kemerdekaan nasional pada zaman penjajahan Barat dahulu, memang Peradilan Agama merupakan salah satu sasaran dari politik *divide et impera* rezim kolonial dahulu.⁴²

Menurut sejarahnya, belum pernah ada pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Kolonial Belanda kepada Peradilan Agama, tetapi yang pernah ada adalah *pengikisan* atau *pembatasan kompetensi/kekuasaan mengadili*. Sayuti Thalib mengatakan bahwa dahulu hukum syariah Islam berlaku secara utuh. Sejak semula hukum syariah Islam berlaku bagi bangsa Indonesia yang beragama Islam karena kedudukan hukum Islam itu sendiri.⁴³ Dahulu *kompetensi pengadilan agama seluas syariah Islam*, meliputi baik perkara perdata maupun pidana berdasarkan hukum syariah Islam,⁴⁴ yang menurut R. Tresna, termasuk pidana yang dijatuhi hukuman badan atau hukuman mati.⁴⁵

Hal ini dikuatkan dengan beberapa alasan sebagai berikut:

1. Pada zaman **Nabi Muhammad SAW.**, peradilan dibentuk dan diselenggarakan atas perintah syariah Islam guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan syariah Islam.

⁴² Bustanul Arifin, *Pelebagaan Hukum Islam Di Indonesia Akar Sejarah, Hambatan Dan Prospeknya*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996, hlm. 35.

⁴³ Sayuti Thalib, loc., cit. Sayuti Thalib, *Receptio a Cotrario: Hubungan hukum Adat Dengan Hukum Islam*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1980, hlm. 7.

⁴⁴ Yang dimaksud dengan perkara perdata dan pidana di sini adalah berdasarkan hukum syariah Islam, bukan berdasarkan KUH Perdata dan KUH Pidana yang dibawa dari Belanda. Hal ini sesuai dengan tujuan dibentuk dan diselenggarakannya Peradilan Agama.

⁴⁵ R. Tresna, *Peradilan Di Indonesia Dari Abad Ke Abad*, Penerbit Pradnya Paramita, Jakarta, Cetakan ketiga, 1978, hlm. 12.

2. Peradilan syariah Islam, baik yang dipimpin langsung oleh Nabi Muhammad SAW maupun oleh Shahabat yang ditunjuk oleh Nabi Muhammad SAW merupakan satu-satunya pengadilan yang mengadili seluruh perkara tanpa ada kecualinya.
3. Pada zaman Kerajaan-Kerajaan Islam di Indonesia, peradilan syariah Islam merupakan pelanjutan peradilan di zaman Nabi Muhammad SAW dan merupakan satu-satunya pengadilan di Kerajaan, baik yang dipimpin langsung oleh Raja maupun dipimpin oleh Penghulu Kerajaan, mengadili seluruh perkara, perdata maupun pidana, tanpa ada kecualinya.

Pada mulanya tidak ada pembatasan kompetensi pengadilan agama di Indonesia. Menurut **Bustanul Arifin**, sebelum tahun 1882, Peradilan Agama benar-benar merupakan peradilan dalam arti yang sebenarnya. **Namun mulai tahun 1645**, Peradilan Agama secara berangsur-angsur dikurangi arti dan peranannya. Puncaknya terjadi pada bulan April 1937 ketika kewenangan Peradilan Agama dikikis habis sehingga praktis hanya berwenang menangani perkara-perkara nikah, talak, cerai dan rujuk saja. Politik Pemerintah Penjajah Hindia Belanda jualah yang telah mengikisnya sehingga tinggal sebagian kecil saja dari hukum Islam yang diberlakukan.⁴⁶

Tahun 1937 merupakan *titik nadir* penekanan terhadap hukum Islam dan pengadilan agama di seluruh Indonesia oleh Pemerintah Kolonial Belanda melalui teori *receptie* buatan **Christian Snouck Hurgronje** (1857-1936) yang oleh

⁴⁶ Bustanul Arifin, *Pelebagaan Hukum Islam Di Indonesia Akar Sejarah, Hambatan Dan Prospeknya*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996, hlm. 51.

Hazairin disebutnya sebagai *teori iblis*.⁴⁷ Teori iblis inilah yang menyebabkan pengadilan agama terpuruk sehingga tidak berdaya lagi untuk menegakkan syariah Islam karena baik kedudukan, kelembagaan maupun kompetensinya ditekan sedemikian rupa hingga turun pada titik nadir yang terendah. Hal ini telah mengakibatkan pengadilan agama mengalami **mati suri** atau **hidup segan mati tak mau**. Keadaan ini berlangsung terus sampai **tahun 1975** dengan diundangkannya UU No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang mulai berlaku tanggal 1 Oktober 1975. **Namun kini politik hukum** Pemerintah Indonesia merdeka telah berubah. **Sunarmi** mengatakan bahwa politik hukum Pemerintah Indonesia bertujuan menghapuskan hukum kolonial.⁴⁸ Politik hukum ini dimulai sejak awal kemerdekaan Indonesia. Dalam konteks hukum syariah Islam, telah dicanangkan politik *pemulihan kembali* berlakunya hukum syariah Islam melalui *transformasi* hukum syariah Islam ke dalam perundang-undangan. Menurut **M. Solly Lubis**, sebagaimana dikutip oleh Sunarmi, pembaharuan hukum bukan saja meliputi hukum yang dikatakan sebagai hukum kolonial tetapi juga terhadap aturan-aturan yang diterbitkan setelah kemerdekaan tetapi tidak serasi lagi dengan perkembangan pembangunan yang akan datang.⁴⁹ Masa orde baru, merupakan masa dimulainya kebangkitan kembali berlakunya hukum Islam, yaitu setelah diundangkannya UU No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Ketentuan UUD R.I.

⁴⁷ Ichtiyanto S. A., *Pengembangan teori Berlakunya Hukum Islam di Indonesia, dalam: Hukum Islam di Indonesia, Perkembangan dan Pembentukan*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 1991, hlm. 127.

⁴⁸ Sunarmi, *Prinsip Keseimbangan Dalam Hukum Kepailitan Di Indonesia*, PT. Sofmedia, Jakarta, 2010, hlm.166.

⁴⁹ Ibid., hlm. 167.

1945 telah memberi penegasan atas berlakunya hukum Islam di Indonesia⁵⁰ dan mulai dipulihkannya kembali kompetensi Peradilan Agama. Agar Peradilan Agama dapat menjalankan tugas pokok dan fungsinya dengan baik, maka kompetensinya harus dikembalikan seperti semula agar dapat tampil sebagai Pengadilan Syariah Islam yang handal dan seutuhnya (*kaaffah*).⁵¹

Akibat politik Penjajah Belanda, kompetensi pengadilan agama dikikis habis tinggal yang tersisa secara bervariasi. Sebelum berlakunya UU No. 7 Tahun 1989, kompetensi Peradilan Agama nampak tidak seragam antara Pengadilan agama di Jawa dan Madura dengan Pengadilan agama di luar Jawa dan Madura dengan dasar hukum yang berbeda-beda.

1. Untuk **Pengadilan agama** di Jawa dan Madura, kompetensinya diatur dalam Pasal 2a ayat (1) Staatsblad Tahun 1937 No. 116, yaitu: (1) perselisihan suami istri yang beragama Islam; (2) perkara-perkara tentang nikah, talak, rujuk, dan perceraian antara orang-orang yang beragama Islam yang memerlukan perantaraan hakim agama; (3) tuntutan tentang maskawin (mahar); dan (4) tuntutan tentang keperluan kehidupan istri yang menjadi tanggungan suami (nafaqah).⁵²
2. Untuk **Kerapatan Qadi** di Kalimantan Selatan dan sebagian Kalimantan Timur, kompetensinya diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Staatsblad Tahun 1937

⁵⁰ Sayuti Thalib, loc., cit.

⁵¹ Al Qur'an Surat Al Nisa' 4 ayat: 65 yang artinya: "Maka demi Tuhanmu, mereka (pada hakekatnya) tidak beriman hingga mereka menjadikan kamu hakim dalam perkara yang mereka perselisihkan, kemudian mereka tidak merasa keberatan dalam hati mereka terhadap putusan yang kamu berikan, dan mereka menerima dengan sepenuhnya".

⁵² Abdul Ghofur Anshori, op., cit., hlm. 17-18.

No. 638, kompetensinya sama dengan Peradilan Agama di Jawa dan Madura.⁵³

3. Untuk **Pengadilan agama/Mahkamah Syar'iyah** di luar Jawa dan Madura, kompetensinya diatur dalam Pasal 4 ayat (1) PP No. 45 Tahun 1957, kompetensinya lebih luas dari pada Peradilan Agama di Jawa dan Madura karena ditambah dengan: (1) hadhanah; (2) perkara waris-malwaris; dan (3) wakaf, hibah, sadakah, baitul-mal dan lain-lain yang berhubungan itu.⁵⁴

Kemudian sejak masa orde baru, mulai terjadi fenomena *pemulihan kembali kompetensi* pengadilan agama di seluruh Nusantara melalui peraturan perundang-undangan secara bertahap. Pada tahun 1974 diundangkan UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Dengan diundangkannya UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan ini, maka berdasarkan ketentuan Pasal 63 ayat (1) huruf a. Pengadilan agama berwenang memeriksa dan mengadili perkara-perkara di bidang perkawinan bagi mereka yang beragama Islam. Perkara bidang perkawinan ini menjadi kompetensi pengadilan agama di seluruh Indonesia secara seragam. Hal ini merupakan wujud pemulihan kembali kompetensi pengadilan agama di bidang perkawinan. Tahun 1975 merupakan tahun kebangkitan kembali hukum Islam, KUA Kecamatan dan Pengadilan agama di Indonesia, yakni dengan diundangkannya:

1. UU No.1 Tahun 1974 tanggal 2 Januari 1974 tentang;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tanggal 1 April 1975 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan;

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Hasbullah Bakry, op., cit., hlm. 274.

3. Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tanggal 17 Mei 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik;
4. Peraturan Menteri Agama No. 1 Tahun 1978 tanggal 10 Januari 1978 tentang Pelaksanaan PP No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik⁵⁵ dan
5. Peraturan Menteri Agama No. 2 Tahun 1987 tanggal 28 Oktober 1987 tentang Wali Hakim.

Hal ini karena sejak tahun 1975, pemulihan kompetensi Pengadilan agama diperluas sehingga meliputi seluruh bidang hukum perkawinan dan hal mana membawa dampak pada pembenahan kembali kelembagaan dan kedudukan Peradilan Agama yang selama ini mengalami kondisi *mati suri* atau *hidup segan mati tak mau*. Hadirnya UU No.1 Tahun 1974 tanggal 2 Januari 1974 tentang Perkawinan yang berlaku mulai tanggal 1 Oktober 1975 merupakan *darah segar* bagi kehidupan kembali hukum Islam, Pengadilan agama dan KUA Kecamatan.

Berdasarkan 3 (tiga) peraturan perundang-undangan tersebut, yakni UU No. 1 Tahun 1974, PP No. 28 Tahun 1977 dan PMA No. 2 Tahun 1978, maka kompetensi pengadilan agama di Jawa dan Madura dan kerapatan qadi di Kalimantan Selatan dan sebagian Kalimantan Timur meliputi seluruh bidang *perkawinan* dan *perwakafan tanah milik*; sedang untuk kompetensi pengadilan agama/mahkamah syar'iyah di wilayah Indonesia lainnya adalah seluruh bidang *perkawinan* dan *perwakafan tanah milik* ditambah dengan bidang *waris-malwaris, wakaf, hibah, sadakah, baitul-mal dan lain-lain* yang berhubungan dengan itu.

⁵⁵ Termasuk di dalamnya kewenangan pengadilan agama untuk memeriksa permohonan itsbat wakaf dan sebagainya.

Bidang perkawinan mencakup, antara lain, tentang: 1) izin beristeri lebih dari seorang, 2) izin melangsungkan perkawinan bagi orang yang belum berusia 21 (dua puluh satu) tahun, dalam hal orang tua atau wali atau keluarga dalam garis lurus ada perbedaan pendapat, 3) dispensasi perkawinan, 4) pencegahan perkawinan, 5) penolakan perkawinan oleh Pegawai Pencatat Nikah, 6) pembatalan perkawinan, 7) gugatan kelalaian atas kewajiban suami atau isteri, 8) perceraian atas kehendak suami (cerai talak), 9) perceraian atas kehendak istri (cerai gugat), 10) penyelesaian harta bersama, 11) Penyelesaian sengketa mengenai penguasaan anak akibat perceraian, 12) Pembebanan atas ibu untuk ikut memikul biaya pemeliharaan dan pendidikan anak bilamana bapak yang seharusnya bertanggungjawab ternyata tidak mampu memenuhinya, 13) penentuan kewajiban suami memberi biaya penghidupan kepada bekas isteri atau penentuan suatu kewajiban bagi bekas isteri, 14) putusan tentang sah atau tidaknya seorang anak, 15) putusan tentang pencabutan kekuasaan orang tua, 16) pencabutan kekuasaan wali, 17) penunjukan orang lain sebagai wali oleh pengadilan dalam hal kekuasaan seorang wali dicabut, 18) menunjuk seorang wali dalam hal seorang anak yang belum cukup umur 18 (delapan belas) tahun ditinggal kedua orang tuanya padahal tidak ada penunjukan wali oleh orang tuanya, 19) pembebanan kewajiban ganti kerugian terhadap wali yang telah menyebabkan kerugian atas harta benda anak yang ada di bawah kekuasaannya, 20) penetapan asal usul seorang anak, 21) penetapan tentang hal penolakan pemberian keterangan untuk melakukan perkawinan campuran, dan 22)

pernyataan tentang sahnya perkawinan yang terjadi sebelum Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan dijalankan menurut peraturan lainnya. Dan 23) berdasarkan Peraturan Menteri Agama No. 2 Tahun 1987, Pengadilan agama berwenang menetapkan adhalnya wali.

Bidang perwakafan tanah milik meliputi sengketa tentang perwakafan tanah milik, yaitu: (1) masalah sah tidaknya perwakafan tanah milik; (2) itsbat tanah wakaf; (3) sah tidaknya nadzir; (4) pengelolaan tanah wakaf; (5) perubahan tanah wakaf dan (6) lain-lain masalah yang berkaitan dengan perwakafan tanah milik berdasarkan hukum syariah Islam⁵⁶. Bidang waris-malwaris, wakaf, hibah, sadakah, baitul-mal dan lain-lain yang berhubungan itu sampai dengan tahun 1974 belum pernah ada rinciannya dalam undang-undang.

B. Perkembangan Kompetensi Peradilan Agama Pasca UU No. 7

Tahun 1989

1. Ruang Lingkup Perkembangan Kompetensi Peradilan Agama

Perkembangan pemulihan kembali kompetensi ini sesungguhnya telah diawali dari tahun 1974, yaitu dengan diundangkannya UU Perkawinan yang kemudian dilanjutkan dengan UU Nomor 7 Tahun 1989 dan UU No. 3 Tahun 2006. **Pasal 63 ayat (1) huruf a** UU Perkawinan menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pengadilan dalam UU ini adalah Pengadilan agama bagi mereka yang beragama Islam. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka pengadilan agama berwenang mengadili semua perkara perkawinan bagi orang Islam sebagaimana telah diuraikan di atas. ~~Kemudian dengan diundangkannya UU No. 7 Tahun~~

⁵⁶ Pasal 17 Peraturan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1978 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik.

1989 tanggal 29 Desember 1989 Tentang Peradilan Agama membawa perkembangan perluasan pemulihan kembali kompetensi pengadilan agama yang secara rinci diatur dalam Pasal 49 UU No. 7 Tahun 1989 sebagai berikut:

- 1) Pengadilan agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang beragama Islam di bidang:
 1. **perkawinan;**
 2. **kewarisan, wasiat, dan hibah, yang dilakukan berdasarkan hukum Islam;**
 3. **wakaf dan shadaqah;**
- 2) Bidang perkawinan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a ialah hal-hal yang diatur dalam atau berdasarkan undang-undang mengenai perkawinan yang berlaku.

Selanjutnya ketentuan Pasal 49 tersebut diubah dengan UU No. 3 Tahun 2006

sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pengadilan agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang: a. perkawinan; b. waris; c. wasiat; d. hibah; e. wakaf; f. zakat; g. infaq; h. shadaqah; dan i. ekonomi syariah.

Dengan perubahan Pasal 49 tersebut, maka terjadi perkembangan pemulihan kembali kompetensi *yang luar biasa* yang mencakup semua aspek dalam proses peradilan, baik mengenai (1) subyek hukum yang berperkara; (2) jenis perkara yang diperiksa dan diadili; (3) pelaksanaan putusan; dan (4) garis batas kompetensi antara Peradilan Agama dan Peradilan Umum. **Berdasarkan ketentuan** Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006, perkembangan kompetensi absolut pengadilan agama mengenai jenis perkara, antara lain, meliputi perkara:

- 1) akad perkawinan yang dilakukan oleh orang Islam;

- 2) ikatan perkawinan yang telah dilakukan menurut hukum Islam beserta segala akibat hukumnya, termasuk di dalamnya perceraian, pembagian harta bersama akibat putusanya perkawinan, dan sebagainya;
 - 3) pencatatan atas perkawinan yang dilakukan menurut hukum Islam;
 - 4) penetapan asal-usul anak dan pengangkatan anak yang beragama Islam;
 - 5) warisan (pembagian warisan) yang pewarisnya beragama Islam;
 - 6) wasiat yang dilakukan oleh orang Islam;
 - 7) hibah yang dilakukan oleh orang Islam atau badan hukum Islam;
 - 8) waqaf yang dilakukan oleh orang Islam atau badan hukum Islam;
 - 9) zakat yang dilakukan oleh orang Islam atau badan hukum yang dimiliki orang Islam;
 - 10) infaq yang dilakukan oleh orang Islam atau badan hukum Islam;
 - 11) shadaqah yang dilakukan oleh orang Islam atau badan hukum Islam;
 - 12) kegiatan atau usaha ekonomi yang dilakukan orang Islam atau badan hukum Islam;
 - 13) kegiatan atau usaha ekonomi yang dilakukan oleh non muslim dengan menundukkan diri pada prinsip-prinsip syariah;
 - 14) transaksi dan perikatan dalam ekonomi yang dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip syariah, meskipun dilakukan oleh non muslim;
 - 15) badan hukum Islam yang menjalankan tugas berdasarkan hukum Islam;
 - 16) pelanggaran atas tugas dan tanggung jawab dalam jabatan instansi/badan/ lembaga hukum Islam.
-

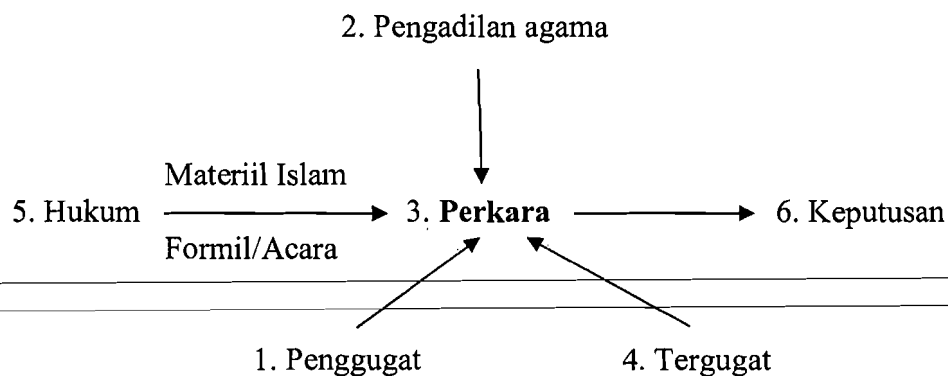
Ruang lingkup bidang pembahasan perkembangan pemulihan kembali kompetensi Peradilan Agama ini, antara lain, sebagai berikut: (1) bidang subyek hukum yang berperkara di muka pengadilan agama; (2) perkara perkawinan; (3) perkara tindak pidana pelanggaran terhdap UU Perkawinan; (4) perkara waris, wasiat, dan hibah; (5) perkara wakaf; (6) perkara zakat, infaq, dan shadaqah; (7) perkara ekonomi syariah; (8) perkara pidana syariah; (9) bidang eksekusi putusan syariah; (10) perkara syariah lainnya; (11) bidang kompetensi penyelesaian sengketa milik; dan (12) bidang itsbat kesaksian rukyat hilal dan waktu shalat;

2. Bidang Subyek Hukum di muka Peradilan Agama

Dahulu subyek hukum (pencari keadilan) yang boleh berperkara pada pengadilan agama *hanya suami istri yang sama-sama beragama Islam*. Jika salah satu pihak tidak beragama Islam, maka pengadilan agama tidak lagi berwenang memeriksa dan mengadilinya. Pembatasan ini sengaja dibuat untuk menghalangi berlakunya hukum Islam dengan menggunakan teori *receptie* yang sengaja diciptakan oleh Belanda untuk tujuan tersebut. **Kemudian** dengan diundangkannya UU No. 7 Tahun 1989, maka *penerapan asas personalitas keislaman dan prinsip syariah* mengalami kemajuan dibanding yang sebelumnya. Penerapan asas personalitas keislaman sebagai prinsip dasar pemberlakuan hukum syariah Islam terhadap orang Islam semakin diperluas hingga mencakup bidang-bidang perkawinan secara utuh/lebih luas, perwakafan secara menyeluruh, kewarisan, wasiat, hibah, dan shadaqah. Hal ini berdampak pada perluasan penerapan prinsip syariah sebagai penentu kompetensi pengadilan agama. Dalam

bagan ini tampak bahwa pembentuk undang-undang telah memperluas berlakunya hukum syariah Islam terhadap orang Islam melalui kompetensi pengadilan agama.

Berdasarkan prinsip syariah, yang menjadi tolok ukur kompetensi Peradilan Agama adalah *perkaranya*, bukan orang (pihak) yang berperkara. Perkara-perkara yang terhadapnya *berlaku dan tunduk pada hukum syariah Islam* menjadi kompetensi absolut pengadilan agama. Hal ini tanpa mengurangi kompetensi pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum maupun lingkungan Peradilan lainnya karena: *pertama*, menempatkan perkara syariah menjadi kompetensi absolut pengadilan agama telah sesuai dengan prinsip dasar kekuasaan mengadili berdasarkan spesifikasi pengadilan dan spesialisasi perkara; *kedua*, pengadilan lain tidak didesain dan diperuntukkan memeriksa dan mengadili perkara syariah Islam; dan *ketiga*, dalam menyelesaikan perkara syariah tidak dikenal adanya pilihan hukum dan pengadilan selain hukum dan pengadilan syariah Islam. Untuk memperjelas posisi **perkara** dan **pencari keadilan** dalam suatu proses peradilan serta berlakunya asas personalitas keislaman dan prinsip syariah dapat dilihat pada ragaan di bawah ini yang menggambarkan unsur-unsur dalam proses persidangan perkara perdata pada pengadilan agama yang selalu ada 6 (enam) unsur sebagai berikut:



- 1) **Penggugat**, yakni pihak yang mengajukan perkara syariah ke pengadilan agama berdasarkan adanya suatu kepentingan;
- 2) **Pengadilan agama**, yakni lembaga kekuasaan kehakiman yang diminta oleh Penggugat untuk memeriksa dan mengadili perkara yang diajukannya menurut hukum syariah Islam;
- 3) **Perkara**, yakni perkara yang tunduk pada hukum syariah Islam sebagai obyek sengketa yang diajukan oleh Penggugat untuk diperiksa dan diadili oleh pengadilan agama.
- 4) **Tergugat**, yakni pihak yang ditarik oleh Penggugat guna menyelesaikan perkara syariah yang menjadi sengketa bersama Penggugat;
- 5) **Hukum**, yakni peraturan hukum syariah yang digunakan sebagai pedoman dalam menyelesaikan perkara, baik hukum materiil maupun hukum formil;
- 6) **Keputusan**, yakni hasil akhir proses persidangan.

Yang menjadi kompetensi pengadilan agama untuk diperiksa dan diadili adalah '*perkara*' yang terhadapnya berlaku dan tunduk pada hukum syariah Islam sebagaimana diatur dalam Pasal 49 UU No. 7 Tahun 1989 sebagaimana telah diubah dengan No. 3 Tahun 2006 Tentang Peradilan Agama. Penggugat maupun tergugat sebagai pihak yang mempunyai kepentingan hukum atas perkara yang diajukan di muka pengadilan agama tidak disyaratkan harus muslim. Yang diadili oleh pengadilan agama adalah perkaranya bukan orang yang berkara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 58 ayat (1) UU No. 7 Tahun 1989, maka Peradilan Agama mengadili perkara syariah Islam menurut hukum syariah Islam

tanpa membedakan orang yang berperkara. Sekarang tidak ada lagi

pembatasan tentang siapa yang boleh berperkara pada Peradilan Agama. Pada prinsipnya, setiap orang atau badan hukum, apapun agamanya, yang mempunyai kepentingan dengan perkara syariah Islam dapat berperkara di muka pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama tanpa ada diskriminasi.

Pada masa sekarang, subyek hukum (pencari keadilan) dalam *perkara perdata* di muka Peradilan Agama tidak lagi ada pembatasan dan diskriminasi. Mereka ini dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) katagori, yaitu:

- 1) **Pencari keadilan yang beragama Islam** atau badan hukum Islam (Pasal 1 huruf a UU No.7 Tahun 1989 jo Pasal 2 UU No.3 Tahun 2006);
- 2) **Pencari keadilan yang tidak beragama Islam**, baik perorangan atau badan hukum, tetapi dengan suka rela menundukkan diri kepada hukum Islam karena perkaranya tunduk pada hukum syariah Islam sehingga menjadi kompetensi Pengadilan agama, meskipun yang bersangkutan tidak beragama Islam (Pasal 49 UU No.3 Tahun 2006 berikut Penjelasannya). Dalam hal ini bukan berarti bahwa pihak yang bersangkutan harus melepaskan agamanya dan masuk agama Islam, karena yang dimaksud dengan menundukkan diri pada hukum syariah Islam adalah perkaranya, bukan orang yang berperkara, karena terhadap perkara tersebut berlaku hukum syariah Islam.
- 3) **Pencari keadilan orang asing** yang mencari keadilan pada pengadilan di Indonesia (Penjelasan Pasal 2 UU No.3 Tahun 2006). Terhadap mereka ini berlaku ketentuan seperti tersebut di atas.

Klasifikasi ini menjadi penting dalam rangka: *pertama*, penerapan asas personalitas keislaman dan kaitannya dengan: *kedua*, asas sederhana, cepat, dan

biaya ringan; *ketiga*, asas perlindungan dan pelayanan atas hak-hak pencari keadilan untuk berperkara di muka pengadilan agama, khususnya dalam penerapan Pasal 50 ayat (2) UU No. 3 Tahun 2006 dan Penjelasannya; dan *keempat*, penerapan hukum privat bagi warga negara asing.

Klasifikasi subyek hukum atau pencari keadilan pada pengadilan agama ini berkaitan dengan hak pencari keadilan pada pengadilan agama dan pelayanan yang harus diberikan oleh pengadilan kepada pencari keadilan sesuai dengan hak-haknya masing-masing. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 50 UU No. 3 Tahun 2006 berikut Penjelasannya, maka penerapan pelayanan hak-hak pencari keadilan sesuai dengan klasifikasinya ini adalah sebagai berikut:

1) Pencari keadilan (subyek hukum) yang beragama Islam mempunyai hak penuh untuk berperkara di muka Pengadilan agama mengenai *semua jenis perkara syariah* yang secara *mutatis mutandis* menjadi kompetensi absolut Pengadilan agama; dan Pengadilan agama pun juga mempunyai kompetensi penuh untuk menyelesaikan perkara mereka, termasuk sengketa hak milik dan keperdataan lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 yang terbawa masuk ke dalam perkara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006. Dalam hal ini, subyek hukum yang beragama Islam tidak berhak mengajukan eksepsi atas sengketa hak milik atau keperdataan lain yang meskipun berada di luar ruang lingkup Pasal 49 tetapi terbawa masuk ke dalam perkara yang berada di dalam ruang lingkup Pasal 49.

2) Pencari keadilan (subyek hukum) yang tidak beragama Islam tetapi menundukkan diri pada hukum syariah Islam karena perkaranya juga

mempunyai hak penuh untuk berperkara di muka pengadilan agama untuk semua jenis perkara syariah yang menjadi kompetensi pengadilan agama. Mereka ini dipersamakan dengan subyek hukum yang beragama Islam. Dalam hal terjadi sengketa hak milik atau keperdataan lain di luar ruang lingkup Pasal 49 tetapi terbawa masuk ke dalam perkara yang berada dalam ruang lingkup Pasal 49, maka yang bersangkutan berhak mengajukan *eksepsi* menurut tatacara yang diatur dalam undang-undang.

- 3) **Pencari keadilan orang asing**, maka terhadap mereka harus diberlakukan hukum privat yang berlaku di negaranya dengan hak-hak sebagaimana diuraikan pada angka 1 dan 2 di atas.⁵⁷

Sedang subyek hukum (terdakwa) dalam *perkara jinayah (pidana syari'ah)* di muka Mahkamah Syar'iyah di Aceh dapat diklasifikasikan menjadi 4 (empat) katagori, yaitu:

- 1) **Pencari keadilan (terdakwa) yang beragama Islam** yang berada di Aceh tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan dan status (Pasal 128 UU No. 11 Tahun 2006);
- 2) **Pencari keadilan (terdakwa) yang tidak beragama Islam** tetapi ia menundukkan diri pada hukum jinayah (pidana syariah) sehingga menjadi kompetensi Mahkamah Syar'iyah, meskipun yang bersangkutan tidak beragama Islam (Pasal 129 ayat (1) No. 11 Tahun 2006).
- 3) **Pencari keadilan (terdakwa) yang tidak beragama Islam** tetapi atas kehendak undang-undang *ditundukkan pada hukum jinayah* (pidana

⁵⁷ Penjelasan Pasal 49 dan 50 UU No. 3 Tahun 2006.

syariah) karena perkaranya tidak diatur dalam hukum pidana, baik dalam KUHP maupun perundang-undangan pidana lainnya, sehingga menjadi kompetensi absolut Mahkamah Syar'iyah. (Pasal 129 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006).

- 4) **Pencari keadilan (terdakwa) orang asing** yang melakukan tindak pidana jinayah di Aceh (Penjelasan Pasal 128 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006 dan Penjelasan). Terhadap orang asing yang mencari keadilan pada Peradilan Agama berlaku ketentuan seperti tersebut di atas.

Tiada pembatasan hanya muslim yang boleh berperkara pada pengadilan agama. Pendapat yang menyatakan bahwa yang boleh berperkara di muka pengadilan agama hanyalah mereka yang beragama Islam adalah salah karena ternyata bahwa pendapat ini:

- 1) *bertentangan* dengan tugas dan tanggung jawab pengadilan agama yang berkewajiban memberikan perlindungan, pelayanan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia di bidang hukum dan keadilan berdasarkan syariah Islam (Pasal 28I ayat (4) UUD 1945);
- 2) *bertentangan* dengan '*asas al musawah*' atau '*asas equality*' (Q.S. al Nisa' ayat 57, Hadits Nabi Muhammad SAW bahwa manusia itu sejajar seperti gigi-gigi sisir, Pasal 27 ayat (1) jis Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (2) UUD 1945);
- 3) *bertentangan* dengan '*akal sehat (tidak logis)*' karena yang menjadi tolok ukur boleh tidaknya seseorang berperkara di pengadilan agama adalah ada

tidaknya kepentingan hukum terhadap perkara yang menjadi kompetensi pengadilan agama, bukan agama orang yang berperkara;

- 4) **tidak ada** '*relevansinya dengan tugas penegakan hukum dan keadilan*' karena yang akan diperiksa dan diadili oleh pengadilan agama adalah perkaranya, bukan orang yang berperkara. Hukum materiil Islam akan diterapkan pada perkara bukan pada orang yang berperkara;
- 5) **merupakan** tindakan '*diskriminatif*' yang dilarang oleh agama dan undang-undang (Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 5 ayat (1) UU No.4 Tahun 2004 jo Pasal 58 ayat (1) UU No.7 Tahun 1989);
- 6) **melanggar** '*hak asasi manusia*' yang harus dijamin/dilindungi (Pasal 28D ayat (1) UUD 1945); dan
- 7) **menghambat** '*penegakan hukum Islam*' manakala pengadilan agama tidak mau memeriksa dan mengadilinya dengan alasan pihak yang berperkara non muslim padahal perkaranya adalah perkara syariah yang harus diperiksa dan diputus berdasarkan hukum Islam oleh pengadilan agama.

Berdasarkan prinsip syariah, dalam menyelesaikan perkara syariah tidak dikenal adanya pilihan hukum dan pengadilan selain hukum dan pengadilan syariah Islam. Pencari keadilan tidak dibolehkan memilih pengadilan mana dan hukum apa yang diinginkan. Secara normatif, apabila suatu perkara syariah telah ditetapkan masuk kedalam kompetensi absolut pengadilan agama sebagaimana diatur dalam Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006 dan peraturan perundang-undangan lainnya, maka bagi pencari keadilan tidak ada pilihan lain kecuali harus ke

pengadilan agama.⁵⁸ Sekiranya ia memaksakan diri mengajukannya ke pengadilan negeri tentu perkaranya tidak akan diterima karena bukan kompetensinya.

3. Perkara Perkawinan

Kompetensi pengadilan agama di bidang *perkawinan* merupakan kompetensi yang diabadikan oleh Pemerintah Belanda, meskipun sudah dipreteli. Kompetensi ini kemudian dipulihkan kembali melalui Pasal 63 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan ditegaskan lagi dalam Pasal 49 UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama. Penjelasan Pasal 49 ayat (2) UU-PA ini menyatakan bahwa yang dimaksud dengan *bidang perkawinan* adalah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Hal ini sebagaimana telah diuraikan di atas.

Penulis berpendapat perlunya ada koreksi tentang *kepastian putusannya ikatan perkawinan*. Dalam UU No. 7 Tahun 1989 ini kita temukan suatu permasalahan hukum yang perlu mendapat koreksi, yaitu mengenai *kepastian terjadinya perceraian*, baik pada cerai talak maupun cerai gugat. **Dalam hal cerai talak**, Pasal 71 ayat (2) UU No. 7 Tahun 1989 menyatakan bahwa "*perkawinan putus sejak ikrar talak diucapkan*". Pasal ini merupakan penyempurnaan lebih lanjut ketentuan dari Pasal 39 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang menyatakan bahwa perceraian hanya dapat terjadi di depan sidang pengadilan yang berwenang setelah pengadilan yang bersangkutan berusaha dan

⁵⁸ Al Qur'an Surat Al Ahzab (11) ayat 36 yang artinya: "Dan tidaklah patut bagi laki-laki yang mu'min dan tidak (pula) bagi perempuan yang mu'min, apabila Allah dan Rasul-Nya telah menetapkan suatu ketetapan, akan ada bagi mereka pilihan (yang lain) tentang urusan mereka. Dan barangsiapa mendurhakai Allah dan Rasul-Nya maka sungguhlah dia telah sesat, sesat yang nyata".

tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak. Menurut ketentuan hukum perkawinan Islam, suatu ikatan perkawinan itu putus manakala **telah terjadi talak bain**. Talak raj'i belum menjadikan ikatan perkawinan putus sampai saat terjadinya talak bain, yakni setelah masa idah habis dan tidak terjadi rujuk. Ditinjau dari sudut hukum materiil perkawinan, maka ketentuan dalam Pasal 71 ayat (2) UU No. 7 Tahun 1989 ini sesungguhnya kurang tepat karena dalam hal terjadi ***talak raj'i***, maka sesungguhnya ikatan perkawinan belum putus. Ikatan perkawinan dalam talak raj'i barulah putus jika masa iddah talak raj'i telah habis dan tidak terjadi rujuk selama masa iddah tersebut sehingga dengan habisnya masa iddah talak raj'i terjadilah "***talak bain***". Pada saat terjadi talak bain inilah ikatan perkawinan menjadi putus sepenuhnya. Oleh sebab itu, seharusnya Pasal 71 ayat (2) UU No. 7 Tahun 1989 ini berbunyi "***perceraian terjadi sejak ikrar talak diucapkan***". Perceraian ini dapat saja terjadi dalam bentuk talak raj'i ataupun talak bain sesuai keadaan/persyaratan pada saat talak diucapkan. **Dalam hal cerai gugat** kita temukan ketentuan dalam Pasal 81 ayat (2) UU No. 7 Tahun 1989 yang menyatakan bahwa "***suatu perceraian dianggap terjadi beserta segala akibat hukumnya terhitung sejak putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap***". Ketentuan ini juga perlu dikaji ulang karena menurut hukum perkawinan Islam, setiap talak yang dijatuhkan oleh pengadilan senantiasa merupakan "***talak bain sughra***". Jadi dengan demikian, maka akan lebih tepat jika pasal tersebut berbunyi "***perkawinan putus beserta segala akibat hukumnya terhitung sejak putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap***". Barangkali bunyi

pasal ini menjadi lebih tepat jika ditukarkan dengan bunyi Pasal 71 ayat (2) di atas tentang cerai talak.

Termasuk dalam bidang perkawinan ini adalah masalah *asal-usul anak*. Berdasarkan prinsip kompetensi absolut bersifat utuh, maka asal-usul anak ini mencakup pula perkara tentang *pengangkatan anak*, *pengakuan anak*, *pengingkaran anak*, dan lain sebagainya yang berkaitan dengan asal usul anak.

Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang diberlakukan dengan Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991 tanggal 10 Juni 1991 yang berisi perintah kepada Menteri Agama untuk disebarluaskan merupakan terobosan hukum dan perundang-undangan pada era orde baru. Dari sudut pandang *kebutuhan hukum* terapan, KHI hadir untuk melengkapi substansi hukum syariah Islam yang tidak termuat di dalam UU Perkawinan yang sekaligus juga mengatur tentang hukum kewarisan Islam, wasiat, hibah dan wakaf yang belum tersedia hukum terapan tertulis. Menurut **Abdul Gani Abdullah**, KHI merupakan rumusan hukum Islam yang hidup sesuai kondisi masyarakat.⁵⁹ Dari sudut *perundang-undangan*, KHI yang disebarluaskan melalui Instruksi Presiden tidak merupakan bagian dari tertib sumber hukum berdasarkan Tap MPRS No. XX/Tahun 1966 yang berlaku pada waktu itu. Oleh sebab itu, menurut **Moh Koesnoe**, KHI tidak merupakan sumber hukum tertulis melainkan masih merupakan sumber hukum tidak tertulis. KHI merupakan *communis opinio doctorum* yang terbatas, yakni kesepakatan para Ulama dan Cendekiawan perumusny. KHI akan mempunyai kekuatan hukum manakala telah menjadi putusan hakim sehingga membentuk yurisprudensi

⁵⁹ Abdul Gani Abdullah, *Pengantar Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, Gema Insani Press, Jakarta, 1994, hlm. 61-62.

tetap.⁶⁰ Hal ini sejalan dengan tujuan awal pembentukan KHI sebagai upaya pembangunan hukum Islam melalui *yurisprudensi*.⁶¹ Dari pengamatan penulis selaku hakim di lingkungan Peradilan Agama tidak pernah menemukan pihak-pihak yang mempersoalkan status KHI sebagai sumber hukum dan dasar putusan hakim. KHI telah menjadi *communis opinio*, artinya opini masyarakat luas. Pada saat ini, KHI telah menjadi *communis opinio necessitates* dalam menyelesaikan masalah hukum dan Buku KHI telah menjadi '*book of authority*'. Dengan hadirnya KHI ini maka kompetensi bidang perkawinan nampak diperluas. Perkembangan ini nampak adanya beberapa materi bidang perkawinan yang sebelumnya tidak diatur dalam UU Perkawinan maupun UU Peradilan Agama sehingga menambah luas pemulihan kembali kompetensi Pengadilan agama, antara lain, sebagai berikut: (1) Masalah penetapan sita oleh PA terhadap harta bersama, meskipun tidak ada perceraian sebagaimana diatur dalam Pasal 95 ayat (1) KHI; (2) Masalah penetapan PA tentang hilangnya atau matinya suami atau istri, pewaris atau ahli waris baik secara hakiki maupun secara hukum (*mafqud*), baik dalam rangka pembagian harta bersama, pembagian warisan ataupun kepentingan lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 96 ayat (2) KHI dan Pasal 171 huruf b KHI; (3) Masalah hak *ex officio* hakim karena jabatannya dapat menetapkan kewajiban atau menghukum ayah membayar biaya hadhanah anak

⁶⁰ Moh. Koesnoe, *Kedudukan Kompilasi Hukum Islam Dalam Hukum Nasional*, Varia Peradilan No. 122, Edisi November 1995, hlm. 144-158.

⁶¹ Ide ini bermula dari kenyataan bahwa setelah Mahkamah Agung melakukan pembinaan teknis terhadap PA yang ternyata belum memiliki hukum terapan di bidang perkawinan, waris dan wakaf. Melalui SKB Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama No.07/KMA/1985 dan No.25 Tahun 1985 tanggal 25 Maret 1985 di Yogyakarta ditunjuk pelaksana Proyek Pembangunan Hukum Islam melalui Yurisprudensi dengan jalan Kompilasi Hukum atas biaya bantuan Presiden dengan Keppres No.191/SOSRKH/1985 dan No.068/SOSROKH/1987. Ide ini merupakan realisasi dari teori pembaharuan hukum Islam di Indonesia. Tim Ditbinbapera, *Berbagai Pandangan Terhadap Kompilasi Hukum Islam*, Penerbit Yayasan Al-Hikmah, Jakarta, 1993/1994, hlm. 7-14.

atau anak-anak yang berada dalam pemeliharaan ibunya akibat perceraian orang tuanya, meskipun tidak ada permintaan, semata-mata demi kepentingan terbaik anak (Pasal 156 huruf f KHI); dan (4) Kompetensi PA mengadili sengketa rujuk sebagaimana diatur dalam Pasal 163 – 169 KHI.

Kompetensi di bidang perkawinan ini bertambah lagi dengan diundangkannya Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2007 tanggal 25 Juni 2007 tentang Pencatatan Nikah. Pasal 34 ayat (2) PMA tersebut menegaskan bahwa *perubahan mengenai biodata suami, istri atau wali dalam akta nikah dan surat-surat resmi lainnya* hanya dapat dilakukan berdasarkan keputusan pengadilan agama setempat.

Perkembangan ini menunjukkan bahwa politik pemulihan kembali kompetensi Peradilan Agama telah mulai dijalankan. Kemudian apabila terdapat perkara dalam bidang perkawinan yang belum jelas atau belum diatur kompetensinya, maka hakim menerapkan teori bahwa *kompetensi absolut bersifat utuh (holistik)*, mencakup seluruh jenis masalah dalam *sistem hukum perkawinan Islam*.

4. Perkara Pelanggaran Terhadap UU Perkawinan

Penjelasan Umum UU No. 3 Tahun 2006 alinea pertama dan kedua menegaskan bahwa Peradilan Agama berwenang memeriksa dan memutus perkara-perkara tertentu antara orang-orang yang beragama Islam di bidang perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, shadaqah, dan ekonomi syariah. Dengan penegasan kewenangan Peradilan Agama tersebut dimaksudkan untuk memberikan dasar hukum kepada Pengadilan agama dalam menyelesaikan

perkara-perkara tersebut, termasuk *"pelanggaran atas Undang-Undang Perkawinan dan peraturan pelaksanaannya"* dan *memperkuat landasan hukum Mahkamah Syar'iyah* dalam melaksanakan kewenangannya di bidang jinayah berdasarkan qanun.

Pelanggaran terhadap Undang-undang Perkawinan ini dahulu sudah diatur dalam Bab IX Ketentuan Pidana Pasal 45 PP No. 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang menyatakan bahwa:

- a. Pelanggaran terhadap ketentuan yang diatur dalam Pasal 3, 10 ayat (3), 40 Peraturan Pemerintah ini dihukum dengan hukuman denda setinggi-tingginya Rp. 7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah);
- b. Pegawai Pencatat Nikah yang melanggar ketentuan yang diatur dalam Pasal 6, 7, 8, 9, 10 ayat (1), 11, 13, 44 Peraturan Pemerintah ini dihukum dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 7.500,- (tujuh ribu lima ratus rupiah);
- c. Tindak pidana yang dimaksud di atas merupakan pelanggaran.

Dalam Pasal 1 huruf b. PP tersebut dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan Pengadilan adalah Pengadilan agama bagi mereka yang beragama Islam dan Pengadilan negeri bagi lainnya.

Isu mengenai kompetensi pengadilan agama *memeriksa dan mengadili perkara pidana pelanggaran terhadap UU Perkawinan* ini dimunculkan kembali oleh pembentuk undang-undang pada Penjelasan Umum UU No. 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Isu ini

didasarkan atas asas sederhana cepat dan biaya ringan dalam penegakan hukum

perkawinan. Karena penegakan hukum perkawinan bagi mereka yang bergama Islam menjadi kompetensi pengadilan agama, sedang penyelesaian pidana pelanggaran atas hukum perkawinan merupakan suatu tindakan yang melekat (*accessoir*) pada penegakan hukum perkawinan, maka akan lebih tepat jika penyelesaian pidana pelanggaran atas hukum perkawinan menjadi kompetensi pengadilan agama. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka pengadilan agama berwenang memeriksa dan mengadili perkara pelanggaran atas undang-undang perkawinan dan peraturan pelaksanaannya.

Namun demikian sampai saat ini peraturan mengenai pelaksanaan penyelesaian tindak pidana tersebut belum pernah diadakan tanpa ada sebab yang jelas sehingga ketentuan ini tidak dapat dilaksanakan. Padahal dalam rangka penertiban perkawinan dan perlindungan perempuan dan anak-anak, ketentuan mengenai penyelesaian atas pelanggaran undang-undang perkawinan dan peraturan pelaksanaannya ini sangat diperlukan. Untuk itu, diperlukan: (1) undang-undang baru hukum materiil perkawinan yang berlaku pada pengadilan agama, termasuk di dalamnya aturan pidana pelanggaran terhadap uu perkawinan dimaksud; (2) hukum acara khusus mengenai perkara perkawinan dan penyelesaian pidana pelanggaran terhadap hukum perkawinan yang menyatu dengan aturan pokoknya, yaitu penyelesaian hukum materiil perkawinan seperti itsbat nikah, itsbat poligami dan sebagainya.

5. Perkara Waris, Wasiat, dan Hibah

Perkara waris. Penjelasan Pasal 49 huruf b UU No. 3 Tahun 2006

menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “**waris**” adalah: (1) penentuan siapa-

siapa yang menjadi ahli waris; (2) penentuan mengenai harta peninggalan; (3) penentuan bagian masing-masing ahli waris; dan (4) pelaksanaan pembagian harta peninggalan tersebut; (5) penetapan pengadilan atas permohonan seseorang tentang penentuan siapa yang menjadi ahli waris, penentuan bagian masing-masing ahli waris; dan (6) permohonan pertolongan pembagian harta peninggalan di luar sengketa. **Dahulu** perkara waris ini menjadi kompetensi pengadilan agama di Jawa dan Madura dan sebagian Kalimantan Selatan tetapi kemudian dicabut oleh Belanda pada tahun 1937. **Kemudian** melalui UU No. 7 Tahun 1989, kompetensi bidang **waris**, **wasiat**, dan **hibah** ini *dipulihkan kembali*. Menurut Penjelasan umum UU No.7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama pada angka 2 alinea 6 dinyatakan bahwa dalam rangka mewujudkan keseragaman kekuasaan Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama di seluruh wilayah Nusantara maka oleh Undang-undang ini kewenangan Pengadilan agama di Jawa dan Madura serta sebagian Residensi Kalimantan Selatan dan Timur mengenai perkara kewarisan yang dicabut pada tahun 1937, *dikembalikan* dan disamakan dengan kewenangan Pengadilan agama di daerah-daerah lain.⁶² Dari sinilah digunakan istilah *pemulihan kembali* kompetensi Peradilan Agama.

Namun demikian pemulihan kembali kompetensi di bidang kewarisan dalam UU No. 7 Tahun 1989 ini ternyata tidak sepenuh hati karena masih diberikan persyaratan tertentu akibat pengaruh teori *receptie*, yaitu adanya:

- 1) Klausul "*yang dilakukan berdasarkan hukum Islam*" yang termuat dalam batang tubuh Pasal 49 ayat (1) huruf b dan

⁶² Penjelasan Umum UU No. 7 Tahun 1989 angka dua alinea keenam.

- 2) Klausul "*bilamana pewarisan tersebut dilakukan berdasarkan hukum Islam*" yang termuat dalam Penjelasan Umum angka 2 alinea keenam sebagai syarat kewenangan Pengadilan agama untuk mengadili perkara waris; serta
- 3) *Pilihan hukum* sebagaimana dimuat dalam Penjelasan Umum angka 2 alinea keenam yang menyatakan bahwa para pihak sebelum berperkara dapat mempertimbangkan untuk *memilih hukum apa* yang akan dipergunakan dalam pembagian warisan.

Klausul-klausul tersebut tentu akan menimbulkan problema hukum dalam penerapannya. Hal ini, antara lain, karena: (1) Siapakah yang berwenang menetapkan bahwa pewarisan dilakukan berdasarkan hukum Islam, pewariskah atau ahli waris? Bagaimana jika para ahli waris tidak ada kesepakatan dalam menentukan sistem hukum apa yang akan digunakan dalam pembagian warisan? (2) Bagaimana cara menentukan bahwa pewaris menghendaki agar pembagian warisan dilakukan menurut hukum Islam atau hukum waris lain? (3) Siapakah yang berwenang menentukan tentang siapa-siapa yang termasuk ahli waris seseorang pewaris? Pewaris, ahli waris, ataukah hukum yang berlaku bagi pewaris? Dalam penentuan siapa-siapa yang menjadi ahli waris tidak dimungkinkan adanya pilihan hukum. (4) Bagaimana jika ternyata para ahli waris hanya sebagian saja yang bersepakat untuk memilih hukum waris selain hukum Islam.

Pilihan hukum dalam perkara waris menimbulkan problema hukum. Seperti telah dikemukakan di atas bahwa dalam Penjelasan Umum UU Peradilan

Agama tersebut pada angka 2 alinea keenam dinyatakan bahwa:

Bidang kewarisan adalah mengenai penentuan siapa-siapa yang menjadi ahli waris, penentuan mengenai harta peninggalan, penentuan bagian masing-masing ahli waris, dan melaksanakan pembagian harta peninggalan tersebut, bilamana pewarisan tersebut dilakukan berdasarkan hukum Islam.

Sehubungan dengan hal tersebut, para pihak sebelum berperkara dapat mempertimbangkan untuk **memilih hukum apa** yang akan dipergunakan dalam pembagian warisan.

Ketentuan mengenai pilihan hukum ini pada mulanya diadakan dalam rangka melindungi hak perdata para pihak untuk memilih hukum waris mana yang dirasakannya lebih cocok dan lebih adil, khususnya bagi mereka yang menghendaki pembagian warisan menurut hukum adat. Namun dalam pelaksanaannya akan menimbulkan problema hukum tersendiri yang tidak akan terpecahkan. Itulah pengaruh dari teori *receptie*.

Terlepas dari kehendak baik Pembentuk UU No. 7 Tahun 1989 untuk menghormati hak perdata para ahli waris, dalam kenyatannya ketentuan mengenai pilihan hukum serta klausul “yang dilakukan berdasarkan hukum Islam” yang tertulis dalam batang tubuh Pasal 49 ayat (1) huruf b dan klausul “bilamana pewarisan tersebut dilakukan berdasarkan hukum Islam” yang termuat dalam Penjelasan Umum angka 2 alinea keenam yang dilengkapi dengan klausul adanya “pilihan hukum” ini mengandung beberapa kelemahan yuridis yang problematis, antara lain, sebagai berikut:

- 1) Ketentuan mengenai pilihan hukum ini pada hakikatnya muncul akibat pengaruh teori *receptie* yang masih bersemayam di benak sebagian anggota pembentuk undang-undang pada saat pembahasan RUU-PA ini di DPR;
- 2) Klausul yang menyatakan bahwa Pengadilan agama berwenang memeriksa dan memutus serta menyelesaikan perkara kewarisan “bilamana pewarisan

tersebut dilakukan berdasarkan hukum Islam” dan adanya klausul pilihan hukum merupakan bukti nyata masih adanya pengaruh teori *receptie* dalam UU-PA ini.

- 3) Teori *receptie* ini sebenarnya bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 yang secara filosofis dan yuridis konstitusional mengakui dan melindungi serta memberikan dukungan terhadap tegaknya prinsip-prinsip syariah Islam dan asas personalitas keislaman. Berdasarkan asas personalitas keislaman, maka terhadap setiap muslim berlaku dan tunduk pada hukum Islam. Apabila ia mati, maka harus dirawat dan dikuburkan secara Islam, dan harta peninggalannya dibagi berdasarkan hukum Islam. Kemudian berdasarkan prinsip syariah, karena pokok masalahnya adalah mengenai pembagian warisan seorang pewaris yang beragama Islam yang secara hukum tunduk kepada syariah Islam, maka hal ini harus diselesaikan sesuai hukum syariah Islam dan karenanya menjadi kompetensi peradilan syariah Islam, yakni Pengadilan agama;
- 4) Berdasarkan asas personalitas keislaman, maka hukum yang diberlakukan dalam penyelesaian harta peninggalan seseorang muslim yang meninggal dunia adalah hukum waris Islam karena hukum yang berlaku pada harta peninggalan pewaris adalah hukum Islam, bukan hukum yang melekat pada para ahli waris atau hukum yang diinginkan oleh ahli waris.
- 5) Pilihan hukum ini bertentangan dengan prinsip syariah yang menyatakan bahwa dalam menyelesaikan perkara syariah tidak dikenal adanya pilihan hukum dan pengadilan selain hukum dan peradilan syariah Islam.

Pilihan hukum ini akan menimbulkan problema hukum dan menambah luasnya area sengketa antara para ahli waris. Hal ini karena:

- 1) Harta peninggalan seseorang pewaris yang belum dibagi pada hakikatnya masih merupakan harta milik pewaris, harta tersebut barulah berpindah menjadi hak ahli waris mana kala telah dilakukan pembagian menurut hukum yang berlaku bagi pewaris;
- 2) Dalam setiap sistem hukum, demikian pula misalnya antara sistem hukum Islam dengan sistem hukum adat atau dengan sistem hukum barat, selalu terjadi perbedaan dalam menentukan siapa-siapa yang dapat menjadi ahli waris, menentukan harta peninggalan, dan menentukan bagian masing-masing ahli waris sehingga sudah sewajarnya jika ahli waris yang merasa dirugikan oleh pilihan hukum ahli waris yang lain tidak mau bersepakat jika dalam pembagian warisan pewaris digunakan sistem hukum yang merugikan dirinya;
- 3) Dalam menentukan suatu sistem hukum dalam pembagian harta peninggalan seseorang pada hakikatnya bukan merupakan hak para ahli waris atau sebagian dari para ahli waris melainkan hal ini merupakan ketentuan hukum yang bersifat publik (*hukum wadl'iy*) yang harus ditetapkan oleh hukum (undang-undang) demi terciptanya kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pewaris dan para ahli waris dalam pembagian warisan.

Ketentuan mengenai pilihan hukum dalam UU No. 7 Tahun 1989 ini bertentangan asas perundang-undangan yang baik, karena pilihan hukum ini pada hakikatnya:

- a. Melanggar asas kepastian hukum, yakni tidak memberikan kepastian hukum mengenai sistem hukum apa yang harus diterapkan dalam penyelesaian sengketa harta peninggalan bagi pewaris yang beragama Islam;
- b. Melanggar asas dapat dilaksanakan, yakni ketentuan pilihan hukum selalu menghadapi kesulitan (hambatan) yuridis dalam pelaksanaannya karena masalah penentuan hukum apa yang berlaku bagi pewaris muslim dan harta peninggalannya, siapa-siapa yang menurut hukum menjadi ahli warisnya dan berapa bagian masing-masing ahli waris menurut hukum adalah bukan hak perdata para ahli waris melainkan merupakan ketentuan hukum yang bersifat publik (hak Allah, bukan hak adami); dan
- c. Melanggar asas Ketuhanan Yang Maha Esa, yakni melanggar hak Allah, asas personalitas keislaman dan prinsip-prinsip syariah Islam yang dalam penyelesaian perkara syariah tidak mengenal pilihan hukum;
- d. Ketentuan mengenai pilihan hukum ini tidak melindungi hak asasi pewaris yang telah meninggal dunia yang seharusnya tetap harus dilindungi oleh undang-undang.

Klausul "bilamana pewarisan tersebut dilakukan berdasarkan hukum Islam" dan klausul "pilihan hukum" menunjukkan adanya 'kerancuan berfikir' dan 'keraguan aqidah' pembentuk undang-undang karena meskipun katanya kewenangan Pengadilan agama dalam menyelesaikan perkara waris dikembalikan namun masih ada kalusul yang membingungkan, ibaratnya "dilepaskan kepalanya namun masih dikuasai ekornya."

Pilihan hukum ini sangat rawan konflik karena mudah menimbulkan sengketa hukum antara para ahli waris, baik karena perbedaan agama antara para ahli waris, perbedaan keinginan ataupun perbedaan selera berdasarkan kepentingan. Klausul bilamana pewarisan dilakukan menurut hukum Islam dan diciptakannya ketentuan pilihan hukum dalam UU-PA sungguh kontra produktif sebagai sebuah produk hukum yang bertujuan mengatur masyarakat menuju kehidupan bersama yang tertib dan adil sesuai dengan tuntunan syariah agama Islam dan falsafah Pancasila. Demikian pula halnya di bidang wasiat dan hibah, juga terdapat klausul “yang dilakukan berdasarkan hukum Islam”. **Sekarang dengan berlakunya UU No. 3 Tahun 2006**, maka klausul *”yang dilakukan berdasarkan hukum Islam”* dan *pilihan hukum* tersebut dihapus. Dengan demikian, maka *perkara-perkara waris yang pewarisnya beragama Islam, wasiat dan hibah yang dilakukan oleh orang Islam menjadi kompetensi absolut pengadilan agama sepenuhnya tanpa ada klausul ataupun pilihan hukum lagi.*

Rincian kompetensi pengadilan agama dalam bidang waris dapat diklasifikasi menjadi beberapa jenis sebagai berikut:

- 1) Perkara **gugatan waris** (Pasal 49 huruf b UU-PA dan Penjelasannya). Dalam perkara ini, maka kompetensi pengadilan agama meliputi penentuan siapa-siapa yang menjadi ahli waris, penentuan harta peninggalan, penentuan bagian masing-masing ahli waris, dan melaksanakan pembagian harta peninggalan.
- 2) Perkara **permohonan pertolongan pembagian harta peninggalan** di luar sengketa atau **P3HP** (Pasal 107 ayat (2) UU-PA);

- 3) Perkara **permohonan penetapan ahli waris dan bagian masing-masing** ahli waris (Pasal 49 huruf b UU-PA dan Penjelasannya);
- 4) Permohonan **legalisasi akta keahliwarisan** untuk kepentingan pengambilan tabungan dan lain-lain simpanan milik nasabah yang telah meninggal dunia pada Bank (Pasal 2 ayat (1) Stbld 1916 Nomor 46).⁶³

Perkara gugatan waris adalah perkara yang di dalamnya terkandung sengketa dan karenanya harus diproses secara kontentius dan produk akhirnya berupa putusan (vonnis) yang diawali dengan titel eksekutorial dan diikuti pada akhir amar dengan amar kondemnatoir sehingga dapat dimohonkan eksekusi.

Perkara permohonan penetapan ahli waris dan bagian masing-masing merupakan permohonan yang di dalamnya tidak ada sengketa sehingga dapat diproses secara voluntair dan produk akhirnya berbentuk penetapan (bescheking) tanpa ada amar kondemnatoir sehingga tidak dapat dimohonkan eksekusi.

Permohonan legalisasi akta keahliwarisan untuk kepentingan pengambilan tabungan dan lain-lain simpanan pada Bank, milik nasabah yang telah meninggal dunia, merupakan pelayanan administratif pengadilan yang diproses secara administratif dalam bentuk berita acara dimana ketua Pengadilan agama bertindak sebagai pejabat umum semata.⁶⁴

Perkara P3HP, yakni permohonan pertolongan pembagian harta peninggalan di luar sengketa, diatur dalam Pasal 107 ayat (2) UU Peradilan Agama yang menyatakan bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal

⁶³ Mahkamah Agung, *Pedoman Adminitrasi Dan Teknis Peradilan Buku II*, Mahkamah Agung RI, 1990, hlm. 108 dan 216.

⁶⁴ Mahkamah Agung R.I., *Pedoman Pelaksanaan Tugas Dan Administrasi Pengadilan Buku II*, Mahkamah Agung R.I., Jakarta, Cetakan ke – 5 2004, hlm. 108.

236 a Reglemen Indonesia yang dipebarui (RIB), Staadblad Tahun 1941 Nomor 44, mengenai permohonan pertolongan pembagian harta peninggalan di luar sengketa antara orang-orang yang beragama Islam yang dilakukan berdasarkan hukum Islam, diselesaikan oleh Pengadilan agama. Berdasarkan ketentuan Pasal ini, maka permohonan pertolongan pembagian harta peninggalan di luar sengketa menjadi kompetensi Pengadilan agama.

P3HP diajukan atas permohonan seluruh ahli waris, di dalamnya tidak terkandung sengketa dan karenanya oleh majelis hakim dapat diproses secara voluntair dan diselesaikan berdasarkan kesepakatan (perdamaian), maka produk akhirnya berbentuk “Akta Perdamaian Pembagian Harta Peninggalan Di Luar Sengketa” yang di dalamnya memuat semua ahli waris, harta peninggalan yang dibagi waris dan bagian masing-masing ahli waris. Akta perdamaian ini diawali dengan titel eksekutorial yang berbunyi “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA” dan dalam amar akhirnya dilengkapi dengan amar kondemanatoir yang berbunyi “Menghukum para pihak menaati dan melaksanakan isi perdamaian” sehingga dapat dimintakan eksekusi sebagaimana putusan biasa (SEMA Nomor 2 Tahun 1990 Tanggal 3 April 1990 angka 6).

Berdasarkan SEMA No. 2 Tahun 1990 tanggal 3 April 1990 Tentang Petunjuk Pelaksanaan UU No. 7 Tahun 1989 pada angka 6 diberikan petunjuk-petunjuk pelaksanaan Pasal 107 ayat (2) tersebut sebagai berikut:

- a. bahwa Pasal 236a Reglemen Indonesia yang diperbaharui (RIB) tentang permohonan pertolongan pembagian harta peninggalan di luar sengketa antara

orang-orang yang beragama Islam berdasarkan Pasal 107 ayat (2) UU No. 7

Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, berlaku juga bagi Pengadilan agama di luar Jawa dan Madura.

- b. Bahwa dalam hal dibuat penetapan ahli waris dan pembagian harta peninggalan seperti tersebut di atas, maka Penetapan tersebut harus dibuat dalam bentuk **akta** dengan kepala "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA" dan secara langsung penetapan tersebut mengikat semua ahli waris.
- c. Selain itu, penulis mengingatkan bahwa sebelum titel eksekutorial yang berbunyi DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA tersebut dituliskan pada **Akta Pembagian Harta Peninggalan Di Luar Sengketa**, maka harus didahului dengan titel peradilan syariah Islam, yaitu kalimat basmalah yang berbunyi:

BISMILLAHIRRAHMANIRRAHIM

yang dapat ditulis dengan huruf latin atau huruf arab sesuai aslinya dalam

Alquran: بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Pengadilan agama dalam melayani permohonan pertolongan pembagian harta peninggalan di luar sengketa atau P3HP, permohonan penetapan ahli waris dan bagian masing-masing, dan permohonan legalisasi akta keahliwarisan untuk kepentingan pengambilan tabungan dan lain-lain simpanan pada Bank, milik nasabah yang telah meninggal dunia, tidak boleh dilayani manakala di dalamnya terkandung sengketa. Apabila Pengadilan agama mengetahui bahwa ternyata di dalam permohonan-permohonan tersebut terkandung sengketa, maka hanya dapat dilayani dalam bentuk gugatan.

Perkara wasiat, pengertiannya diatur dalam Penjelasan huruf c UU No. 3 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “**wasiat**” adalah perbuatan seseorang memberikan suatu benda atau manfaat kepada orang lain atau lembaga/badan hukum, yang berlaku setelah yang memberi tersebut meninggal dunia.

Perkara hibah, ketentuannya diatur pada Penjelasan huruf d UU No. 3 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “**hibah**” adalah pemberian suatu benda secara suka rela dan tanpa imbalan dari seseorang atau badan hukum kepada orang lain atau badan hukum untuk dimiliki.

6. Perkara Wakaf

Penjelasan Pasal 49 huruf e UU No. 3 Tahun 2006 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “**wakaf**” adalah perbuatan seseorang atau sekelompok orang (wakif) untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah. Kompetensi di bidang perkara wakaf ini merupakan kompetensi Peradilan Agama sejak semula yang tidak pernah dihapus atau dicabut. **Semula perkara wakaf** ini hanya mengenai perwakafan tanah milik yang diatur dalam PP No. 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik. Kemudian pada tahun 2004 diundangkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tanggal 27 Oktober 2004 tentang Wakaf. Pada Pasal 1 angka 1 UU ini dinyatakan bahwa wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu

sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah. Kemudian pada Pasal 2 dinyatakan bahwa wakaf sah apabila dilaksanakan memenuhi syariah. **Kemudian** dalam UU No. 41 Tahun 2004 ini tidak diatur lebih lanjut mengenai penyelesaian sengketa. Namun demikian, berdasarkan: *pertama*, prinsip dasar kekuasaan mengadili, yakni asas *spesifikasi pengadilan dan spesialisasi perkara* maka secara ideologis kompetensi penyelesaian sengketa wakaf yang merupakan perbuatan hukum syariah menjadi kompetensi Pengadilan agama sebagai peradilannya; *kedua*, berdasarkan ketentuan Pasal 49 ayat (1) huruf c. UU No. 7 Tahun 1989, maka secara yuridis sengketa wakaf masuk menjadi kompetensi absolut Pengadilan agama. Dengan diundangkannya UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf ini menjadi sumber hukum materiil pengadilan agama dalam menyelesaikan sengketa wakaf di kemudian hari. UU Wakaf ini melengkapi PP No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik yang sudah ada. **Sekarang dengan berlakunya UU No. 3 Tahun 2006**, maka menjadi tegas bahwa sengketa wakaf menjadi kompetensi absolut pengadilan agama.

7. Perkara Zakat, Infaq, dan Shadaqah

Perkara zakat diatur dalam Penjelasan Pasal 49 huruf f UU NO. 3 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “**zakat**” adalah harta yang wajib disisihkan oleh seseorang muslim atau badan hukum yang dimiliki oleh orang muslim sesuai dengan ketentuan syariah untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya. **Pada tahun 1999** diundangkan UU Nomor 38 Tahun 1999

tanggal 23 September 1999 Tentang Pengelolaan Zakat. Dalam Pasal 1 angka 1

UU ini dinyatakan bahwa pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pengumpulan dan pendistribusian serta pendayagunaan zakat. Zakat adalah harta yang wajib disisihkan oleh seorang muslim atau badan yang dimiliki oleh orang muslim sesuai dengan ketentuan agama untuk diberikan kepada yang berhak menrimanya (Pasal 1 angka 2). **Bagaimana jika kemudian** terjadi sengketa dalam pengelolaan zakat, pengadilan manakah yang berwenang memeriksa dan mengadilinya? Pengadilan negeri atau pengadilan agama? Dalam UU No. 38 Tahun 1999 ini tidak diatur lebih lanjut mengenai penyaluran penyelesaian sengketa pengelolaan zakat. Oleh sebab belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur kompetensi pengadilan di bidang pengelolaan zakat, baik itu Pengadilan negeri ataupun Pengadilan agama, maka harus dikembalikan kepada asas-asas umum pelimpahan kekuasaan mengadili dan prinsip-prinsip peradilan syariah. Dengan demikian, berdasarkan: *pertama*, asas umum mengenai pelimpahan kekuasaan mengadili, yakni asas spesifikasi pengadilan dan spesialisasi perkara maka kompetensi penyelesaian sengketa pengelolaan zakat yang merupakan sengketa syariah menjadi kompetensi peradilan syariah; *kedua*, berdasarkan prinsip peradilan syariah, yaitu bahwa segala sengketa syariah menjadi kompetensi peradilan syariah, maka secara filosofis dan ideologis sengketa wakaf masuk menjadi kompetensi absolut Pengadilan agama sebagai peradilan syariah.

Perkara infaq diatur dalam Penjelasan Pasal 49 huruf g UU No. 3 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “**infaq**” adalah perbuatan seseorang memberikan sesuatu kepada orang lain guna menutupi kebutuhan, baik

berupa makanan, minuman, mendermakan, memberikan rizqi (karunia) atau menafkahkan sesuatu kepada orang lain berdasarkan rasa ikhlas, dan karena Allah Subhanahu Wata'ala.

Perkara shadaqah diatur dalam Penjelasan Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "**shdaqah**" adalah perbuatan seseorang memberikan sesuatu kepada orang lain atau lembaga/badan hukum secara spontan dan suka rela tanpa dibatasi oleh waktu dan jumlah tertentu dengan mengharap ridha Allah Subhanahun Wata'ala dan pahala semata.

Sekarang berdasarkan *asas personalitas keislaman* dianut dalam UU No. 3 Tahun 2006, maka *setiap zakat, infaq, dan shadaqah orang Islam atau badan hukum Islam berlaku dan tunduk pada hukum syariah Islam dan oleh karenanya jika terjadi sengketa menjadi kompetensi absolut pengadilan agama.*

8. Perkara Ekonomi Syariah

Penjelasan Pasal 49 huruf i UU No. 3 Tahun 2006 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "**ekonomi syariah**" adalah *perbuatan* atau *kegiatan usaha* yang dilaksanakan menurut *prinsip syariah*, antara lain, meliputi: (1) bank syariah; (2) lembaga keuangan mikro syariah; (3) asuransi syariah; (4) reasuransi syariah; (5) reksa dana syariah; (6) obligasi syariah dan surat berharga menengah syariah; (7) sekuritas syariah; (8) pembiayaan syariah; (9) pegadaian syariah; (10) dana pensiun lembaga keuangan syariah; dan (11) bisnis syariah.

Siapakah subyek hukum ekonomi syariah? Penulis berpendapat bahwa berdasarkan *asas personalitas keislaman*, setiap muslim dan badan hukum Islam (*includ* badan hukum ekonomi syariah) adalah *subyek hukum ekonomi syariah*.

Terhadap mereka ini sepenuhnya berlaku dan tunduk pada hukum ekonomi syariah. Oleh sebab itu, dalam melakukan kegiatan, perjanjian dan/atau transaksi ekonomi *secara hukum* dianggap dilakukan menurut prinsip syariah; dan karenanya jika terjadi sengketa harus diselesaikan menurut hukum ekonomi syariah melalui lembaga syariah. Sebagai subyek hukum ekonomi syariah, mereka tidak boleh melanggar prinsip-prinsip syariah. Berdasarkan prinsip syariah, terhadap mereka ini tidak ada pilihan hukum dan pengadilan selain hukum ekonomi syariah dan pengadilan syariah (Peradilan Agama). Prinsip dasar ini sama dengan bidang wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, dan shadaqah. Orang non muslim dan badan hukum non Islam bukan subyek hukum ekonomi syariah dan karenanya terhadap mereka tidak berlaku dan tidak tunduk pada hukum ekonomi syariah, kecuali jika ia *menundukkan diri* pada hukum ekonomi syariah.

Penulis berpendapat bahwa berdasarkan *asas personalitas keislaman* dan *asas kebebasan berkontrak*,⁶⁵ maka **hukum ekonomi syariah** berlaku terhadap:

1. Perbuatan dan/atau kegiatan usaha ekonomi yang dilakukan oleh *orang Islam* atau *badan hukum ekonomi syariah*. Hal ini sepenuhnya tunduk pada sistem hukum ekonomi syariah karena ia adalah subyek hukum ekonomi syariah sehingga tidak ada pilihan lain selain sistem hukum ekonomi syariah.
2. Perjanjian dan/atau transaksi yang dilakukan oleh *sesama subyek hukum ekonomi syariah*, yakni antara orang Islam dengan orang Islam, antara orang

⁶⁵ Yang dimaksud dengan kebebasan berkontrak di sini adalah kebebasan memilih sistem hukum ekonomi tertentu dan peradilan tertentu dalam membuat kontrak, misalnya sistem hukum ekonomi syariah dan peradilan syariah atau sistem hukum ekonomi konvensional dan peradilan umum. Setiap badan hukum hanya tunduk pada satu sistem hukum yang menjadi dasar operasionalnya. Badan hukum ekonomi syariah hanya tunduk pada sistem hukum ekonomi syariah. Badan hukum ekonomi non syariah hanya tunduk pada sistem hukumnya sendiri.

Islam dengan badan hukum ekonomi syariah dan sebaliknya, dan antara sesama badan hukum ekonomi syariah. Hal ini sepenuhnya tunduk pada hukum ekonomi syariah karena mereka adalah sama-sama subyek hukum ekonomi syariah sehingga dalam melakukan kontrak tidak ada kebebasan dan tidak ada pilihan selain tunduk pada sistem hukum ekonomi syariah.

3. Perjanjian dan/atau transaksi ekonomi yang dilakukan oleh *badan hukum ekonomi syariah* dengan *orang non muslim*, maka secara hukum tunduk pada sistem hukum ekonomi syariah karena badan hukum ekonomi syariah hanya tunduk pada hukum ekonomi syariah dan tidak pilihan hukum baginya selain hukum ekonomi syariah sehingga bagi non muslim dianggap telah *menundukkan diri* pada hukum ekonomi syariah karena ia memiliki hak kebebasan berkontrak.
4. Perjanjian dan/atau transaksi yang dilakukan oleh *orang Islam* dengan orang *non muslim*, maka terdapat beberapa kemungkinan sebagai berikut:
 - 4.1. Hukum yang berlaku *ditentukan oleh akadnya* karena mereka tunduk pada dua sistem hukum yang berbeda sehingga mereka harus menentukan di dalam akadnya itu mengenai sistem hukum dan pengadilan yang mereka pilih.
 - 4.2. Apabila mereka memilih sistem hukum Islam maka tunduk pada hukum ekonomi syariah, dan apabila memilih sistem hukum lain maka tunduk pada sistem hukum ekonomi non syariah (konvensional).

- 4.3. Apabila mereka tidak menentukan di dalam akadnya, maka hukum yang diberlakukan adalah hukum terapan pengadilan di mana perkara itu diajukan.
- 4.4. Apabila terjadi dualisme pengadilan, maka Mahkamah Agung yang menentukan mengenai pengadilan mana yang berwenang memeriksa dan mengadlinya.
5. Ketentuan tersebut di atas juga berlaku terhadap perjanjian dan/atau transaksi yang dilakukan antara *badan hukum ekonomi syariah* dengan *badan hukum ekonomi non syariah*.
6. Perjanjian dan/atau transaksi yang dilakukan oleh *orang Islam* dengan *badan hukum ekonomi non Islam*, maka tunduk pada hukum ekonomi konvensional karena badan hukum non Islam merupakan subyek hukum yang hanya tunduk pada hukum ekonomi konvensional.

Dahulu, sengketa ekonomi syariah ini belum pernah diatur pengadilan mana yang berkompeten memeriksa dan mengadilinya. **Kemudian** sejak berlakunya UU No. 3 Tahun 2006, maka penyelesaian sengketa ekonomi syariah ditetapkan menjadi kompetensi absolut pengadilan agama. Pengaturan ini sesuai dengan *prinsip-prinsip peradilan syariah Islam* dan *prinsip-prinsip dasar kekuasaan mengadili* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. **Jangkauan kompetensi pengadilan agama** di bidang ekonomi syariah meliputi seluruh *aktifitas ekonomi* orang Islam dan badan hukum Islam selaku subyek hukum ekonomi syariah sebagaimana diuraikan di atas. Aktifitas ekonomi syariah dimaksud antara lain sebagaimana diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung

Nomor 2 Tahun 2008 tanggal 10 September 2008 Tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (Perma No. 2 Tahun 2008 Tentang KHES). **Perma No. 2 Tahun 2008 tentang KHES** ini merupakan sebuah *terobosan kebutuhan hukum* dan *perundang-undangan* di era reformasi. Dari sudut pandang *kebutuhan hukum*, KHES tersebut dimaksudkan untuk memenuhi perkembangan kebutuhan hukum masyarakat di bidang ekonomi syariah sebagaimana dikehendaki UU Peradilan Agama.⁶⁶ Dari sudut pandang *perundang-undangan*, maka:

1. Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2004, Perma ini termasuk jenis *Perundang-undangan lain* yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundangan yang lebih tinggi.

2. Dalam Penjelasan Pasal tersebut dinyatakan bahwa:

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh **Mahkamah Agung**,

3. Perma ini merupakan realisasi dari politik hukum yang tertuang pada Konsideran huruf c UU No. 3 Tahun 2006 yang menghendaki agar Peradilan Agama dapat memenuhi perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.

Kenyataan menunjukkan bahwa meskipun Pasal 49 huruf i UU No. 3 Tahun 2006 memberikan tugas kepada Peradilan Agama untuk menyelesaikan perkara ekonomi syariah, namun Pembentuk UU-PA tersebut tidak menyediakan hukum terapan yang diperlukan. Untuk itulah maka Mahkamah Agung mengambil inisiatif dengan membuat terobosan perundang-undangan yang sesuai dengan kewenangannya dalam Pasal 79 UU No.14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah

⁶⁶Baca Konsideran UU No. 3 Tahun 2006 huruf c.

Agung, yakni dengan mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung tentang KHES. Kekosongan hukum terapan tertulis telah mendorong dibentuknya KHES. Hal ini sama dengan ketika dibentuknya KHI. Dengan demikian, meskipun Perma No. 2 Tahun 2008 tentang KHES itu bukan merupakan undang-undang, tetapi termasuk jenis lain dalam peraturan perundang-undangan. KHES akan mempunyai kekuatan hukum manakala telah diterima oleh masyarakat dan menjadi putusan pengadilan.

Jangkauan aktifitas ekonomi syariah dijelaskan oleh Penjelasan Pasal 49 huruf i tersebut di atas, yaitu bahwa yang dimaksud dengan **ekonomi syariah** adalah "*perbuatan*" atau "*kegiatan usaha*" yang dilaksanakan menurut prinsip syariah. Di dalam ekonomi syariah ini terdapat 2 (dua) jenis aktifitas, yaitu (1) '*perbuatan*' dalam ekonomi syariah dan (2) '*kegiatan usaha*' dalam ekonomi syariah. Jadi, jangkauan **aktifitas ekonomi syariah** ini meliputi:

- a. **Perbuatan dalam ekonomi syariah**, yaitu aktifitas yang dilakukan dalam mengatur perekonomian meskipun tidak dimaksudkan untuk mendapat penghasilan (keuntungan) dari perbuatan tersebut (non provit).
- b. **Kegiatan usaha dalam ekonomi syariah**, yaitu aktifitas yang dilakukan dengan maksud mendapat penghasilan (keuntungan) materi dari kegiatan usaha tersebut.

Dua aktifitas ekonomi syariah tersebut tunduk kepada hukum syariah Islam dan karenanya menjadi kompetensi absolut pengadilan agama. Sedang kegiatan ekonomi non syariah menjadi kompetensi absolut pengadilan negeri.

Penerapan prinsip syariah terhadap non muslim diatur dalam penjelasan Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa:

.... yang dimaksud dengan “*antara orang-orang yang beragama Islam*” adalah termasuk orang atau badan hukum yang dengan sendirinya menundukkan diri dengan suka rela kepada hukum Islam mengenai hal-hal yang menjadi kewenangan Peradilan Agama sesuai dengan ketentuan Pasal ini.

Pasal ini mengatur tentang kemungkinan terjadinya kegiatan ekonomi syariah yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih yang salah satu pihaknya adalah non muslim sehingga meskipun menurut hukum obyektif pihak yang non muslim tidak tunduk pada hukum syariah Islam, namun menurut hukum subyektif ia menundukkan diri kepada hukum syariah Islam.

Problema hukum transaksi syariah akan muncul manakala perjanjian atau transaksi syariah ini akan dilakukan dengan pihak lain yang menurut hukum obyektif tidak tunduk pada hukum syariah Islam, padahal perjanjian dan/atau transaksi tersebut hanya sah apabila dilakukan berdasarkan hukum syariah Islam. Dalam keadaan demikian, maka satu-satunya jalan hukum yang ada adalah pihak yang non muslim tersebut menundukkan diri kepada hukum syariah Islam, yakni melakukan perjanjian dan/atau transaksi sesuai hukum syariah Islam namun tidak harus masuk Islam ataupun meninggalkan agama yang dianutnya itu. Inilah arti menundukkan diri secara suka rela kepada hukum syariah Islam dan oleh sebab itu perkaranya masuk menjadi kompetensi pengadilan agama. **Ketentuan ini** merupakan salah satu bentuk penerapan prinsip syariah terhadap non muslim melalui kompetensi Peradilan Agama, yaitu bahwa *semua perkara yang*

terhadapnya berlaku dan tunduk kepada hukum syariah Islam menjadi

kompetensi absolut Pengadilan agama. Hal ini merupakan bukti perluasan penerapan prinsip syariah dalam hukum dan peradilan di Indonesia bagi semua penduduknya yang non muslim dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Namun demikian, penerapan prinsip syariah terhadap selain orang Islam atau badan hukum Islam ini tidak boleh mengganggu dan bahkan harus tetap menghormati hak asasi mereka dalam beragama sesuai keyakinan agama yang dianutnya. Di sinilah bukti berlakunya asas *rahmatan lil 'alamin*, yakni bahwa syariah Islam benar-benar menjadi rahmat bagi seluruh umat.

Perkara surat berharga syariah negara diatur dalam UU Nomor 19 Tahun 2008 tanggal 7 Mei 2008 Tentang Surat Berharga Syariah Negara. Pertimbangan penting diundangkannya UU ini, antara lain, adalah untuk memperkuat struktur ekonomi nasional dan sekaligus meningkatkan pengelolaan keuangan negara. Dengan diundangkannya UU ini telah pula memperkuat kompetensi Pengadilan agama di bidang ekonomi syariah dan sekaligus juga mensyariah kan ekonomi rakyat di samping dimaksudkan pula guna memenuhi kebutuhan masyarakat yang membutuhkan hukum masyarakat. Perkembangan penting dari UU ini adalah peningkatan peran Peradilan Agama. Secara yuridis dan sosiologis, kompetensi lembaga Peradilan Agama sebagai peradilan syariah sangat diperlukan dalam menegakkan hukum surat berharga syariah yang diatur dalam UU No. 19 Tahun 2008 Tentang Surat Berharga Syariah Negara (SBSN).

Perkara perbankan syariah diatur kemudian dalam UU Nomor 21 Tahun 2008 tanggal 16 Juli 2008 Tentang Perbankan Syariah. *Pertimbangan penting* pembentukan UU ini adalah; (1) dalam mencapai terciptanya masyarakat

adil dan makmur berdasarkan demokrasi ekonomi, dengan mengembangkan sistem ekonomi yang berlandaskan pada nilai keadilan, kebersamaan, pemerataan, dan kemanfaatan yang sesuai dengan prinsip syariah; (2) memenuhi perkembangan kebutuhan masyarakat akan jasa perbankan syariah yang semakin meningkat; dan (3) perbankan syariah memiliki kekhususan dibandingkan dengan perbankan konvensional. Di sinilah letak diterapkannya teori masalah dalam bidang ekonomi. **Perkembangan penting** berkaitan dengan kompetensi pengadilan agama dalam UU ini diatur dalam Pasal 55 yang menetapkan bahwa:

- (1) Penyelesaian sengketa Perbankan Syariah dilakukan oleh **pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama**.
- (2) Dalam hal para pihak telah memperjanjikan penyelesaian sengketa selain sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), penyelesaian sengketa dilakukan sesuai dengan isi Akad.
- (3) Penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak boleh bertentangan dengan Prinsip Syariah.

Kemudian dalam Penjelasan Pasal 55 ayat (2) ditetapkan bahwa:

Yang dimaksud dengan "penyelesaian sengketa dilakukan sesuai dengan isi Akad" adalah upaya sebagai berikut:

1. musyawarah;
2. mediasi perbankan;
3. melalui badan Arbitrase Syariah Nasional (Basyarnas) atau lembaga arbitrase lain; dan/atau
4. melalui pengadilan dalam lingkungan **Peradilan Umum**.

Berdasarkan ketentuan Pasal 55 ayat (1) tersebut, maka secara tegas dinyatakan bahwa sengketa perbankan syariah menjadi kompetensi absolut pengadilan agama. Ketentuan dalam Pasal ini merupakan kunci pokok dalam menentukan kompetensi absolut pengadilan agama mengenai perbankan syariah. Dengan demikian, maka pengadilan lain (pengadilan negeri) tidak berwenang

memeriksa dan mengadili sengketa ekonomi syariah. Ketentuan ini sejalan dengan

dan merupakan realisasi lebih lanjut dari apa yang telah diatur dalam Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama.

Namun demikian, UU ini juga memberikan hak bagi para pihak yang bersengketa untuk memilih media alternatif lain di luar pengadilan agama yang bersifat *non litigasi* berdasarkan kesepakatan, yakni menyelesaikan sengketa lewat: (1) musyawarah, (2) mediasi perbankan, (3) melalui badan Arbitrase Syariah Nasional (Basyarnas) atau (4) lembaga arbitrase lain sebagai alternatif penyelesaian sengketa yang mereka inginkan berdasarkan kesepakatan. Hal ini diatur dalam Pasal 55 ayat (2) UU No.21 Tahun 2008. Ketentuan ini ditetapkan demi menghargai hak keperdataan para pihak dalam memilih alternatif penyelesaian sengketa. **Berdasarkan ketentuan tersebut,** maka dapat diambil pengertian bahwa:

- 1) Penyelesaian sengketa perbankan syariah *tidak harus* diselesaikan secara litigasi di pengadilan, melainkan dapat diselesaikan melalui alternatif lain.
- 2) Pihak-pihak yang bersengketa bebas memilih media penyelesaian sengketa yang mereka inginkan, yakni memilih antara penyelesaian sengketa secara litigasi lewat pengadilan agama atau melalui alternatif lain non litigasi, yaitu melalui musyawarah, mediasi perbankan, melalui badan Arbitrase Syariah Nasional (Basyarnas) atau lembaga arbitrase lain.
- 3) Namun jika terjadi sengketa dan mereka akan menyelesaikannya secara litigasi, baik sejak semula atau karena penyelesaian di luar pengadilan tidak membuahkan hasil yang memuaskan, maka hal ini menjadi kompetensi

absolut pengadilan agama.

Dalam hal para pihak yang bersengketa memilih media penyelesaian sengketa alternatif melalui musyawarah, mediasi perbankan, melalui badan Arbitrase Syariah Nasional (Basyarnas) atau lembaga arbitrase syariah lainnya, maka tidak boleh bertentangan dengan prinsip syariah sehingga harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- 1) Pemilihan media penyelesaian sengketa alternatif non litigasi di luar pengadilan agama tersebut harus berdasarkan kesepakatan para pihak;
- 2) Kesepakatan tersebut harus dituangkan secara tertulis di dalam akad pada saat mereka membuat perjanjian;
- 3) Media alternatif tersebut harus merupakan lembaga syariah;
- 4) Tidak dibenarkan memilih media alternatif di luar lembaga syariah;
- 5) Penyelesaian sengketa tidak boleh bertentangan dengan hukum syariah Islam.

Prinsip syariah dalam penyelesaian sengketa perbankan syariah ini adalah meliputi baik kelembagaan maupun hukum terapan. Secara kelembagaan, media alternatif tersebut haruslah media yang dibentuk dan diselenggarakan berdasarkan prinsip syariah dan dilakukan oleh orang yang beragama Islam. Jika media yang berbentuk perorangan harus dilakukan oleh orang yang beragama Islam. Apabila para pihak di dalam akadnya menyatakan memilih penyelesaian sengketa alternatif melalui musyawarah, mediasi perbankan, melalui badan arbitrase syariah atau lembaga syariah lainnya, maka secara yuridis pengadilan agama tidak boleh memeriksa dan mengadilinya. Tetapi apabila para pihak tidak menentukan di dalam akadnya untuk menyelesaikan

sengketanya itu melalui arbitrase, atau penyelesaian sengketa alternatif tersebut

mengalami kebuntuan, maka pengadilan agama berwenang (boleh) memeriksa dan mengadilinya.⁶⁷ Hal ini berarti bahwa jika tidak ada kesepakatan antara pihak-pihak, atau seandainya ada kesepakatan tetapi tidak dibuat secara tertulis di dalam akad, atau para pihak memilih alternatif penyelesaian sengketa yang non syariah sehingga bertentangan dengan prinsip syariah, maka pemilihan alternatif tersebut tidak dapat dibenarkan menurut hukum dan tidak dapat diberi kekuatan hukum. Apabila ketentuan di atas tersebut diabaikan, maka akan berakibat hukum bahwa hasil atau kesepakatan yang diperoleh tidak dapat diberi kekuatan hukum oleh pengadilan karena tidak memenuhi syarat yang berupa prinsip syariah dan hasil kesepakatan tersebut tidak dapat dieksekusi. Apabila para pihak di dalam akadnya tidak menentukan pilihan mengenai alternatif penyelesaian sengketa, maka hal ini mutatis mutandis menjadi kompetensi absolut pengadilan agama.

Dalam hal ini, kompetensi absolut pengadilan agama meliputi beberapa aspek perbankan syariah dan kegiatannya dalam menjalankan ekonomi syariah yang, antara lain, meliputi:

1. Kelembagaan (perorangan dan/atau badan hukum) dalam perbankan syariah;
2. Akad (perjanjian) yang dibuat dalam perbankan syariah;
3. Kegiatan (operasionalisasi) perbankan syariah;
4. Sengketa tentang status hukum kelembagaan perbankan syariah;
5. Sengketa tentang akad (perjanjian) dalam perbankan syariah;

⁶⁷ Ketentuan ini berdasarkan Pasal 3 UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Kemudian dalam Pasal 11 dinyatakan bahwa apabila para telah menetapkan di dalam akadnya bahwa sengketa akan diselesaikan melalui arbitrase, maka para pihak tidak boleh mengajukannya ke pengadilan dan pengadilan pun wajib menolaknya. Lihat Bambang Sutiyoso, *Penyelesaian Sengketa Bisnis*, Citra Media, Jakarta, Yogyakarta, 2006, hlm.19.

6. Sengketa tentang prestasi dan wanprestasi;
 7. Sengketa tentang arbitrase syariah;
 8. Sengketa tentang kepailitan syariah;
 9. Sengketa tentang perlindungan nasabah dalam perbankan syariah;
 10. Sengketa tentang pengingkaran terhadap arbiter pada arbitrase syariah;
 11. Penunjukan arbiter ketiga pada arbitrase syariah;
 12. Penilaian secara formal terhadap putusan arbitrase syariah;
 13. Penetapan penolakan/perintah eksekusi putusan arbitrase syariah;
 14. Tindak lanjut penyelesaian sengketa ekonomi syariah pada badan arbitrase syariah (UU No.30 Th 1999);
 15. Menyelesaikan sengketa kepailitan (UU No.37 Tahun 2004);
 16. Menyelesaikan sengketa ekonomi syariah pada umumnya;
 17. Melaksanakan putusan sengketa ekonomi syariah (putusan PA, basyarnas, dan gross akte);
 18. Menunjuk arbiter pada basyar yang disengketakan;
 19. Menyelesaikan sengketa tentang putusan basyarnas;
 20. Mendaftar (mendeponir) putusan basyarnas;
 21. Mengeksekusi putusan basyarnas;
 22. Menetapkan kepailitan debitur;
 23. Menetapkan pengampu (curator);
 24. Menetapkan hakim pengawas;
 25. Menyelesaikan sengketa kepailitan dalam kegiatan ekonomi syariah
-

Lembaga-lembaga musyawarah, mediasi perbankan, badan Arbitrase Syariah Nasional (Basyarnas) atau lembaga arbitrase lain tersebut merupakan lembaga alternatif penyelesaian sengketa di luar proses litigasi. Apabila suatu sengketa telah diusahakan penyelesaiannya melalui lembaga alternatif tersebut namun ternyata juga belum dapat menyelesaikan sengketa maka penyelesaian akhirnya kembali kepada lembaga pokok (induknya), yaitu melalui proses litigasi oleh Pengadilan agama sebagai Pengadilan Negara pelaku kekuasaan kehakiman yang telah diberi kewenangan absolut untuk memeriksa dan mengadili serta menyelesaikannya.

Selanjutnya bagaimana dengan Pengadilan negeri? Dalam Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d. UU No. 21 Tahun 2008 tersebut dikatakan bahwa penyelesaian sengketa sesuai isi akad adalah upaya “melalui pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum”, yaitu Pengadilan negeri. **Secara harfiah**, Penjelasan ini memberi pengertian bahwa:

- 1) selain kekuasaan mengadili sengketa perbankan syari’ah dilimpahkan menjadi kewenangan absolut Pengadilan agama sebagai lembaga pokok (induk) sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 55 ayat (1), pembentuk Undang-undang juga memberikan kewenangan untuk memeriksa dan mengadili sengketa perbankan syariah kepada Pengadilan negeri apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersengketa yang dinyatakan di dalam akad sebagai lembaga alternatif di luar lembaga pokoknya, yaitu Pengadilan agama;
- 2) pembentuk Undang-undang telah menempatkan Pengadilan negeri sebagai lembaga alternatif sejajar dengan lembaga musyawarah, mediasi perbankan,

badan Arbitrase Syariah Nasional (Basyarnas) atau lembaga arbitrase lain yang bersifat non litigasi, bukan lagi sebagai lembaga pokok (induk) yang bersifat litigasi;

- 3) akibatnya, jika penyelesaian sengketa tidak terselesaikan di Pengadilan negeri sebagai lembaga alternatif, maka harus kembali kepada Pengadilan agama sebagai lembaga pokok (induk) yang berwenang secara absolut untuk memeriksa, mengadili dan menyelesaikan sengketa perbankan syariah.

Bukankah aturan ini merupakan suatu keganjilan dan kesimpangsiuran hukum? Oleh sebab itu jika kita cermati, ternyata secara yuridis ketentuan pada Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d tersebut merupakan sebuah keganjilan dan kesimpangsiuran hukum yang dibuat oleh pembentuk Undang-undang. Hal ini didasarkan atas beberapa alasan sebagai berikut:

1. Pemberian kewenangan kepada Pengadilan negeri sebagai pilihan alternatif untuk memeriksa dan mengadili sengketa perbankan syariah ini bertentangan dengan asas pelimpahan kekuasaan absolut kepada Pengadilan agama yang harus bersifat tunggal dan menutup kewenangan bagi Pengadilan lain untuk memeriksa dan mengadili perkara yang sama.
2. Ketentuan dalam penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d ini merupakan sebuah keganjilan dan kesemrawutan hukum yang dibuat oleh pembentuk Undang-undang karena ketentuan tersebut:
 - 1.1. Bertentangan dengan induknya, yaitu Pasal 55 dalam batang tubuh Undang-undang yang dijelasakannya dimana Pasal 55 sebagai batang tubuh memberikan kewenangan absolut hanya kepada Pengadilan

agama sebagai satu-satunya Pengadilan Negara yang berwenang, sedang penjelasannya juga memberikan kewenangan kepada Pengadilan negeri sebagai alternatif.

- 1.2. Bertentangan dengan asas umum kekuasaan kehakiman yang menempatkan Pengadilan sebagai lambang kekuasaan Negara dalam organisasi Negara. Penjelasan Pasal 55 tersebut telah menempatkan: 1) Pengadilan negeri bukan lagi sebagai Pengadilan Negara pelaku kekuasaan kehakiman karena ditempatkan sejajar dengan lembaga alternatif non litigasi, 2) Pengadilan negeri sebagai lembaga litigasi didudukkan sebagai reserve di tempat lain sebagai lembaga alternatif non litigasi.
- 1.3. Bertentangan dengan asas ketertiban dan kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam UU No.10 Tahun 2004, karena menimbulkan dualisme pengadilan dan mengaburkan arti kewenangan absolut Pengadilan agama;
- 1.4. Bertentang dengan kedudukan dan fungsi Pengadilan negeri sebagai lembaga litigasi pelaku kekuasaan kehakiman yang hanya ditempatkan sebagai lembaga alternatif dan disejajarkan dengan lembaga non litigasi.

- 1.5. Bertentangan dengan fungsi penjelasan karena seharusnya penjelasan hanyalah sekedar menjelaskan arti dan maksud batang tubuh yang dijelaskan, bukan memuat norma dan/atau ketentuan baru di luar batang tubuh yang dijelaskan.
- 1.6. Bertentangan dengan asas dapat dilaksanakan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 5 huruf d UU No.10 Tahun 2004 karena ketentuan ini tidak mempertimbangkan efektifitasnya dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis dengan adanya dualisme pengadilan.
- 1.7. Bertentangan dengan prinsip syariah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 55 ayat (3) UU tersebut karena menyalurkan sengketa syariah melalui lembaga non syariah bertentangan dengan prinsip syariah. Menurut prinsip peradilan syariah Islam, semua perkara yang terhadapnya berlaku/tunduk pada hukum syariah Islam harus diselesaikan menurut hukum syariah Islam melalui peradilan syariah Islam.
- 1.8. Bertentangan dengan asas kompetensi absolut bersifat monopoli. Prinsip dasar kekuasaan mengadili didasarkan atas asas spesifikasi pengadilan dan spesialisasi perkara yang merupakan realisasi dari asas tujuan dibentuk dan diselenggarakannya peradilan. Peradilan Agama dibentuk dan diselenggarakan guna memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan perkara syariah yang merupakan spesialisasinya. Oleh

sebab itu, adalah wajar apabila perkara ekonomi syariah (in clude eksekusi putusan BASYARNAS) menjadi kompetensi absolut pengadilan agama dan bersifat monopoli sesuai spesialisasinya.

2. Menurut ketentuan dalam UU No. 10 Tahun 2004, yakni dalam Lampiran Pasal 44 ayat (2) pada lampiran butir 149 dan 150 dikatakan bahwa:
 - 2.1. Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh;
 - 2.2. Penjelasan hanya memuat uraian atau jabatan lebih lanjut dari norma yang diatur dalam batang tubuh;
 - 2.3. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dijelaskan;
 - 2.4. Penjelasan undang-undang tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut. Oleh karena itu, hindari membuat rumusan norma di dalam bagian penjelasan.
3. Ketentuan dalam Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 49 huruf i UU No.7 Tahun 1989 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2006 Tentang Peradilan Agama jo Pasal 14 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004 yang telah melimpahkan kompetensi absolut mengadili sengketa perbankan syariah kepada Pengadilan agama.
4. Dalam pelaksanaannya nanti, sudah barang tentu akan menimbulkan kekacauan hukum karena adanya 'dualisme' Pengadilan yang diciptakan oleh

pembentuk Undang-undang akibat dikaburkannya kepastian hukum yang telah ditetapkan oleh Undang-undang Peradilan Agama.

Bagaimanakah selanjutnya dengan penerapan Penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d tersebut? Untuk mengantisipasi timbulnya keganjilan dan kesimpangsiuran hukum, maka berdasarkan atas asas *lex superior derogat legi inferior*, maka penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d tersebut harus dinyatakan secara hukum tidak berlaku dan tidak mengikat karena bertentangan dengan ketentuan induknya yang derajatnya lebih tinggi, yaitu batang tubuh Undang-undang yang ditetapkan olehnya. Dengan kata lain, ketentuan dalam penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d tersebut tidak dapat dijalankan. Hal ini sesuai prinsip-prinsip peradilan syariah Islam, yaitu bahwa peradilan syari'ah Islam diselenggarakan guna menegakkan syariah Islam dan menyelesaikan sengketa antara pihak-pihak yang berperkara, setiap perkara yang terhadapnya berlaku ketentuan syariah Islam wajib diselesaikan menurut hukum syariah Islam lewat peradilan syariah Islam serta setiap muslim wajib bertahkim kepada peradilan syariah Islam dan tidak ada pilihan lain bagi orang Islam selain hukum dan pengadilan syariah Islam.

9. Perkara Pidana Syariah (Jinayah)

Dahulu pada masa kerajaan-kerajaan Islam berkuasa, perkara pidana syariah menjadi kompetensi absolut Peradilan Agama. Kemudian secara drastis kompetensi ini dicabut oleh Pemerintah Penjajah Belanda dan dialihkan ke pengadilan negeri. **Kemudian** dengan diundangkan UU Nomor 18 Tahun 2001

tanggal 19 Juli 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh

Menjadi Nanggroe Aceh Darussalam kompetensi bidang pidana syariah ini dikembalikan, meskipun baru kepada Mahkamah Syar'iyah di Aceh. Masalah kompetensi Mahkamah Syar'iyah ini diatur dalam Bab XII Mahkamah Syar'iyah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Pasal 25 yang menyatakan:

- (1) Peradilan Syari'at Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagai bagian dari sistem peradilan nasional dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak manapun.
- (2) Kewenangan Mahkamah Syar'iyah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), didasarkan atas syari'at Islam dalam sistem hukum nasional, yang diatur lebih lanjut dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- (3) Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberlakukan bagi pemeluk agama Islam.

Kompetensi Mahkamah Syar'iyah sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (2) tersebut di atas menunjukkan apa yang hendak dituju dengan dibentuknya Mahkamah Syar'iyah, yaitu hendak memberlakukan syariah Islam bagi penduduk yang memeluk agama Islam yang berada di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam secara bertahap dan demokratis melalui Qanun. Dengan demikian dapat dipahami bahwa kompetensi Mahkamah Syar'iyah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah seluas syariah Islam yang secara bertahap akan diatur dengan Qanun.⁶⁸ Kompetensi Mahkamah Syar'iyah tersebut kemudian diatur dalam Qanun No. 10 Tahun 2002 tanggal 14 Oktober 2002 Tentang Peradilan Syari'at Islam di Aceh dalam Pasal 49, 50 dan 51. Pasal 49 Qanun ini menyatakan bahwa:

Mahkamah Syar'iyah bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara-perkara pada tingkat pertama, dalam bidang:

- a. **ahwal al-syakhshiyah;**
- b. **mu'amalah;**
- c. **jinayah.**

⁶⁸ Mahkamah Syar'iyah Provinsi Nanggroe Aceh, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Tentang Mahkamah Syar'iyah Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*, Mahkamah Syar'iyah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 2006, hlm. 28-61.

Pasal 50 menyatakan bahwa:

- a. Mahkamah Syar'iyah Provinsi bertugas dan berwenang memeriksa dan memutuskan perkara yang menjadi kewenangan Mahkamah Syar'iyah dalam tingkat banding.
- b. Mahkamah Syar'iyah Provinsi juga bertugas dan berwenang mengadili dalam tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan antar Mahkamah Syar'iyah di Nanggroe Aceh Darussalam.

Pasal 51 menyatakan bahwa:

Selain tugas dan kewenangan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 49 dan Pasal 50, Mahkamah dapat disertai tugas dan kewenangan lain yang diatur dengan Qanun.

Kemudian dalam Penjelasan Pasal 49 tersebut dinyatakan bahwa:

- a. Yang dimaksud kewenangan dalam bidang **al-ahwal al-syakhshiyah** meliputi hal-hal yang diatur dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama beserta Penjelasan dari pasal tersebut, kecuali waqaf, hibah, dan shadaqah.
- b. Yang dimaksud dengan kewenangan dalam bidang **mu'amalah** meliputi hukum kebendaan dan perikatan seperti:
 - Jual beli, hutang-piutang;
 - Qiradh (permodalan);
 - Musaqah, muzara'ah, mukhabarah (bagi hasil pertanian);
 - Wakilah (kuasa), Syirkah (perkongsian);
 - Ariyah (pinjam meminjam), hajru (penyitaan harta), syuf'ah (hak langgeh), rahnu (gadai);
 - Ihya'u al-mawat (pembukaan tanah), ma'adin (tambang), luqathah (barang temuan);
 - Perbankan, ijarah (sewa menyewa), takaful;
 - Perburuhan;
 - Harta rampasan; waqaf, hibah, sadaqah, dan hadiah;
- c. Yang dimaksud dengan kewenangan dalam bidang **jinayat** adalah sebagai berikut:
 - **Hudud** yang meliputi:
 - Zina
 - Menuduh berzina
 - Mencuri
 - Merampok
 - Minuman keras dan Napza
 - Murtad
 - Pemberontakan (bughat).
 - **Qishash/diat** yang meliputi:
 - Pembunuhan

- Penganiayaan.
- **Ta'zir** yaitu hukuman yang dijatuhkan kepada orang yang melakukan pelanggaran Syari'at selain hudud dan qishash/diat seperti:
 - Judi
 - Khalwat
 - Meninggalkan shalat fardlu dan puasa Ramadhan.⁶⁹

Dalam Qanun ini sudah mulai nampak dirumuskan kompetensi Mahkamah Syar'iyah meliputi ruang lingkup hukum syariah Islam. Inilah model peradilan syariah Islam yang sesuai dengan prinsip-prinsip peradilan syariah Islam.

Pada tahun 2004 diundangkan UU No. 4 Tahun 2004 tanggal 15 Januari 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman. UU ini mengukuhkan eksistensi Mahkamah Syar'iyah di Nangroe Aceh Darussalam dengan segala kompetensinya sebagaimana diatur dalam UU No. 18 Tahun 2001 tentang Pemerintahan Aceh.⁷⁰

Pada tahun 2006 diundangkan pula UU No. 11 Tahun 2006 tanggal 1 Agustus 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. UU ini merupakan pelanjutan dari UU sebelumnya tentang otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh. Di dalam UU No. 11 Tahun 2006 ini diatur pula tentang Peradilan Syariah Islam yang bernama Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah Aceh. Dalam UU No. 11 Tahun 2006 ini, yakni pada Bab XVII diatur tentang Syariat Islam Dan Pelaksanaannya dan pada Bab XVIII diatur tentang Mahkamah Syar'iyah. Dua bab dalam UU No. 11 Tahun 2006 tersebut berkaitan erat dengan perkembangan Peradilan Agama di Indonesia. Bab XVII mengatur tentang syariat Islam dan pelaksanaannya di Nangroe Aceh Darussalam. **Pasal 125** ayat (1) menyatakan bahwa Syariat Islam

⁶⁹ Mahkamah Syar'iyah Provinsi Nanggroe Aceh, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Tentang Mahkamah Syar'iyah Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*, Mahkamah Syar'iyah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 2006., hal. 152-186.

⁷⁰ Pasal 15 ayat (2) UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

yang dilaksanakan di Aceh meliputi aqidah, syar'iyah dan akhlak. Kemudian ayat (2)-nya menyatakan bahwa syariat Islam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi ibadah, ahwal al-syakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha' (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar, dan pembelaan Islam. Menurut ayat (3), ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan syariat Islam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Qanun Aceh. **Pasal 126** mengatur tentang penerapan asas personlitas keislaman di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Ayat (1) Pasal ini menyatakan bahwa *setiap pemeluk agama Islam di Aceh wajib menaati dan mengamalkan syari'at Islam*. Hal ini berarti bahwa secara yuridis, hukum Islam berlaku secara imperatif bagi setiap orang Islam yang berada di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Mengenai penanggung jawab pelaksanaan syariat Islam di Aceh diatur dalam Pasal 127 ayat (1) yang menyatakan bahwa Pemerintah Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelaksanaan syari'at Islam. Kemudian pada ayat (2)nya dinyatakan bahwa Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota menjamin kebebasan, membina kerukunan, menghormati nilai-nilai agama yang dianut oleh umat beragama dan melindungi sesama umat beragama untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama yang dianutnya. Dalam pelaksanaan syariat Islam ini diperlukan adanya anggaran. Untuk itu Pasal 127 ayat (3) menetapkan bahwa Pemerintah, Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota mengalokasikan dana dan sumber daya lainnya untuk pelaksanaan syari'at Islam. **Bagaimana dengan non muslim yang berada di Aceh?** Pasal 126 ayat (2) menyatakan bahwa setiap orang yang bertempat tinggal atau

berada di Aceh wajib menghormati pelaksanaan syari'at Islam. Hal ini berarti bahwa meskipun terhadap orang non muslim tidak berlaku hukum Islam namun mereka harus tetap menghormati pelaksanaan syari'at Islam di Aceh.

Dengan berlakunya syariat Islam di Provinsi Aceh, maka dibutuhkan pula lembaga peradilan syariah Islam. Mengenai hal ini diatur dalam Pasal 128 s/d Pasal 137 UU No. 11 Tahun 2006. **Pasal 128** ayat (1) menyatakan bahwa Peradilan syariat Islam di Aceh adalah bagian dari sistem peradilan nasional dalam lingkungan Peradilan Agama yang dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak mana pun. Kemudian pada ayat (2)nya dinyatakan bahwa Mahkamah Syar'iyah merupakan pengadilan bagi setiap orang yang beragama Islam dan berada di Aceh. Dalam Penjelasan Pasal 128 ayat (2) ini ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan setiap orang yang beragama Islam dalam ketentuan ini adalah siapapun yang beragama Islam tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan dan status.

Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah Aceh pada hakikatnya adalah Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama yang berada di Provinsi Aceh. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2003 yang mengubah Pengadilan Agama menjadi Mahkamah Syar'iyah dan Pengadilan Tinggi Agama menjadi Mahkamah Syar'iyah Aceh. Oleh sebab itu segala peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama berlaku juga bagi Mahkamah Syar'iyah. Mengenai kompetensi Mahkamah Syar'iyah, maka Pasal 3 ayat (1) Keputusan Presiden No.

11 Tahun 2003 tersebut menyatakan bahwa:

Kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi adalah kekuasaan dan kewenangan Pengadilan agama dan Pengadilan Tinggi Agama, ditambah dengan kekuasaan dan kewenangan lain yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dalam ibadah dan syiar Islam yang ditetapkan dengan qanun.

Dengan demikian, maka kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Syar'iyah diatur dalam dua Undang-Undang, yaitu UU No. 3 Tahun 2006 Tentang Peradilan Agama dan UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Pasal 128 UU No. 11 Tahun 2006 ayat (3) dan (4) menetapkan sebagai berikut:

- (3) Mahkamah Syar'iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal al-syahsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syari'at Islam.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai bidang ahwal al-syahsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan qanun.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Mahkamah Syar'iyah memiliki kompetensi yang sama dengan kompetensi Pengadilan Agama di luar Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam ditambah kewenangan lain yang ditetapkan berdasarkan qanun. Selengkapnya, kompetensi Mahkamah Syar'iyah adalah sebagai berikut:

1. Berdasarkan UU Peradilan Agama, Mahkamah Syar'iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan perkara antara orang-orang yang beragama Islam di bidang perkawinan, waris, wasiat, hibah, waqaf, zakat, infaq, sahadaqah, dan ekonomi syariah; dan
2. Berdasarkan UU No. 11 Tahun 2006, Mahkamah Syar'iyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan perkara-perkara bidang *ahwal al-syahsiyah* (hukum keluarga), *muamalah* (hukum perdata), dan *jinayah* (hukum

pidana syariah Islam) yang didasarkan atas syari'at Islam yang diatur dengan qanun.

10. Eksekusi Putusan Badan Arbitrase Syariah Nasional

Tarik ulur kompetensi eksekusi putusan basyarnas merupakan konflik ideologi di masa transisi. Pada tahun 2008, yakni pada tanggal 10 Oktober 2008, Mahkamah Agung mengeluarkan Surat Edaran Nomor 08 Tahun 2008 Tentang Eksekusi Putusan Badan Arbitrase Syariah Nasional (BASYARNAS). Dalam surat edaran tersebut ditegaskan bahwa eksekusi putusan BASYARNAS menjadi *kompetensi pengadilan agama*. Dengan dikeluarkannya Surat Edaran tersebut telah menghilangkan keraguan dan silang pendapat mengenai pengadilan mana yang berwenang melaksanakan (seksekusi) atas putusan Badan Arbitrase Syariah Nasional. Dengan demikian, maka Surat Edaran ini semakin memperkuat kompetensi Pengadilan Agama. **Namun demikian** keadaan ini menjadi berubah dengan diundangkannya UU No. 48 Tahun 2009 tanggal 29 Oktober 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Eksekusi putusan badan arbitrase nasional ini diatur dalam Pasal 59 UU No. 48 Tahun 2009 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Arbitrase merupakan cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar pengadilan yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.
- (2) Putusan arbitrase bersifat final dan mempunyai kekuatan hukum tetap dan mengikat para pihak.
- (3) Dalam hal para pihak tidak melaksanakan putusan arbitrase secara sukarela, putusan dilaksanakan berdasarkan perintah ketua **pengadilan negeri** atas permohonan salah satu pihak yang bersengketa.

Kemudian dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut disebutkan bahwa:

Yang dimaksud dengan "arbitrase" dalam ketentuan ini termasuk juga *arbitrase syariah*.

Bagaimana memahami ketentuan Pasal 59 ini, kaitannya dengan kompetensi Pengadilan Agama dalam melaksanakan eksekusi putusan badan arbitrase syariah nasional? Berdasarkan ketentuan Pasal 49 huruf i UU No. 3 Tahun 2006 jo Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 08 Tahun 2008 tanggal 10 Oktober 2008 Tentang Eksekusi Putusan Badan Arbitrase Syariah Nasional (BASYARNAS), secara tegas dinyatakan bahwa eksekusi putusan badan arbitrase syariah nasional (BASYARNAS) masuk menjadi kompetensi Pengadilan agama. Ketentuan Pasal 59 UU No. 48 Tahun 2009 ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Ketentuan ayat (1) Pasal 59 berikut Penjelasannya ini sudah sesuai (singkron) dengan ketentuan perundang-undangan lain yang berlaku, yaitu bahwa arbitrase dan arbitrase syariah merupakan cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar pengadilan yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.
2. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) Pasal ini juga telah sejalan (singkron) dengan peraturan perundang-undangan lainnya, yaitu bahwa putusan arbitrase dan arbitrase syariah bersifat final dan mempunyai kekuatan hukum tetap dan mengikat para pihak.
3. Tetapi ketentuan dalam ayat (3) Pasal 59 ini yang berbunyi "Dalam hal para pihak tidak melaksanakan putusan arbitrase secara sukarela, putusan dilaksanakan berdasarkan perintah ketua **pengadilan negeri** atas permohonan salah satu pihak yang bersengketa" telah terjadi **penyimpangan** atau **kerancuan** karena:

- 3.1. Ketentuan ini bertentangan dengan asas umum pelimpahan kekuasaan mengadili, yaitu *asas spesifikasi pengadilan dan spesialisasi perkara* karena seharusnya kompetensi eksekusi putusan badan arbitrase nasional berada pada pengadilan negeri sedang kompetensi eksekusi putusan badan arbitrase syariah nasional berada pada pengadilan agama sebagai peradilan syariah Islam;
 - 3.2. Ketentuan ini bertentangan dengan prinsip dasar *kompetensi absolut bersifat monopoli dan utuh* karena kekuasaan pengadilan agama itu mencakup kekuasaan untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta *menyelesaikan* perkara, yakni melaksanakan eksekusi putusan syariah.
 - 3.3. Ketentuan ini bertentangan dengan prinsip syariah yang menghendaki satu kesatuan sistem hukum syariah Islam.
 - 3.4. Ketentuan dalam Pasal 59 ayat (3) UU No. 48 Tahun 2009 ini juga bertentangan dengan asas sinkronisasi perundang-undangan, terutama dengan UU Peradilan Agama, yakni Pasal 49 huruf i UU No. 3 Tahun 2006 dan juga dengan Pasal 25 ayat (3) UU No. 48 Tahun 2009 sebelumnya, sehingga ketentuan ini menjadi *rancu*. Ketentuan ini bertentangan dengan asas kepastian hukum dalam pengaturan pelimpahan kekuasaan kepada pengadilan-pengadilan di Indonesia;
 - 3.5. Ketentuan ini juga bertentangan dengan prinsip-prinsip peradilan syariah Islam yang mengajarkan bahwa perkara syariah menjadi kompetensi Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam.
-

4. Hal ini terjadi diduga akibat masih kuatnya pengaruh teori *recepte* yang secara sadar ataupun tidak sadar masih bersemayam di benak pikiran para pembentuk undang-undang. Meskipun Indonesia sudah merdeka, namun ternyata pembentuk undang-undang belum merdeka sepenuhnya dari jajahan teori *recepte* buatan penjajah Belanda. Sementara itu, semangat transformasi hukum syariah Islam yang dikumandangkan setelah kemerdekaan belum terhayati dengan baik. Hal ini berakibat munculnya rumusan Pasal yang tidak konsisten, tidak proporsional dan memihak.
5. Hal ini juga menjadi bukti terjadinya **kelalaian** dalam membentuk undang-undang di mana kerancuan yang sama juga terjadi pada Pasal lain, yaitu Pasal 57 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 yang berbunyi:

Pada setiap **pengadilan negeri** dibentuk pos bantuan hukum kepada pencari keadilan yang tidak mampu dalam memperoleh bantuan hukum.

Pasal ini secara yuridis menunjukkan bahwa pos bantuan hukum hanya diberikan kepada pengadilan negeri. Tetapi Pasal ini tidak konsisten.

6. Sementara itu, pada Pasal 60C UU No. 50 Tahun 2009 juga terdapat pasal yang sama yang berbunyi

Pada setiap **pengadilan agama** dibentuk pos bantuan hukum kepada pencari keadilan yang tidak mampu dalam memperoleh bantuan hukum.

Pasal ini juga memberi tempat pos bantuan hukum bagi pengadilan agama.

Inilah bukti tidak konsistennya Pasal 57 ayat (1) UU No. 48/2009.

7. Pos bantuan hukum juga diberikan kepada **pengadilan tata usaha negara** sebagaimana diatur dalam Pasal 144D ayat (1) UU No. 51 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa:

Pada setiap **pengadilan tata usaha negara** dibentuk pos bantuan hukum untuk pencari keadilan yang tidak mampu dalam memperoleh bantuan hukum.

8. Jadi pos bantuan hukum bukan hanya diberikan kepada pengadilan negeri saja sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 57 ayat (1) UU No. 49 Tahun 2009, tetapi juga diberikan kepada pengadilan agama dan pengadilan tata usaha negara.
9. Berdasarkan analisis tersebut, seharusnya UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai undang-undang pokok yang berlaku bagi semua pengadilan dapat memberi dasar hukum dan perlindungan bagi undang-undang organiknya yang hanya berlaku pada masing-masing pengadilan. Oleh sebab itu, seharusnya ketentuan Pasal 57 ayat (1) itu berbunyi:

Pada setiap **pengadilan** dibentuk pos bantuan hukum kepada pencari keadilan yang tidak mampu dalam memperoleh bantuan hukum.

Tanpa menyebutkan kata "**negeri**" di belakang kata "pengadilan" karena pos bantuan hukum bukan hanya ada pada pengadilan negeri saja.

10. Oleh sebab itu, ketentuan dalam Pasal 59 ayat (3) UU No. 48 Tahun 2009 seharusnya juga berbunyi:

Dalam hal para pihak tidak melaksanakan putusan arbitrase secara sukarela, putusan dilaksanakan berdasarkan perintah ketua **pengadilan** atas permohonan salah satu pihak yang bersengketa.

Tanpa menyebutkan kata "**negeri**" di belakang kata "pengadilan" karena bukan hanya pengadilan negeri saja yang dapat melakukan eksekusi.

11. Dalam hal terjadi pertentangan antara **asas hukum** dan **yuridis hukum**, maka yang dapat diambil dan dilaksanakan adalah asasnya karena asas hukum lebih

konsisten dari pada ketentuan yuridisnya yang rancu, tidak konsisten, dan membingungkan.

11. Perkara Syariah Lainnya

Dengan diundangkannya UU No. 3 Tahun 2006, maka terjadi perkembangan mendasar kompetensi Peradilan Agama. Perkembangan ini dituangkan dalam beberapa Pasal dalam UU Peradilan Agama, yaitu:

1. Pasal 2 UU No. 7 Tahun 1989 yang berbunyi: "Peradilan Agama *merupakan* salah satu *pelaksana* kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai *perkara perdata tertentu* yang diatur dalam undang-undang ini" diubah menjadi berbunyi: "Peradilan Agama *adalah* salah satu *pelaku* kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai *perkara tertentu* yang diatur dalam undang-undang ini".
2. Pasal 49 lama diubah sehingga berbunyi "Pengadilan agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang a. Perkawinan; b. Waris; c. Wasiat; d. Hibah; e. Wakaf; f. Zakat; g. Infaq; h. Shadaqah; dan i. Ekonomi syariah.
3. Pasal 50 lama diubah sehingga berbunyi:
 1. Dalam hal terjadi sengketa hak milik atau sengketa lain dalam perkara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49, khusus mengenai obyek sengketa tersebut harus diputus lebih dahulu oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum.
 2. Apabila terjadi sengketa hak milik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang subyek hukumnya antara orang-orang yang beragama Islam, obyek sengketa tersebut diputus oleh pengadilan agama bersama-sama perkara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49.

4. Pasal 52A yang merupakan penambahan baru berbunyi "Pengadilan agama memberikan itsbat kesaksian rukyat hilal dalam penentuan awal bulan pada tahun Hijriyah".

Perkembangan Pemulihan Kompetensi dalam UU No. 3 Tahun 2006 sangat signifikan. Perkembangan ini meliputi: (1) Kekuasaan Pengadilan agama dipertegas dan diperluas; (2) Perluasan pemulihan penerapan asas personalitas keislaman; (3) Pemantapan penerapan prinsip-prinsip peradilan syariah Islam; dan (4) Penegasan pengaturan kompetensi absolut pengadilan agama dalam undang-undang. Pemulihan kekuasaan mengadili ini terakhir diatur dalam Pasal 2, Pasal 49, Pasal 50, Pasal 52A dan Pasal 107 ayat (2) UU No. 3 Tahun 2006. **Pasal 2 UU No. 3 Tahun 2006** tersebut menyatakan bahwa 'Pengadilan agama adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara tertentu sebagaimana diatur dalam undang-undang ini'. Dalam Penjelasan umum alinea pertama dikatakan bahwa 'Peradilan Agama merupakan salah satu badan peradilan pelaku kekuasaan kehakiman untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan bagi rakyat pencari keadilan mengenai *perkara tertentu* antara orang-orang yang beragama Islam di bidang perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, shadaqah, dan ekonomi syariah (**kawawahi wazis eksyar**).⁷¹ Dengan penegasan kembali kompetensi Pengadilan agama tersebut ada 3 (tiga) sasaran yang dimaksudkan oleh pembentuk Undang-Undang, yaitu untuk: (1) **Memberi dasar** hukum kepada pengadilan agama dalam menyelesaikan perkara tertentu sebagaimana dimaksud

⁷¹ Penjelasan Umum UU No. 3 Tahun 2006 alinea pertama.

dalam Pasal 49, 50, 52A dan 107 ayat (2) UU-PA; (2) **Memberi dasar** hukum bagi pengadilan agama dalam menyelesaikan *pelanggaran atas Undang-Undang tentang Perkawinan* dan peraturan pelaksanaannya; dan (3) **Memperkuat** landasan hukum Mahkamah Syar'iyah dalam melaksanakan kewenangannya di bidang *jinayah* berdasarkan qanun.⁷²

Perkara syariah yang belum diatur kompetensinya menjadi kompetensi pengadilan mana? Dalam hal demikian maka harus dikembalikan kepada *prinsip dasar semula*, yaitu bahwa semua perkara yang berdasarkan asas personalitas keislaman berlaku dan tunduk pada hukum syariah Islam sehingga berdasarkan prinsip peradilan syariah Islam tunduk kepada kompetensi Pengadilan Agama.

12. Penyelesaian Sengketa Milik

Sengketa hak milik dan keperdataan lain yang berada di luar ruang lingkup Pasal 49 sangat dimungkinkan ikut masuk ke dalam perkara ex Pasal 49 dalam proses litigasi di pengadilan agama. Apabila terjadi demikian, maka bagaimana acara penyelesaiannya? Pasal 50 UU No. 3 Tahun 2006 menyatakan bahwa: **(1)** Dalam hal terjadi sengketa hak milik atau sengketa lain dalam perkara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49, khusus mengenai obyek sengketa tersebut harus diputus lebih dahulu oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum; **(2)** Apabila terjadi sengketa hak milik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang subyek hukumnya antara orang-orang yang bergama Islam, obyek sengketa tersebut diputus oleh pengadilan agama bersama-sama perkara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49.

⁷² Penjelasan Umum UU No. 3 Tahun 2006 alinea pertama.

Kemudian pada Penjelasan Pasal 50 UU No. 3 Tahun 2006 tersebut ditegaskan bahwa ketentuan ini memberi wewenang kepada pengadilan agama untuk sekaligus memutuskan sengketa milik atau keperdataan lain yang terkait dengan obyek sengketa yang diatur dalam Pasal 49 apabila **subyek sengketa antara orang-orang yang bergama Islam**. Hal ini menghindari upaya memperlambat atau mengulur waktu penyelesaian sengketa karena alasan adanya sengketa milik atau keperdataan lainnya tersebut sering dibuat oleh pihak yang merasa dirugikan dengan adanya gugatan di pengadilan agama.

Sebaliknya apabila subyek yang mengajukan sengketa hak milik atau keperdataan lain tersebut bukan yang menjadi subyek bersengketa di pengadilan agama, sengketa di pengadilan agama ditunda untuk menunggu putusan gugatan yang diajukan ke pengadilan dalam lingkungan peradilan umum. Penangguhan dimaksud hanya dilakukan jika pihak yang berkeberatan telah mengajukan bukti ke pengadilan agama bahwa telah didaftarkan gugatan di pengadilan negeri terhadap obyek sengketa yang sama dengan sengketa di pengadilan agama.

Dalam hal obyek sengketa lebih dari satu obyek dan yang tidak terkait dengan obyek sengketa yang diajukan keberatannya, pengadilan agama tidak perlu menangguhkan putusannya, terhadap obyek sengketa yang tidak terkait dimaksud.

Sengketa hak milik ex Pasal 49 adalah kompetensi absolut Peradilan Agama. Hak milik seseorang atau badan hukum dapat saja diperoleh melalui pembagian harta bersama dalam perkawinan, pembagian warisan, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, shadaqah, atau kegiatan ekonomi syariah sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006. Demikian pula hak-hak keperdataan dan status keperdataan yang berada dalam ruang lingkup Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006. Semua sengketa hak milik atau keperdataan seperti tersebut di atas sepenuhnya menjadi kompetensi absolut Pengadilan agama.

Sengketa hak milik di luar Pasal 49 adalah kompetensi absolut pengadilan negeri. Hak milik seseorang atau badan dapat juga diperoleh melalui jalan hukum di luar Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006 tersebut. Demikian pula hak-hak keperdataan dan status keperdataan lainnya yang berada di luar ruang lingkup Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006. Semua sengketa hak milik atau keperdataan di luar ruang lingkup Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006 sepenuhnya menjadi kompetensi Pengadilan negeri.

Penyelesaian sengketa hak milik di luar Pasal 49 yang terbawa masuk ke dalam perkara ex Pasal 49 adalah kompetensi pengadilan agama. Apabila pengadilan agama memeriksa perkara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006 ternyata terbawa masuk di dalamnya sengketa hak milik atau keperdataan lain di luar ruang lingkup Pasal 49, maka menurut Pasal 50 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 3 Tahun 2006 berikut Penjelasannya penyelesaiannya menjadi kompetensi pengadilan agama, dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Bahwa yang menjadi tolok ukur untuk menentukan kompetesni absolut pengadilan agama mengadili sengketa hak milik di luar ruang lingkup Pasal 49 tetapi terbawa masuk ke dalam perkara yang berada dalam ruang lingkup Pasal 49 adalah apakah sengketa itu terjadi **“antara pihak-pihak yang**

beragama Islam". Hal ini merupakan prinsip dasar kompetensi absolut pengadilan agama selaku peradilan syariah Islam.⁷³

2. Apabila sengketa hak milik atau keperdataan lain tersebut terjadi 'antara orang-orang yang beragama Islam', maka sepenuhnya menjadi kompetensi absolut pengadilan agama untuk memeriksa dan mengadilinya bersama-sama dengan perkara pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006. Hal ini karena berdasarkan *asas personalitas keislaman* dan *prinsip-prinsip dasar peradilan syariah Islam*, terhadap setiap muslim berlaku dan tunduk pada hukum syariah Islam dan hal ini menjadi kompetensi absolut pengadilan agama sebagai peradilan syariah Islam.
3. Apabila salah satu pihak adalah non muslim tetapi yang bersangkutan tidak mengajukan eksepsi (keberatan) atas sengketa hak milik atau keperdataan lain tersebut, maka hal ini sepenuhnya menjadi kompetensi absolut pengadilan agama untuk memeriksa dan mengadilinya bersama-sama perkara pokok. Hal ini karena sengketa hak milik tersebut bukan merupakan perkara pokok melainkan merupakan bagian dari perkara pokok sehingga akan lebih efisien jika diselesaikan sekaligus bersama-sama perkara pokok sesuai *asas sederhana, cepat dan biaya ringan*.
4. Apabila pihak non muslim tersebut mengajukan eksepsi tetapi tidak disertai bukti bahwa yang bersangkutan telah mengajukan perkaranya ke pengadilan negeri, maka sengketa hak milik dan keperdataan lain tersebut tetap diperiksa dan diputus oleh Pengadilan agama bersama-sama perkara pokok. Hal ini

⁷³ Pasal 2 dan Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006.

karena sesungguhnya pihak non muslim tersebut dalam perkara pokok telah menundukkan diri pada hukum syariah Islam yang berarti pula tunduk pada kompetensi pengadilan agama.

5. Apabila pihak non muslim tersebut mengajukan eksepsi dengan mengajukan alat bukti surat yang berupa bukti pendaftaran perkaranya di Kepaniteraan Pengadilan negeri yang berupa Surat Kuasa Untuk Membayar (SKUM), maka sengketa hak milik dan keperdataan lain tersebut harus ditangguhkan dengan menerima eksepsi tergugat dan menyatakan tidak menerima gugatan penggugat mengenai obyek sengketa dimaksud, yakni obyek sengketa hak milik atau keperdataan lain yang di luar ruang lingkup Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006. Dengan kata lain, khusus mengenai obyek sengketa tersebut harus diputus lebih dahulu oleh pengadilan negeri. Hal ini dimaksudkan untuk menghormati hak-hak keperdataan dan kebebasan pihak non muslim yang bersangkutan.
6. Demikian pula dalam hal terjadi intervensi. Apabila pihak ketiga yang mengajukan intervensi adalah orang Islam atau badan hukum Islam maka berlaku ketentuan sebagai pihak yang beragama Islam, tetapi jika pihak ketiga yang mengajukan intervensi adalah non muslim maka diberlakukan sebagai pihak yang non muslim.
7. Eksepsi seperti ini tidak diperbolehkan bagi pihak-pihak yang beragama Islam, sesuai *asas personalitas keislaman* dan *prinsip syariah*.
8. Dalam hal obyek sengketa lebih dari satu obyek, sementara ada obyek yang termasuk dalam ruang lingkup Pasal 49 dan ada juga obyek sengketa yang

tidak termasuk dalam ruang lingkup Pasal 49, terhadap obyek yang termasuk dalam ruang lingkup Pasal 49 tersebut harus terus diperiksa dan diputus oleh pengadilan agama tanpa harus menunggu obyek lain yang tidak termasuk dalam ruang lingkup Pasal 49 yang diajukan ke pengadilan negeri.

Kompetensi Pengadilan negeri adalah mengadili sengketa hak milik pada umumnya (non syariah), kecuali hak milik syariah. Pada dasarnya semua sengketa keperdataan dan sengketa hak milik menjadi kompetensi absolut Pengadilan negeri sebagai peradilan umum, kecuali sengketa keperdataan dan sengketa hak milik syariah yang diatur dalam Pasal 2, Pasal 49, Pasal 50, Pasal 52A dan 107 ayat (2) UU No. 3 Tahun 2006 beserta Penjelasannya dan perkara-perkara syariah lainnya menjadi kompetensi absolut Pengadilan agama.

Sengketa syariah yang dibawa masuk ke pengadilan negeri adalah tidak menjadi kompetensi pengadilan negeri. Jika ketika Pengadilan negeri memeriksa sengketa keperdataan atau sengketa hak milik atau perkara apapun yang menjadi kompetensinya ternyata kemudian dibawa masuk di dalamnya sengketa keperdataan syariah atau sengketa hak milik syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006, maka itu bukan kompetensi pengadilan negeri untuk memeriksa dan mengadilinya. Tatacara penyelesaian atas kasus seperti ini berlaku ketentuan sebagai berikut:

1. Dalam hal demikian, maka harus dikembalikan kepada asas semula, yaitu asas

lex specialis derogat legi generalis. Kompetensi Pengadilan negeri merupakan *lex generalis*, sedang kompetensi Pengadilan agama merupakan

lex specialis.

2. Demikian pula *asas personalitas keislaman* merupakan *lex specialis* terhadap *asas hukum obyektif* yang merupakan *lex generalis*.

Hal ini berarti bahwa kompetensi Pengadilan agama sebagai *lex spesialis* harus didahulukan dari pada kompetensi Pengadilan negeri sebagai *lex generalis*.

Dengan demikian, jika ketika Pengadilan negeri memeriksa perkara perdata apapun yang menjadi kompetensinya ternyata terbawa masuk di dalamnya sengketa keperdataan syariah atau sengketa hak milik syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006, maka khusus mengenai sengketa keperdataan syariah atau sengketa hak milik syariah tersebut harus diperiksa dan diputus lebih dahulu oleh Pengadilan agama.

13. Perkara Itsbat Rukyat Hilal

Penetapan itsbat kesaksian rukyat hilal, arah kiblat, dan waktu shalat menjadi kompetensi Peradilan Agama. Pasal 52A UU No. 3 Tahun 2006 dan Penjelasannya memberikan kewenangan kepada pengadilan agama untuk:

1. Memberikan *itsbat* kesaksian rukyat hilal dalam penentuan awal bulan pada tahun Hijriyah. Dalam Penjelasan Pasal tersebut dinyatakan bahwa selama ini pengadilan agama diminta oleh Menteri Agama untuk memberikan penetapan (*itsbat*) terhadap kesaksian orang yang telah melihat atau menyaksikan hilal bulan pada setiap memasuki bulan Ramadhan dan awal bulan Syawal tahun Hijriyah dalam rangka Menteri Agama mengeluarkan penetapan secara nasional untuk penetapan 1 (satu) Syawal.
2. Selain itu, Pengadilan agama dapat memberikan keterangan atau nasihat mengenai perbedaan penentuan arah kiblat dan penentuan waktu shalat.

Ketentuan ini merupakan pelestarian dari tugas-tugas pengadilan agama yang selama ini diberikan oleh Menteri Agama. Hanya saja sekarang pengadilan agama sebagai lembaga yudikatif tidak lagi melaksanakan rukyat hilal karena hal ini merupakan tugas eksekutif yang menjadi tugas Departemen Agama dan masyarakat. Pengadilan agama sebagai lembaga yudikatif sekarang hanya memberikan itsbat kesaksian rukyat hilal.

C. Implikasi Perkembangan Peradilan Agama

Implikasi artinya keterlibatan atau keadaan terlibat.⁷⁴ Yang dimaksud dengan implikasi perkembangan Peradilan Agama bagi praktik peradilan adalah manfaat yang diperoleh dari keterlibatan pencari keadilan dan juga aparaturnya pengadilan bagi pelayanan hukum dan keadilan. Hal ini berkaitan dengan politik hukum yang dicanangkan Pemerintah melalui UU No. 3 Tahun 2006 untuk membangun Peradilan Agama sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan berdasarkan UUD Tahun 1945. Sekarang tibalah saatnya untuk menilai apakah perkembangan yang selama ini terjadi telah memberi manfaat sesuai dengan yang diharapkan.

Berkaitan dengan hal ini, penulis hendak menampilkan hasil penelitian yang dilakukan oleh **Australia Legal Development Facility (IALDF)** yang dibiayai oleh AusAID, sebuah prakarsa bersama antara Pemerintah Indonesia dan Australia yang dilakukan pada tahun 2007-2009 yang dilaporkan oleh **Endah**

⁷⁴ Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1999, hlm. 427.

Purnamasari.⁷⁵ Penelitian ini didasarkan atas kerangka kerja Internasional untuk keunggulan pengadilan yang mencakup 7 (tujuh) unsur pendukungnya, yaitu: (1) Manajemen pengadilan dan kepemimpinan; (2) Kebijakan pengadilan; (3) SDM, sumber keuangan dan material; (4) Proses pengadilan; (5) Kebutuhan dan kepuasan pengguna; (6) Kemampuan dan akses terhadap layanan pengadilan; dan (7) Kepercayaan masyarakat.⁷⁶ Penelitian ini kemudian dijabarkan menjadi beberapa aspek dalam pelayanan pengadilan yang secara ringkas dapat dilaporkan seperti berikut.

1. Tingkat Kepuasan Pengguna Pengadilan

Tingkat kepuasan pengguna pengadilan negeri, menunjukkan bahwa 36,7% penggugat menyatakan puas, sedang tergugat 32,1%; dan 12,8% penggugat yang menyatakan tidak puas, sedang tergugat 18,4% menyatakan tidak puas. **Tingkat kepuasan pengguna pengadilan agama**, menunjukkan bahwa 40.2 % penggugat menyatakan puas, sedang tergugat 30,9%; dan 10,7% penggugat menyatakan tidak puas, sedang tergugat 18,2%. Terdapat 79% dari anggota PEKKA yang mengajukan perkara perceraian di PA menyatakan *puas* atau *sangat puas* atas layanan yang diberikan.⁷⁷ Bahkan 70% pengguna pengadilan menyatakan akan kembali ke pengadilan jika di kemudian hari menghadapi kasus hukum yang sama.⁷⁸

⁷⁵ Endah Purnamasari, *Laporan Penelitian Tentang Akses & Kesetaraan Pada Pengadilan negeri dan Pengadilan agama Di Indonesia Tahun 2007-2009*, Mahkamah Agung RI dan AusAID, Jakarta, 2010.

⁷⁶ Ibid., hlm. 17.

⁷⁷ Ibid., hlm. 35.

⁷⁸ Ibid., hlm. 61.

Kemudian tingkat persepsi klien atas layanan yang disediakan oleh pengadilan agama dan pengadilan negeri dilaporkan bahwa:

- a. Apakah prosedur penghapusan biaya perkara yang dijelaskan oleh petugas pengadilan? Pengguna **pengadilan agama**: 51,3% pengguna pengadilan menyatakan setuju, 30,8% menyatakan tidak setuju, dan 17,9% tidak memberikan pendapatnya. Sedang pada **pengadilan negeri** menunjukkan bahwa 45,0% pengguna pengadilan menyatakan setuju, 33,6% menyatakan tidak setuju, dan 21,5% tidak memberikan pendapatnya.
- b. Apakah informasi yang berhubungan dengan proses pengadilan telah jelas? Pengguna **pengadilan agama**, sejumlah 80,2% menyatakan telah jelas, 10,6% tidak jelas, dan 9,3% tidak memberikan pendapatnya. Pengguna **pengadilan negeri**, sejumlah 75,2% menyatakan telah jelas, 12,3% menyatakan tidak jelas, dan 12,6 % tidak memberikan pendapatnya.
- c. Apakah petunjuk sekitar ruang pengadilan mudah dimengerti? Pengguna **pengadilan agama**, sejumlah 79,3% menyatakan sudah, 8,2% menyatakan tidak, dan 12,5% tidak memberikan pendapatnya. Pengguna **pengadilan negeri**, sejumlah 78,3% menyatakan sudah, 5,5% menyatakan tidak, dan 16,2% tidak memberikan pendapatnya.
- d. Apakah informasi yang berhubungan dengan jumlah persidangan telah cukup? Pengguna **pengadilan agama**, sejumlah 86,0% menyatakan sudah, 6,6% menyatakan tidak, dan 7,3% tidak memberikan pendapatnya. Pengguna **pengadilan negeri**, sejumlah 80,6% menyatakan sudah, 8,8% menyatakan tidak, dan 10,6% tidak memberikan pendapatnya.

- e. Apakah pegawai pengadilan bersedia membantu menjelaskan prosedur pengadilan? Pengguna **pengadilan agama**, sejumlah 72,3% menyatakan sudah, 122,0% menyatakan tidak, dan 15,6% tidak memberikan pendapatnya. Pengguna **pengadilan negeri**, sejumlah 70,4% menyatakan sudah, 13,4% menyatakan tidak, dan 16,2% tidak memberikan pendapatnya.
- f. Apakah formulir-formulir pengadilan yang harus dilengkapi mudah dimengerti? Pengguna **pengadilan agama**, sejumlah 45,4% menyatakan sudah, 29,0 % menyatakan tidak, dan 25,6 % tidak memberikan pendapatnya. Pengguna **pengadilan negeri**, sejumlah 33,6% menyatakan sudah, 33,8% menyatakan tidak, dan 32,6% tidak memberikan pendapatnya.
- g. Apakah formulir permohonan memperkenankan saya untuk mencantumkan fakta-fakta sebelum persidangan? Pengguna **pengadilan agama**, sejumlah 41,2% menyatakan sudah, 28,7% menyatakan tidak, dan 30,0% tidak memberikan pendapatnya. Pengguna **pengadilan negeri**, sejumlah 30,8 % menyatakan sudah, 28,5% menyatakan tidak, dan 48,8% tidak memberikan pendapatnya.
- h. Apakah pegawai pengadilan siap menjawab pertanyaan apa saja? Pengguna **pengadilan agama**, sejumlah 73,4% menyatakan sudah, 13,3% menyatakan tidak, dan 13,2% tidak memberikan pendapatnya. Pengguna **pengadilan negeri**, sejumlah 63,0% menyatakan sudah, 15,9% menyatakan tidak, dan 21,1% tidak memberikan pendapatnya.
- i. Apakah pegawai pengadilan memperlakukan pengguna pengadilan dengan rasa hormat setiap saat? Pengguna **pengadilan agama**, sejumlah 88,2%

menyatakan sudah, 2,7% menyatakan tidak, dan 8,5% tidak memberikan pendapatnya. Pengguna **pengadilan negeri**, sejumlah 84,9% menyatakan sudah, 3,5 % menyatakan tidak, dan 11,6% tidak memberikan pendapatnya.

- j. Apakah para hakim mendengar apa yang saya katakan pada persidangan? Pengguna **pengadilan agama**, sejumlah 83,3% menyatakan sudah, 3,4% menyatakan tidak, dan 13,3% tidak memberikan pendapatnya. Pengguna **pengadilan negeri**, sejumlah 76,2% menyatakan sudah, 5,1% menyatakan tidak, dan 18,6% tidak memberikan pendapatnya.
- k. Apakah proses-proses pengadilan dapat dimengerti? Pengguna **pengadilan agama**, sejumlah 75,0% menyatakan sudah, 11,0% menyatakan tidak, dan 14,0% tidak memberikan pendapatnya. Pengguna **pengadilan negeri**, sejumlah 76,0% menyatakan sudah, 7,8% menyatakan tidak, dan 16,3% tidak memberikan pendapatnya.
- l. Apakah pengadilan telah berlaku adil dan transparan? Pengguna **pengadilan agama**, sejumlah 81,1% menyatakan sudah, 11,3% menyatakan tidak, dan 7,6% tidak memberikan pendapatnya. Pengguna **pengadilan negeri**, sejumlah 71,6% menyatakan sudah, 17,1% menyatakan tidak, dan 11,3 % tidak memberikan pendapatnya.
- m. Apakah putusan pengadilan pada kasus saya sudah adil? Pengguna **pengadilan agama**, sejumlah 79,1% menyatakan sudah, 14,5% menyatakan tidak, dan 6,4% tidak memberikan pendapatnya. Pengguna **pengadilan negeri**, sejumlah 75,2 % menyatakan sudah, 15,6% menyatakan tidak, dan 9,3% tidak memberikan pendapatnya.

- n. Apakah proses pengadilan tidak menegangkan (membuat stress)? Pengguna **pengadilan agama**, sejumlah 63,2% menyatakan tidak menegangkan, 25,0% menyatakan menegangkan, dan 11,7% tidak memberikan pendapatnya. Pengguna **pengadilan negeri**, sejumlah 50,1% menyatakan tidak menegangkan, 39,1% menyatakan menegangkan, dan 10,8% tidak memberikan pendapatnya.
- o. Apakah tidak terlalu banyak penundaan untuk menyidangkan perkara saya? Pengguna **pengadilan agama**, sejumlah 64,4% menyatakan tidak terlalu banyak, 22,3% menyatakan terlalu banyak, dan 13,3% tidak memberikan pendapatnya. Pengguna **pengadilan negeri**, sejumlah 46,2% menyatakan tidak terlalu banyak, 38,7% menyatakan terlalu banyak, dan 15,1% tidak memberikan pendapatnya.
- p. Apakah perkara disidangkan dengan cepat dan efisien? Pengguna **pengadilan agama**, sejumlah 74,0% menyatakan sudah cepat dan efisien, 14,0% menyatakan tidak, dan 12,0% tidak memberikan pendapatnya. Pengguna **pengadilan negeri**, sejumlah 59,6% menyatakan sudah, 24,9% menyatakan tidak, dan 15,5% tidak memberikan pendapatnya.
- q. Apakah putusan pengadilan didapat tidak terlalu lama setelah persidangan? Pengguna **pengadilan agama**, sejumlah 71,6% menyatakan tidak terlalu lama, 19,5% menyatakan terlalu lama, dan 8,8% tidak memberikan pendapatnya. Pengguna **pengadilan negeri**, sejumlah 69,3% menyatakan

tidak terlalu lama, 17,2% menyatakan terlalu lama, dan 13,5% tidak memberikan pendapatnya.⁷⁹

2. Pelayanan Kepastian Hukum Perceraian

Saat ini perkara perceraian merupakan kelompok tunggal terbesar dari seluruh perkara peradilan di Indonesia, mencakup 50% dari seluruh perkara yang ada, diikuti perkara pidana (33% perkara). PA memutus 98% dari total perkara perceraian. Hal ini berarti bahwa PA kini memiliki hubungan langsung yang signifikan dengan keluarga-keluarga di Indonesia.

JUMLAH PERKARA YANG DIPUTUS PENGADILAN NEGERI DAN PENGADILAN AGAMA TAHUN 2009

Pengadilan negeri	202,754	44%
Pengadilan agama	254.798	56%
Total	460.552	100%

PERKARA PIDANA DAN PERDATA YANG DIPUTUS PENGADILAN TINGKAT PERTAMA TAHUN 2009⁸⁰

Perceraian (PA 98% dan PN 2%)	228.656	50%
Perkara pidana	151.169	33%
Perkara perdata lainnya di PA (waris, itsbat nikah dll.)	46.300	10%
Perkara perdata lainnya di PN (kontrak, tanah, niaga, dll)	34.427	7%
Total	460.552	100%

⁷⁹ Ibid., hlm.29-32.

⁸⁰ Ibid., hlm. 33.

Dalam data tersebut tidak termasuk perkara tilang lalu lintas dan perkara tindak pidana ringan pada PN yang diperiksa dan diputus dengan acara cepat oleh hakim tunggal.⁸¹ Di Pengadilan negeri, perkara perceraian mencapai 37% dari seluruh perkara perdata yang diputus. Sekalipun faktanya masyarakat non muslim (terdiri dari Kristen, Hindu, Budha, dan Kong Fu Cu) merupakan 15% dari total penduduk, PN hanya menangani 2% dari seluruh perkara perceraian. Angka yang rendah ini mungkin disebabkan kurangnya pemahaman tentang pentingnya pernikahan sah, dan ketidakmampuan masyarakat non-muslim mengakses PN untuk mengurus perceraian.⁸²

3. Pelayanan Perceraian Bagi Perempuan

Baik di PN maupun PA, perempuan mengajukan perceraian dalam jumlah dua kali lebih besar dari laki-laki, terlepas dari tingkat pendapatan. Terdapat 9 dari 10 perkara perceraian di PA diterima dengan hanya 3% yang ditolak, dan 8 dari 10 perkara perceraian di PN diterima dengan hanya 4% ditolak⁸³. Data PEKKA merefleksikan kecenderungan nasional bahwa perempuan adalah pengaju dua per tiga dari seluruh perceraian.⁸⁴ Nasaruddin Umar, Dirjen Bimas Islam Kemeneterian Agama, mengatakan bahwa “perempuan semakin cerdas, semakin stabil, semakin dilindungi oleh hukum dan semakin sadar akan hak-haknya dan kesetaraan jender”.⁸⁵ Menurut hemat penulis, hal tersebut juga didukung oleh tingkat pelayanan pengadilan yang lebih baik dan transparans.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid., hlm. 33.

⁸³ Ibid., hlm. 34.

⁸⁴ Ibid., hlm. 35.

⁸⁵ Ibid., hlm. 20.

4. Masyarakat Miskin Semakin Mudah Mengakses Pengadilan

Keadilan harus dapat diakses secara universal. **Terdapat** 14% masyarakat Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan. Rata-rata biaya perkara pada PA yang disurvei Rp.789.666,- (termasuk biaya transportasi dll) yang berarti hampir empat kali di atas garis kemiskinan per kapita perbulan yang rata-rata Rp.222.123,- untuk perkotaan dan Rp.179.835,- untuk pedesaan. Rata-rata biaya perkara pada PN Rp.2.050.000,- bagi yang tidak menggunakan jasa advokat, dan Rp.10.350.000,- bagi yang menggunakan jasa advokat, yang berarti 52 kali di atas garis kemiskinan. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat miskin tidak bisa mengakses ke pengadilan. **Terdapat 88%** anggota PEKKA (perempuan kepala keluarga) yang hidup di bawah garis kemiskinan akan lebih termotivasi untuk memperoleh perceraian yang sah jika dibebaskan dari biaya perkara. Pemberian informasi yang akurat kepada mereka merupakan faktor penting untuk mengakses keadilan ke pengadilan.

Biaya transportasi yang tinggi merupakan hambatan untuk mengakses pengadilan. Untuk itu, mereka berharap diadakannya sidang keliling di daerahnya agar mereka dapat memperoleh keadilan dan kepastian hukum.

5. Transparansi Biaya Perkara Dan Pengembalian Sisa Panjar

Pengelolaan uang panjar biaya perkara dilakukan secara transparan dan jika masih ada sisa harus dikembalikan kepada penggugat. Oleh karena itu diharapkan agar panjar yang ditetapkan tidak terlalu tinggi melebihi biaya yang diperlukan. Dari survei yang dilakukan diperoleh data-data sebagai berikut:

- a. Di pengadilan negeri, rata-rata biaya perkara aktual adalah Rp.340.000,- akan tetapi rata-rata uang panjar yang diminta Rp.520.000,-; sedang di pengadilan agama, rata-rata panjar yang diminta Rp. 420.000. Sekalipun jika sisa uang panjar langsung dikembalikan oleh pengadilan, namun penetapan panjar biaya perkara yang terlalu tinggi mewakili jumlah signifikan anggaran bulanan keluarga.
- b. Apakah anda menerima bukti tanda terima? Terdapat 80% pembayar menerima tanda bukti pembayaran ke **pengadilan agama**, dan 61% pada **pengadilan negeri**.
- c. Terdapat 49% pengguna **pengadilan negeri** tidak menerima sisa dari uang panjar yang telah dibayarkan, 18% menerima sisa uang panjar yang tidak digunakan, dan 15% mengatakan bahwa tidak ada sisa uang paanjar karena telah dipergunakan seluruhnya, 19% tidak memberikan jawabannya, dan 52% pemohon/penggugat tidak menerima perincian biaya pada akhir persidangan.

6. Putusan Dapat Diterima Sesaat Setelah Diucapkan Dalam Sidang

Para pengguna pengadilan mengharapkan dapat menerima salinan putusan padaa saat putusan diucapkan. Sampai saat ini Mahkamah Agung tidak dapat mengumpulkan data tentang berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk dapat menerima salinan putusan sejak saat pendaftaran sampai diterimanya salinan putusan.⁸⁶ Dari hasil survei, rata-rata di pengadilan agama dibutuhkan waktu 114 hari sejak pendaftaran perkara sampai diterimanya akta cerai.⁸⁷

⁸⁶ Ibid., hlm. 63.

⁸⁷ Ibid., hlm. 42.

7. SDM Dan Jumlah Pegawai Peradilan Agama Belum Memadai

Secara rata-rata pengadilan agama memiliki hakim dan pegawai dengan jumlah setengah dari yang ada di pengadilan negeri ($n=42$ v $n=80$), tetapi secara rata-rata mereka menyidangkan 30% lebih banyak perkara ($n=1489$ v $n=1152$).

Dari laporan hasil survei tersebut mengindikasikan bahwa perkembangan Peradilan Agama selama ini mempunyai implikasi positif bagi masyarakat terhadap Peradilan Agama yang signifikan. Namun mengenai proses pengadilan masih perlu diperbaiki. Hal ini berkaitan dengan jumlah dan kualitas sumber daya manusia yang masih belum memadai dengan beban tugasnya.

D. Analisis Perkembangan Kompetensi Peradilan Agama

Penelitian ini membuktikan kebenaran teori *negara hukum Pancasila* yang memberikan tempat bagi berlaku dan berkembangnya hukum syariah Islam dan Peradilan Agama bagi mereka yang beragama Islam. Berdasarkan teori hukum sebagai sarana *social engineering*, telah terbukti bahwa hukum (perundang-undangan) bermanfaat untuk mengatur Peradilan Agama dan berlakunya hukum Islam ke arah yang positif sesuai politik hukum yang dianut Pemerintah Indonesia. Selain itu, dengan teori *mashlahah*, dan teori *transformasi*, maka telah terbukti bahwa hukum syariah Islam yang dikembangkan di Indonesia melalui kompetensi Peradilan Agama pasca kemerdekaan adalah hukum syariah Islam yang sesuai perkembangan kebutuhan hukum masyarakat demi terwujudnya kemashlahatan umat manusia.

Perkembangan kompetensi Peradilan Agama setelah merdeka terlihat adanya kemajuan pada setiap tahap yang menuju ke arah terwujudnya Peradilan Agama sebagai *peradilan syariah Islam yang seutuhnya (kaaffah) dan andal* sesuai cita-cita setelah proklamasi, meskipun belum sepenuhnya tercapai.

1. Sejarah Perkembangan Kompetensi Peradilan Agama

Dari *sejarah* perkembangan kompetensi Peradilan Agama sebagaimana telah terlewati, terlihat adanya 2 (dua) fenomena, yaitu fenomena *pengikisan kompetensi* pengadilan agama dan fenomena *pemulihan kembali* kompetensi pengadilan agama. Sejak tahun 1645 terjadi *fenomena pengikisan* kompetensi pengadilan agama sampai tahun 1937. Sejak 1937 sampai 1974 merupakan *garis datar terendah* posisi kompetensi Peradilan Agama. Kemudian sejak tahun 1974 terjadi *fenomena pemulihan kembali kompetensi* pengadilan agama secara bertahap, yakni sejak UU Perkawinan tahun 1974 mengikuti perkembangan teori pemberlakuan hukum Islam (*asas personalitas keislaman*) yang didukung oleh terori *transformasi*. Sejarah kompetensi Peradilan Agama setelah merdeka menunjukkan adanya perkembangan hendak kembali ke *khittah* semula (*back to basic*). Perkembangan positif ini terjadi karena bangsa Indonesia berkuasa menentukan sendiri masa depannya dalam semua aspek kehidupan, termasuk di dalamnya bagi umat Islam dalam menentukan masa depannya sendiri dalam kehidupan beragama, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara bersama-sama umat yang lain di Indonesia dalam wadah Negara Pancasila. Perkembangan kompetensi Peradilan Agama pasca UU No. 7 Tahun 1989 secara singkat dapat

dilihat pada bagan di bawah ini:

PERKEMBANGAN KOMPETENSI PERADILAN AGAMA

NO	DALAM UU NO. 7 TAHUN 1989	DALAM UU NO. 7/1989, UU NO.3/2006, U NO.11/2006, DAN UU NO.50/2009
1	Peradilan Agama hanya memiliki kompetensi di bidang perkawinan, waris, wasiat, dan hibah yang dilakukan menurut hukum Islam, wakaf dan shadaqah.	Peradilan Agama memiliki <i>kompetensi yang cukup luas</i> , meskipun belum seluas syariah Islam, yakni bidang perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, shadaqah, dan ekonomi syariah. Untuk Mahkamah Syar'iyah di Aceh kompetensinya ditambah bidang munakahat, muamalat, dan jinayat, yang diatur dalam Qanun.
2	Peradilan Agama telah memiliki <i>kompetensi untuk melaksanakan putusannya</i> sendiri.	Peradilan Agama telah memiliki <i>kompetensi untuk melaksanakan putusannya</i> sendiri karena PA telah mempunyai jurusita dan hukum acara eksekusi. Namun untuk eksekusi putusan basyarnas, dengan adanya Pasal 59 UU No. 48 Tahun 2009 dan Penjelasannya, terjadi kerancuan kompetensi.
3	Peradilan Agama <i>baru memiliki dua perangkat hukum tertulis</i> , yaitu hukum perkawinan dan perwakafan tanah milik. Padahal masih banyak hukum yang dibutuhkan masyarakat sehingga belum memenuhi perkembangan kebutuhan hukum sehingga dapat menimbulkan kendala yuridis di pengadilan.	Peradilan Agama <i>memiliki beberapa perangkat hukum tertulis</i> yang lebih lengkap meskipun belum memenuhi perkembangan kebutuhan hukum masyarakat karena masih banyak perangkat hukum tertulis lainnya yang dibutuhkan tetapi belum tersedia sehingga dapat menimbulkan kendala yuridis di pengadilan.
4	Peradilan Agama belum memiliki kompetensi dan kemampuan untuk mengatasi kendala yuridis dalam rangka memberi pelayanan peradilan karena paradigma yang diikuti adalah hakim sebagai <i>pelaksana</i> kekuasaan kehakiman sehingga hakim	Peradilan Agama memiliki kompetensi dan kemampuan untuk mengatasi segala kendala yuridis dalam rangka memberi pelayanan prima jasa peradilan karena kedudukan hakim sebagai <i>pelaku</i> kekuasaan kehakiman mendorong mereka berani melakukan terobosan hukum meskipun belum tersedia hukum terapan tertulis yang cukup tetapi telah

tidak ada keberanian untuk melakukan terobosan hukum atau menggali hukum dari sumber-sumber terapan tidak tertulis yang terdapat di berbagai kitab-kitab fikih dan sumber-sumber hukum syariah Islam lainnya.	tersedia hukum terapan tidak tertulis yang dapat digali dari berbagai kitab-kitab fikih dan sumber-sumber hukum syariah Islam lainnya.
---	--

2. Perkembangan Politik Hukum Kompetensi Peradilan Agama

Dari aspek politik hukum, politik pemulihan kembali kompetensi Peradilan Agama di Indonesia juga mengalami perkembangan yang sangat signifikan. Kebijakan politik hukum Pemerintah Indonesia merdeka terhadap Peradilan Agama nampak berjalan hendak kembali ke *khittah* semula dibentuknya Peradilan Agama. Pada masa awal Indonesia merdeka, maka Pemerintah mencanangkan politik hukumnya, yaitu *transformasi hukum syariah Islam ke dalam peraturan prundang-undangan*. Pada masa orde baru, politik hukum ini mulai direalisasikan yang dimulai dengan menjalankan politik hendak melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Sebagai konsekuensinya, maka Pemerintah harus pula membangun kekuasaan kehakiman sesuai UUD 1945. Untuk membangun Peradilan Agama maka dilaksanakanlah politik *trasformasi hukum Islam* dan politik *pemulihan kembali kompetensi pengadilan agama* secara bertahap. Untuk itu dibentuklah UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama (UU PA) berdasarkan *asas personalitas keislaman*. Pada masa reformasi, maka semangat reformasi juga menjiwai perkembangan kompetensi Peradilan Agama.

Politik hukum yang dianut Pemerintah mengenai Peradilan Agama adalah bahwa

Peradilan Agama harus selalu disesuaikan dengan *perkembangan kebutuhan hukum masyarakat* dan *kehidupan ketatanegaraan* menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. **Dalam rangka pembangunan** hukum nasional ke depan perlu dilaksanakan secara efektif politik hukum nasional Indonesia secara proporsional. Hal-hal yang berkaitan dengan hukum Islam perlu dilaksanakan politik *transformasi hukum syariah Islam* secara bertahap dan berkelanjutan sesuai perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Teori *receptie* yang nyata-nyata tidak sesuai lagi dengan falsafah Pancasila dan konstitusi UUD Tahun 1945 harus ditinggalkan dan tidak perlu diajarkan lagi di lembaga-lembaga pendidikan yang berkaitan dengan hukum.

3. Perkembangan Perundang-undangan Kompetensi Peradilan Agama

Dari aspek perundang-undangan, kompetensi Peradilan Agama di Indonesia juga mengalami perkembangan yang sangat signifikan. **Dahulu** pada mulanya peradilan syariah Islam menentukan sendiri kompetensinya sesuai kebutuhan dan perkembangan hukum yang terjadi pada masa itu. **Pada masa kerajaan-kerajaan Islam**, kompetensi Peradilan Agama tidak ada pengaturan dan pembatasan karena yang terjadi hanya pembagian tugas antara Sultan dan Penghulu. Sultan memutuskan perkara-perkara kejahatan yang telah diperiksa dan direkomendasikan oleh Penghulu. Sedang dalam perkara lain, semua perkara diperiksa dan diputus oleh Penghulu di Pengadilan Surambi. Selanjutnya **Pemerintah Belanda** yang semula membiarkan tetapi kemudian mengatur dan membatasi kompetensi pengadilan agama melalui peraturan perundang-undangan secara berangsur-angsur hingga akhirnya tinggal perkara NTCR saja. **Sekarang**

pemulihan kembali kompetensi Pengadilan agama telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, diperluas dan dipertegas meskipun masih sebatas apa yang diatur dalam Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006 dan Pasal 128 UU No. 11 tahun 2006 untuk Mahkamah Syar'iyah di Provinsi Aceh, sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia.

E. Kesimpulan

Kompetensi Peradilan Agama pasca UU No. 7 Tahun 1989, yakni dalam UU No. 3 Tahun 2006 dan UU No. 11 Tahun 2006, terus mengalami perkembangan sangat signifikan dan bersifat memulihkan kembali kompetensi aslinya hingga pada saat ini telah mendekati kesempurnaan menurut konsep *Peradilan syariah Islam yang seutuhnya (kaaffah) dan andal*, meskipun belum sepenuhnya berhasil. Hal ini ditandai dengan beberapa indikator bahwa Peradilan Agama memiliki:

1. kompetensi menerima, memeriksa dan mengadili dan menyelesaikan perkara-perkara syariah Islam berdasarkan *asas personalitas keislaman, prinsip syariah* dan *asas rahmatan lil 'alamin* dengan senantiasa menghargai hak asasi manusia, yang meliputi perkara-perkara perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, shadaqah, dan ekonomi syariah, sedang untuk mahkamah syar'iyah ditambah dengan jinayah;
2. kompetensi dan kekuatan untuk melaksanakan putusannya sendiri dan putusan-putusan syariah lainnya;
3. beberapa perangkat hukum syariah Islam tertulis; dan

4. kompetensi dan kemampuan untuk mengatasi segala kendala yuridis dalam rangka memberi pelayanan prima jasa peradilan.

Beberapa hal yang belum sesuai dengan konsep *Peradilan syariah Islam yang seutuhnya (kaaffah) dan andal*, adalah:

1. kompetensinya yang belum seluas hukum syariah Islam karena masih terbatas pada perkara tertentu saja sebagaimana disebutkan di atas;
2. kompetensinya mengenai pelanggaran terhadap UU Perkawinan belum dapat dilaksanakan karena belum ada peraturan pelaksanaannya;
3. mengenai kompetensinya di bidang perbankan syariah dan eksekusi putusan Basyarnas masih terjadi kerancuan kompetensi sehingga harus diatur kembali sesuai prinsip-prinsip dasar kekuasaan mengadili;
4. masih banyaknya hukum syariah Islam yang berupa hukum tidak tertulis yang harus digali dari sumbernya kemudian ditransformasi menjadi hukum tertulis guna memenuhi perkembangan kebutuhan hukum masyarakat agar tidak menimbulkan kendala yuridis dalam pelayanan hukum dan keadilan.

BAB VI

P E N U T U P

A. Kesimpulan Umum

Penelitian ini membuktikan bahwa *kedudukan* dan *kelembagaan* Peradilan Agama pasca UU No. 7 Tahun 1989, yakni melalui UU N0. 3 Tahun 2006, UU No. 11 Tahun 2006, UU No. 50 Tahun 2009 dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan Peradilan Agama, terus mengalami perkembangan yang sangat signifikan sehingga sampai dengan akhir tahun 2009 hampir memenuhi harapan, yakni *sesuai dengan kehidupan ketatanegaraan menurut UUD Tahun 1945* meskipun dalam beberapa hal masih belum memenuhi kriteria yang diharapkan; sedang *kompetensinya* juga terus mengalami perkembangan yang signifikan sesuai *dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat*, namun belum sesuai dengan standar peradilan syariah Islam yang *kaaffah* dan *andal* karena seharusnya kompetensinya adalah seluas syariah Islam itu sendiri. Kekurangan-kekurangan tersebut menjadi bahan rekomendasi sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Peradilan Agama di Indonesia pada saat ini merupakan salah satu lingkungan peradilan pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka yang secara organisasi, administrasi, dan finansial berada di bawah Mahkamah Agung, yang terdiri atas **Pengadilan Agama (Mahkamah Syar'iyah kabupaten/kota** di Nangroe Aceh Darussalam) sebagai Pengadilan Tingkat Pertama dan **Pengadilan**

Tinggi Agama (Mahkamah Syar'iyah Aceh) sebagai Pengadilan Tingkat

Banding, yang secara teknis yustisial berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara Tertinggi. Peradilan Agama merupakan wujud penerapan sistem *peradilan syariah Islam* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang dibentuk dan diselenggarakan oleh Negara sehingga tampil menjadi *Pengadilan Negara*, untuk menyelenggarakan peradilan guna memberi pelayanan hukum dan keadilan berdasarkan syariah Islam serta menegakkan dan mengembangkan hukum syariah Islam, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila.

Keberadaan Peradilan Agama di Indonesia saat ini membuktikan kebenaran teori *negara hukum Pancasila* yang mengharuskan adanya dan memberikan tempat bagi pengembangan Peradilan Agama. Demikian pula dengan pengembangan Peradilan Agama membuktikan kebenaran teori *hukum dan masyarakat* (teori *pramatic legal realism*, teori *mashlahah*, dan teori *transformasi*) yang mengharuskan berlakunya dan memberikan tempat bagi pengembangan Peradilan Agama dan hukum syariah Islam bagi rakyat yang beragama Islam berdasarkan sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan asas personalitas keislaman. Pengembangan Peradilan Agama dapat dikatakan telah mendekati kesempurnaan jika diukur dengan teori *sistem peradilan syariah Islam*, meskipun belum sepenuhnya sempurna, karena masih ada beberapa bagian yang perlu penyempurnaan lebih lanjut. Eksistensi dan pengembangan Peradilan Agama ini tidak akan mengganggu ataupun mengurangi hak dan kemerdekaan umat beragama lain karena masing-masing umat beragama memiliki hak yang sama dalam kehidupan beragama dan bernegara; dan juga tidak akan mengganggu

ataupun mengurangi kedudukan, kelembagaan, dan kompetensi pengadilan lain karena masing-masing pengadilan memiliki *spesifikasi* lembaga dan *spesialisasi* perkara sendiri-sendiri.

Perkembangan kedudukan, kelembagaan, dan kompetensi Peradilan Agama ini secara keseluruhan telah membawa *implikasi positif* bagi pengguna pengadilan agama, antara lain: (1) meningkatnya kepercayaan publik kepada pengadilan agama; (2) semakin banyaknya masyarakat miskin yang dapat mengakses ke pengadilan agama untuk mendapatkan perlindungan hukum dan keadilan; dan (3) semakin tingginya tingkat kepuasan pencari keadilan atas pelayanan pengadilan agama.

Selanjutnya dengan menganalisis hasil penelitian terhadap peraturan perundang-undangan tentang Peradilan Agama dan menelusuri pola dan perurutan perkembangan Peradilan Agama maka penulis dalam penelitian ini telah pula menemukan beberapa temuan baru yang berkaitan dengan hukum syariah Islam dan Peradilan Agama. **Temuan-temuan baru** dimaksud, antara lain, adalah:

1. Ditemukannya *fenomena baru berupa meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap hukum syariah Islam* yang terjadi di balik perkembangan Peradilan Agama yang antara lain ditandai dengan banyaknya transformasi hukum syariah Islam menjadi peraturan perundang-undangan.
2. Ditemukannya ciri-ciri mengenai *hukum syariah Islam* yang tepat untuk diberlakukan bagi masyarakat muslim Indonesia, yang merupakan bagian dari hukum nasional, yaitu *hukum syariah Islam* yang ditransformasi menjadi peraturan perundang-undangan sehingga membentuk sistem hukum syariah

nasional dengan ciri-ciri: (1) bersendikan pada akidah tauhid; (2) bersumber dari Al Qur'an dan Al-Hadis; (3) sesuai dengan kesadaran dan keyakinan hukum masyarakat muslim Indonesia; (4) menjamin kemaslahatan yang berupa keadilan, kemanfaatan, ketertiban dan kepastian hukum bagi masyarakat baik secara individual maupun sosial dan menghindari *mafsadat*; (5) melindungi keselamatan dan kesejahteraan agama, jiwa, harta, keturunan dan akal sehat setiap individu; (6) diformulasikan (ditransformasi) menjadi hukum positif yang ditetapkan secara bertahap dan demokratis; (7) hanya berlaku bagi dan mengikat orang Islam saja; (8) dapat membawa masyarakat kepada kehidupan yang lebih baik yang menjadi cita-cita bersama dalam kehidupan beragama, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan prinsip-prinsip syariah dan falsafah Pancasila; (9) dan memiliki lembaga peradilan syariah negara yang merdeka, mandiri, tidak memihak, bersih, berwibawa, seutuhnya dan andal. Hukum syariah Islam ini tidak mengurangi dan tetap menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu sesuai UUD Tahun 1945.

3. Ditemukannya rumusan baru yang tepat tentang *asas personalitas keislaman* yang merupakan *prinsip dasar pemberlakuan hukum syariah Islam* terhadap setiap muslim dan badan hukum dalam Islam. *Asas personalitas keislaman* ini mengajarkan bahwa: **Pertama**, terhadap setiap muslim dan badan hukum Islam berlaku dan tunduk pada hukum syariah Islam; **Kedua**, terhadap non muslim dan badan hukum non Islam tidak berlaku dan tidak tunduk pada hukum syariah Islam, kecuali jika *terjadi penundukan diri* pada hukum

syariah Islam baik atas kehendak subyek hukum yang bersangkutan atau atas kehendak undang-undang; **Ketiga**, penundukan diri atas kehendak subyek hukum dapat terjadi dalam bidang hukum waris, muamalah, ekonomi syariah, dan jinayah; **Keempat**, penundukan diri atas kehendak undang-undang hanya dapat terjadi dalam hukum jinayah; **Kelima**, dalam akad nikah dan ibadah tidak dikenal adanya penundukan diri pada hukum syariah Islam.

4. Ditemukannya kembali *prinsip-prinsip syariah* yang merupakan prinsip dasar bagi setiap muslim (rakyat) dalam *menjalankan syariah Islam* bagi dirinya sendiri dan menjadi panduan bagi ulil amri (penguasa) dalam *memberlakukan hukum syariah Islam* bagi masyarakat. Prinsip syariah ini merupakan bagian dari hukum nasional. yang di dalamnya terkandung beberapa prinsip, yaitu:

- 4.1. Setiap muslim dan badan hukum dalam Islam wajib menjalankan syariah Islam secara *kaaffah* (sempurna).
- 4.2. Terhadap setiap sengketa dan/atau pelanggaran yang terhadapnya berlaku hukum syariah Islam harus diselesaikan menurut hukum syariah Islam.
- 4.3. Setiap muslim wajib bertahkim kepada dan tunduk pada putusan lembaga syariah, yakni mediator dan/atau pengadilan syariah Islam.
- 4.4. Setiap perkara yang terhadapnya tunduk pada hukum syariah Islam menjadi kompetensi absolut peradilan syariah Islam.
- 4.5. Dalam menyelesaikan perkara syariah Islam tidak dikenal adanya pilihan hukum dan pengadilan selain hukum dan pengadilan syariah Islam.

5. Ditemukannya rumusan mengenai *prinsip-prinsip Peradilan Agama sebagai*

peradilan syariah Islam dan peradilan negara yang merupakan prinsip dasar

dalam *pembentukan dan penyelenggaraan* Peradilan Agama, yaitu sekurang-kurangnya harus dipenuhi 7 (tujuh) syarat: *pertama*, dibentuk dan diselenggarakan oleh negara atau atas nama negara; *kedua*, berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara negara; *ketiga*, memiliki **kelembagaan** dalam struktur organisasi negara yang terpisah tetapi sejajar dengan instansi lain yang setingkat dalam struktur organisasi ketatanegaraan; *keempat*, berfungsi sebagai salah satu unsur **pelaku kekuasaan kehakiman**; *kelima*, berkedudukan yang *mandiri, merdeka, dan tidak ada ketergantungan* dengan instansi dan/atau institusi lain dalam menyelenggarakan fungsi peradilan maupun rumah tangga pengadilan sehingga *independensinya* terjamin, tercipta kondisi *checks and balance*; *keenam*, mampu bertindak *imparsial (tidak memihak)*; dan *ketujuh*, Pengadilan harus berkedudukan *terpisah* tetapi *sejajar* dengan instansi lain yang setingkat dalam struktur organisasi ketatanegaraan. Hal ini dimaksudkan untuk terwujudnya prinsip *checks and balance*.

6. Ditemukannya prinsip dasar *eksistensi kelembagaan Peradilan Agama* sebagai peradilan syariah Islam negara di Indonesia, yaitu bahwa eksistensi kelembagaan Peradilan Agama merupakan *simbol berlakunya syariah* dan sekaligus *simbol kekuasaan negara*, dan oleh karenanya “*kelembagaaan Peradilan Agama harus diselenggarakan dalam bentuk peradilan syariah negara yang mandiri dan terpisah dari lembaga negara lainnya yang non syariah dan non yudisial.*” Hal ini sesuai UUD Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 dan ideologi syariah.

7. Ditemukannya kembali *prinsip-prinsip dasar kekuasaan mengadili* (*attributie van rechtsmacht*) sebagai *dasar kekuasaan mengadili* bagi semua pengadilan dalam empat lingkungan peradilan, yaitu bahwa kekuasaan mengadili senantiasa didasarkan atas:

7.1. **Prinsip dasar** bahwa kompetensi absolut didasarkan atas *tujuan* dibentuk dan diselenggarakannya pengadilan.

7.2. **Prinsip dasar** bahwa kompetensi absolut didasarkan atas *kesesuaian* antara spesifikasi pengadilan dan spesialisasi perkara.

7.3. **Prinsip dasar** bahwa kekuasaan absolut mengadili bersifat *monopoli*.

7.4. **Prinsip dasar** bahwa kompetensi absolut bersifat *utuh (holistik atau kaaffah)*.

7.5. **Prinsip dasar** bahwa kompetensi absolut *diatur dalam undang-undang*.

7.6. **Prinsip dasar** bahwa dalam hal terjadi kekosongan undang-undang, maka kompetensi absolut *dikembalikan kepada prinsip dasar semula*.

8. Ditemukan *prinsip dasar kekuasaan Pengadilan Agama* yang merupakan *pedoman dasar dalam menentukan kekuasaan pengadilan agama* untuk mengadili perkara syariah. Kekuasaan Peradilan Agama untuk mengadili perkara didasarkan atas prinsip dasar bahwa “*Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam berkuasa menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan perkara-perkara syariah Islam menurut hukum syariah Islam dengan tidak membedakan orang yang berperkara*”.

Yang dimaksud dengan perkara syariah Islam adalah perkara yang

terhadapnya berlaku dan tunduk pada hukum syariah Islam. Hal ini sesuai dengan tujuan awal dibentuk dan diselenggarakannya Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam.

9. Ditemukannya kembali *prinsip-prinsip dasar pemulihan kembali kompetensi Peradilan Agama* baik berdasarkan sila Ketuhanan Yang Maha Esa, asas personalitas keislaman, prinsip-prinsip syariah maupun asas-asas hukum ketatanegaraan, yaitu bahwa *“Peradilan Agama harus senantiasa disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut UUD Tahun 1945”* sehingga tampil sebagai Pengadilan Negara yang sesungguhnya dan Peradilan Syariah Islam yang seutuhnya dan andal.

10. Ditemukannya satu **keadaan mutakhir** bahwa *“Peradilan Agama memiliki status dan kedudukan yang sama dengan Peradilan Umum dengan kelembagaan yang spesifik dan kompetensi yang spesialis”*. Peradilan Agama memiliki status dan kedudukan yang sama dengan Peradilan Umum sebagai **Pengadilan Negara**, dengan *spesifikasi* sebagai **lembaga syariah negara**, dan dengan *spesialisasi kompetensi* sebagai **peradilan syariah Islam**. Apabila disandingkan dengan lingkungan peradilan lain, maka akan terlihat bahwa meskipun masing-masing peradilan memiliki status dan kedudukan yang sama tetapi memiliki fungsi yang berbeda sesuai dengan *spesifikasi* masing-masing pengadilan dan *spesialisasi* perkaranya, yaitu:

10.1. Pengadilan Negeri dengan spesifikasi sebagai peradilan umum

berkuasa menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan

perkara perdata dan pidana pada umumnya, di luar perkara-perkara yang menjadi spesialisasi pengadilan lain.

10.2. Pengadilan Agama dengan spesifikasinya sebagai peradilan syariah berkuasa menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan perkara syariah Islam yang menjadi spesialisasinya.

10.3. Pengadilan Militer dengan spesifikasi sebagai peradilan tindak pidana militer berkuasa menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan perkara tindak pidana militer yang menjadi spesialisasinya.

10.4. Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai peradilan tata usaha negara berkuasa menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan perkara sengketa tata usaha negara yang menjadi spesialisasinya.

11. Ditemukannya fenomena *pemulihan kembali kompetensi Peradilan Agama secara bertahap* seiring perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.

12. Ditemukannya *politik hukum* yang berkaitan dengan hukum syariah Islam dan Peradilan Agama, yaitu: *pertama*, menggantikan hukum kolonial dan/atau hukum yang berjiwa kolonial dengan hukum nasional yang sesuai dengan falsafah Pancasila dan UUD Tahun 1945; *kedua*, mentransformasi hukum syariah Islam berdasarkan Alquran dan Hadis yang sesuai dengan keperluan masyarakat Islam pada masa sekarang ke dalam peraturan perundang-undangan maupun putusan-putusan hakim dalam rangka pemberlakuan hukum syariah Islam bagi mereka yang beragama Islam;

ketiga, mememulihkan kembali kompetensi peradilan agama yang telah

dicabut oleh Pemerintah Kolonial Belanda disesuaikan dengan tujuan semula dibentuk dan diselenggarakannya Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam; *keempat*, memulihkan kembali kewibawaan, kedudukan, dan kelembagaan Peradilan Agama sebagai peradilan syariah Islam yang tampil menjadi pengadilan negara yang sesungguhnya; dan *kelima*, mengembangkan Peradilan Agama sesuai dengan sistem ketatanegaraan menurut UUD Tahun 1945 dan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.

13. Sebagai konsep pengembangan Peradilan Agama ke depan, maka segala kekurangan yang telah ditemukan dalam penelitian ini harus disempurnakan dan sekaligus dengan memanfaatkan temuan-temuan lain sebagai acuan pembinaan sebagaimana tertuang dalam saran-saran (rekomendasi).

B. Saran-saran

Dari hasil penelitian ini dengan melihat implikasinya yang positif, maka perlu direkomendasikan *konsepsi baru* untuk pengembangan Peradilan Agama ke depan berdasarkan *prinsip rahmatan lil 'alamin*, agar segala kekurangan yang telah ditemukan segera disempurnakan, yaitu: *Pertama*, untuk penyempurnaan *kedudukan* Peradilan Agama sebagai *Pengadilan Negara yang sesungguhnya*, maka kedudukan **protokol ketua, wakil ketua, dan hakim** sebagai *pejabat negara* yang harus segera diatur secara rinci untuk kemudian direalisasikan.

Kedua, untuk kesempurnaan *kelembagaan* Peradilan Agama sebagai *Lembaga Negara*, maka perlu segera disempurnakan kelengkapannya agar dapat mendukung tugas pokok dan fungsi pengadilan, yaitu:

- 1) **Sarana dan prasarana** Peradilan Agama, seperti *anggaran* pengadilan, *keprotokolan hakim* dan penghargaan terhadap statusnya sebagai *pejabat negara*, belum sepenuhnya memadai sehingga harus disempurnakan;
- 2) **Anggaran** Peradilan Agama masih perlu ditingkatkan guna peningkatan pelayanan kepada masyarakat; dan
- 3) **Penghargaan** terhadap status hakim sebagai *pejabat negara* perlu segera direalisasikan. Hak-hak hakim sebagai pejabat negara menurut undang-undang meliputi hak yang berupa: (1) gaji pokok; (2) tunjangan jabatan; (3) tunjangan-tunjangan lain; (4) biaya dinas; (5) rumah jabatan milik negara; (6) jaminan kesehatan; (7) sarana transportasi milik negara yang berupa kendaraan bermotor roda empat beserta pengemudinya atau sarana lain yang memungkinkan seorang hakim menjalankan tugas-tugasnya; (8) pensiun; dan (9) hak-hak lainnya sesuai peraturan perundang-undangan.

Ketiga, untuk kesempurnaan *kompetensi* Peradilan Agama sebagai *peradilan syariah Islam yang seutuhnya (kaaffah) dan andal*, maka kompetensi Peradilan Agama harus segera dipulihkan seluas syariah Islam sesuai prinsip-prinsip dasar kekuasaan mengadili dan upaya transformasi hukum syariah Islam agar Peradilan Agama dapat memenuhi perkembangan kebutuhan hukum.

Keempat, dalam upaya peningkatan pelayanan hukum dan keadilan serta mengatasi kendala yuridis di persidangan, maka kepada para hakim direkomendasikan untuk memanfaatkan 13 (tiga belas) temuan dalam penelitian ini sebagaimana dikemukakan di atas secara komprehensif dan proporsional.

Temuan-temuan dalam penelitian ini tentu sangat bermanfaat pula bagi: (1) pembentuk peraturan perundangan dalam menyusun dan membentuk peraturan perundang-undangan; (2) bagi para hakim (khususnya di lingkungan peradilan agama dan lingkungan peradilan lain yang memiliki titik singgung satu sama lain) dalam melakukan tugas pokok dan fungsinya masing-masing, khususnya dalam mempertimbangkan kompetensi absolutnya *tanpa harus ada kompetisi dalam kompetensi*; (3) bagi para pencari keadilan dan kuasa hukumnya dalam upaya memilih hukum dan pengadilan yang tepat dalam menyelesaikan persoalan hukum yang dihadapinya; dan (4) bagi para akademisi dalam mengembangkan ilmu hukum dan mencetak kader-kader ahli hukum.

Dalam rangka pembinaan Peradilan Agama ke depan agar tercapai cita-cita menjadikan **Peradilan Agama** sebagai *Pengadilan Negara yang sesungguhnya dan sekaligus sebagai Peradilan Syariah yang seutuhnya dan andal*, maka dipandang perlu menyampaikan saran (rekomendasi) tersebut di atas untuk ditindaklanjuti kepada:

1. **Semua pihak** untuk mempercepat proses terwujudnya masyarakat syariah yang *kaaffah* dengan berpedoman pada prinsip dasar politik hukum syariah Islam di Indonesia yang ditanamkan sejak awal kemerdekaan sebagaimana telah dinyatakan oleh **Muhammad Hatta**.
2. **Lembaga-lembaga Perguruan Tinggi** untuk terus melakukan kajian, penelitian dan pengembangan secara akademik dalam rangka pengembangan hukum syariah Islam dan Peradilan Agama ke dengan menyusun kurikulum baru yang memperkuat materi muatan hukum syariah Islam bagi masyarakat

Islam Indonesia dan menghapuskan materi muatan hukum adat yang merupakan rekayasa dari teori *receptie* buatan penjajah Belanda yang telah nyata bertentangan dengan Pancasila dan UUD Tahun 1945 dan tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat Indonesia.

3. **Mahkamah Agung** agar kebijakannya berpijak pada temuan-temuan tersebut dan anggaran untuk Peradilan Agama ditingkatkan secara proporsional agar Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung mampu melaksanakan tugas dalam membina badan peradilan agama dan memasyarakatkan syariah dan mensyariahkan masyarakat Islam.
4. **Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama** agar menyusun program, disamping program rutin yang telah ada, guna memasyarakatkan syariah Islam dan mensyariahkan masyarakat Islam, dengan melakukan kegiatan-kegiatan, antara lain, sebagai berikut:
 - 4.1. Melakukan koordinasi dengan lembaga-lembaga terkait, antara lain: MUI, Kementerian Agama, Perguruan Tinggi, Pesantren-pesantren, Ormas-ormas Islam, Kementerian Hukum Dan HAM, dan lain-lain, dalam rangka transformasi hukum syariah Islam dan sosialisasinya kepada masyarakat Islam dan Instansi-instansi Pemerintah dalam rangka mewujudkan kesatuan persepsi, visi, misi dan program kerja syariah.
 - 4.2. Mempersiapkan bahan (draf beserta naskah akademiknya) dalam rangka transformasi hukum syariah ke dalam peraturan perundang-undangan.
5. **Pengadilan Tinggi Agama dan Pengadilan Agama (Mahkamah Syar'iyah)**

di seluruh Indonesia untuk: *pertama*, melakukan hal yang sama seperti yang

dilakukan oleh Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, berkoordinasi dengan instansi, ormas dan lembaga terkait setempat, dalam rangka transformasi hukum syariah Islam dan sosialisasinya kepada masyarakat Islam dan Instansi-instansi Pemerintah dalam rangka mewujudkan kesatuan persepsi, visi, misi dan program kerja syariah sesuai kondisi setempat; *kedua*, berbenah diri mengikuti kerangka kerja Internasional untuk keunggulan pengadilan yang mencakup 7 (tujuh) unsur pendukungnya, yaitu: (1) Manajemen dan kepemimpinan pengadilan; (2) Kebijakan pengadilan; (3) SDM, sumber keuangan dan material; (4) Proses peradilan; (5) Kebutuhan dan kepuasan pengguna; (6) Kemampuan dan akses terhadap layanan pengadilan; dan (7) Kepercayaan masyarakat kepada pengadilan.

6. **Pembentuk Undang-Undang dan Mahkamah Agung** agar keprotokolan Peradilan Agama didudukkan sejajar dengan Peradilan Umum dalam kedudukannya sebagai **mufti negara** di bidang hukum Islam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 UU Peradilan Agama.
7. **Setiap Lembaga Negara** yang memiliki kompetensi terhadap Peradilan Agama agar memberi solusi sesuai kompetensi masing-masing.
8. **Semua lembaga** yang bertanggung jawab dalam membentuk peraturan perundang-undangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan peradilan agama dan masyarakat agar peradilan agama mampu memberi pelayanan hukum dan keadilan kepada masyarakat.
9. **Semua pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama** agar:

- 9.1. menerapkan prinsip-prinsip dasar kekuasaan mengadili berdasarkan spesifikasi pengadilan dan spesialisasi perkara dan menerapkan asas-asas umum penyelenggaraan peradilan yang baik;
 - 9.2. memberi putusan yang berkualitas; dan
 - 9.3. memberi pelayanan prima jasa peradilan kepada pencari keadilan sesuai ketentuan undang-undang dan tuntunan syariah Islam.
- 10. Semua pihak** agar turut berperan aktif demi terwujudnya masyarakat syariah yang damai, adil, dan sejahtera.
- 11. Seluruh warga Peradilan Agama** untuk senantiasa mensyukuri nikmat karunia Allah atas perkembangan Peradilan Agama yang sangat signifikan dan menggembirakan dengan senantiasa berjuang menyempurnakan segala kekurangan yang ada dengan mendorong dan mendukung visi, misi, dan program-program Mahkamah Agung serta menjadi perisainya di garis depan.

Demikian pemaparan hasil penelitian mengenai Peradilan Agama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia perkembangan pasca Undang-Undang nomor 7 tahun 1989. Jika benar apa yang penulis sajikan, maka sesungguhnya itu atas petunjuk Allah SWT semata dan jika salah atau kurang apa yang penulis sajikan, maka itu semata-mata karena kesalahan dan ketidaktahuan penulis semata. Segala puji hanya bagi Allah Sang Penguasa Alam Semesta. Terima kasih.

الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ

DAFTAR PUSTAKA

- A Djazuli, 2006, *Kaidah-Kaidah Fikih Kaidah-Kaidah Hukum Islam Dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah Yang Praktis*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- A Qadri Azizy, 2004, *Hukum Nasional Eklektisisme Hukum Islam Dan Hukum Umum*, Teraju, Jakarta.
- A Mukti Arto, 2001, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung Redefinisi Peran Dan Fungsi Mahkamah Agung Untuk Membangun Indonesia Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- _____, 2001, *Mencari Keadilan Kritik Dan Solusi Terhadap Praktik Perkara Perdata Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- A Rahmat Rosyadi dan Rais Ahmad, 2006, *Formalisasi Syariat Islam Dalam Perspektif Tata Hukum Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Abu al Amr Wasi, *Ushul al Murafa'at al Syar'iyah Fiy Masaili al Akhwali al Syakhshiyah*, Cetakan Ketujuh, tanpa tahun.
- Abdu al Wahhab Khallaf, 1977, *Al Siyasah al Syar'iyah*, al Qahirah, Dar al Anshar.
- Abdul Gani Abdullah, 1991, *Himpunan Perundang-undangan dan Peraturan Peradilan Agama*, PT. Intermasa, Jakarta.
- Abdul Gani Abdullah, 1994, *Pengantar Kompilasi Hukum Islam Dalam Tata Hukum Indonesia*, Gema Insani Press, Jakarta.
- _____, 1991, *Himpunan Perundang-undangan Dan Peraturan Peradilan Agama*, PT. Intermasa, Jakarta.
- Abdul Ghofur Anshori, 2007, *Peradilan Agama di Indonesia Pasca UU No. 3 Tahun 2006 (Sejarah, Kedudukan, & Kewenangan)*, UII Press, Yogyakarta.
- Abdul Halim, 2000, *Peradilan Agama Dalam Politik Hukum Di Indonesia: Dari Otoriter Konservatif Menuju Konfigurasi Demokratif-Responsif*, Rajawali Pres, Jakarta.
- Abdul Karim Zaidan, 1984, *Nidzam al Qadla Fiy al Syari'at al Islamiyah*, Penerbit A "Aini", Baghdad.

- _____, 2008, *Al Wajiz 100 Kaidah Fikih Dalam Kehidupan Sehari-Hari*, Terjemahan Muhyidin Mas Rida, L.C. Pustaka al Kautsar, Jakarta.
- Abdul Manan, 2007, *Etika Hakim dalam Penyelenggaraan Peradilan Suatu Kajian Dalam Sistem Peradilan Islam*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- _____, 2005, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Kencana, Jakarta.
- _____, 2006, *Reformasi Hukum Islam Di Indonesia Tinjauan Dari Aspek Metodologis, Legalisasi, dan Yurisprudensi*, Rajawali Press, Jakarta.
- Abdul Mustaqim, 2004, *Perkembangan Ilmu Tafsir*, Pustaka Insani, Bandung.
- Abdul Mu'thie Fadjar, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Penerbit Konstitusi Press Jakarta Dan Citra Media, Yogyakarta.
- Abdurrahman & Ridwan Syahrani, 1978, *Masalah-Masalah Hukum Perkawinan Di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Abdurrahman, 1968, *Al Qur-an Dan Ilmu Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta
- _____, 1992, *Kompilasi Hukum Islam Di Indonesia*, Akademika Pressindo, Jakarta.
- Achmad Gunaryo, 2006, *Pergumulan Politik Dan Hukum Islam Reposisi Peradilan Agama Dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan Yang Sesungguhnya*, Pustaka Pelajar & Pasca Sarjana IAIN Wali Songo, Yogyakarta.
- Achmad Sanusi, 1991, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, Tarsito, Bandung.
- Ahmad Fadlil, 1998, *Studi Tentang Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi Peradilan Agama Di Indonesia*, Tesis pada Program Magister Ilmu Hukum (S-2) Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, tidak dipublikasikan, Yogyakarta.
- Ahmad Mujahidin, 2007, *Peradilan Satu Atap Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Refika Aditama, Bandung.

- Ahmad Rustandi dan Muhyidin Effendi, 1991, *Komentar Atas Undang-Undang No.7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama dilengkapi dengan Kompilasi Hukum Islam*, Nusantara Press UNINUS Bandung, Bandung.
- Ahmad Sukarja, 1995, *Piagam Madinah Dan Undang-Undang Dasar 1945 Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama Dalam Masyarakat Yang Majemuk*, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Aisyah Aminy, 1985, *Kehadiran Pengadilan Agama Di Indonesia*, dalam Kenang-Kenangan Satu Abad Pengadilan Agama Di Indonesia, Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam Departemen Agama, Jakarta.
- Ali ibn Muhammad Ibn Ali Al Hanafiy, 1938, *Al Ta'rifat*, Mushthofa Al Bani.
- Ali Mudhofir, 2001, *Kamus Filsuf Barat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Al Shan'ani, Sayed al Imam Muhammad Ibn Ismail al Kahlani, 1960, *Subulu al Salam*, Juz I, Cetakan keempat, Sulaiman Mar'i, Singapura.
- Al Suyuthi, al Imam Jalaluddin Abdul rahman, 1967, *Al Jami'u al Shoghir Fi Ahaditsi al Basyiri al Nadzir*, Darul Kitab al Arabi Lil Thaba'ati wal Nasyr, Kairo.
- Amak F.Z., 1976, *Proses Undang-Undang Perkawinan*, Cetakan Pertama, PT. Al Maarif, Bandung.
- Amir Bin Mu'allim, 2006, *Yurisprodensi Peradilan Agama (Studi Pemikiran Hukum Islam di Lingkungan Peradilan Agama Se-Jawa Tengah dan Pengadilan Tinggi Agama Semarang, 1991-1997)*, Badan Litbang dan Diklat Departemen Agama R.I., Jakarta.
- Amir Syarifuddin, 2006, *Ushul Fiqih I*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta.
- _____, 2006, *Ushul Fiqih II*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta.
- Andi Muhammad Asrun, 2004, *Krisis Peradilan Mahkamah Agung Di Bawah Suharto*, ELSAM-Lembaga Studi Dan Advokasi Masyarakat, Jakarta.
- Anwar Haryono, 2004, *Hukum Islam Keluasan Dan Keadilannya*, Cetakan Ketiga, Bulan Bintang, Jakarta.

- Arso Sosroatmodjo dan A. Wasit Aulawi. 1978. *Hukum Perkawinan Di Indonesia*, Cetakan Kedua, Bulan Bintang, Jakarta.
- Arso Sosroatmodjo, 1985, *Seabad Peradilan Agama*, dalam Kenang-Kenangan Seabad Peradilan Agama di Indonesia, Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam Departemen Agama, Jakarta.
- Ary Ginanjar Agustian, 2007, *ESQ Emotional Spiritual Quation*, Cetakan ke-40, Aрга Publising, Jakarta.
- Bagir Manan. 2005. *Sistem Peradilan Berwibawa Suatu Pencarian*, Mahkamah Agung R.I., Jakarta
- _____, 2007, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam UU No.4 Tahun 2004*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Bahtiar Effendy, 2003, *Islam And The State In Indonesia*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Bambang Sunggono, 1977, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Bambang Sutyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, 2005, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- Bambang Sutyoso, 2006, *Penyelesaian Sengketa Bisnis Solusi Dan Antisipasi bagi Peminat Bisnis Dalam Menghadapi Sengketa Kini Dan Mendatang*, Citra Media Hukum, Yogyakarta.
- Beerling, 1997, *Filsafat Ilmu*, Kanisius, Yogyakarta.
- Bernard Arief Sidharta, 2000, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- Burhan Ashshofa, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Burhanuddin Salam, 1988, *Logika Formal (Filsafat Berfikir)*, Bina Aksara, Jakarta.

- Bustanul Arifin, 1996, *Pelebagaan Hukum Islam Di Indonesia Akar Sejarah, Hambatan Dan Prospeknya*, Gema Insani Press, Jakarta.
- Charles Himawan, 2003, *Hukum Sebagai Panglima*, Kompas, Jakarta.
- Cik Hasan Bisri, 2000, *Peradilan Islam Dalam Tataan Masyarakat Indonesia*, PT Remaja Rosda Karya Bandung, Bandung.
- Dahlan Thaib, 1987, *Hak Menguji Mahkamah Agung Menurut UUD 1945*, dalam Mahkamah Agung Puncak Kekuasaan Kehakiman, Penerbit Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- _____, 1994, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit Liberty, Yogyakarta.
- Dale Carnegie, 1979, *How To Win Friends And Influence People*, Sumantri Martodipuro, Gunung Jati, Jakarta.
- Daniel S. Lev., 1972, *Islamic Courts in Indonesia A Study in The Political Bases of Legal Institutions*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London dan Daniel S. Lev., 1980. *Islamic Courts in Indonesia*, Alih bahasa H. Zaini Ahmad Noeh, PT. Intermasa, Jakarta.
- Darji Darmodiharjo dan Sidharta, 2002, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Departemen Agama R.I., 1979, *Pedoman Dasar Kerukunan Hidup Beragama*, Proyek Pembinaan Kerukunan Hidup Beragama Departemen Agama R.I., Jakarta.
- _____, 1987, *Amal Bakti Departemen Agama R.I. 3 Januari 1946-3 Januari 1987: Eksistensi dan Derap Langkahnya*, Departemen Agama R.I., Jakarta.
- _____, 1997/1998, *Tanya Jawab Kompilasi Hukum Islam*, Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Islam, Jakarta.
- _____, 2000, *Sketsa Peradilan Agama*, Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam, Jakarta.
- _____, 2001, *Peradilan Agama Di Indonesia Sejarah Perkembangan Lembaga Dan Proses Pembentukan Undang-Undanganya*, Direktorat

Jenderal Kelembagaan Agama Islam Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, Jakarta.

_____, 2003, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Dalam Lingkungan Peradilan Agama*, Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama, Jakarta.

Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, 1999, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.

Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, 1985, *Perkembangan Hukum Islam Dan Peradilan Agama Di Indonesia dalam Kenang-kenangan Satu Abad Peradilan Agama Di Indonesia*, Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Departemen Agama, Jakarta.

Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung R. I., 2009, *Profil Peradilan Agama*, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung R. I, Jakarta.

Djati Julitriarsa, 1992, *Ilmu Manajemen*, Bumi Aksara, Jakarta.

El Quesy, 1996, *Ilmu al-Nafsi Ususuhu wa Tathbiqatuhu al-Tarbiyyah*, Terjemahan Zakiah Darajat, Bulan Bintang, Jakarta.

E Sundari, 2003, *Menciptakan Lembaga Eksaminasi Sebagai Social Control Terhadap Putusan Pengadilan, Yang Independen, Obyektif dan Berwibawa*, dalam Eksaminasi Publik Partisipasi Masyarakat Mengawasi Peradilan, ICW, Jakarta.

Fatchur Rahman, 1977, *Hadits-Hadits Tentang Peradilan Agama*, Cetakan Pertama, Bulan Bintang, Jakarta.

Faturrahman, 2001, *Keadilan dalam Perspektif Psikologi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Frans Hendra Winata, 2003, *Upaya Mencegah Judicial Corruption Melalui Eksaminasi, Mungkinkah?*, dalam Eksaminasi Publik Partisipasi Masyarakat Mengawasi Peradilan, ICW, Jakarta.

Franz Magnis Suseno SJ., 2001, *Seputar Rencana UU Peradilan Agama*, dalam Zufran Sabrie: Peradilan Agama dalam wadah Negara Pancasila Dialog RUUPA, Logos Wacana Ilmu, Jakarta.

- Friedman. L. M., 1998, *American Law: an Introduction, second edition*, W. W. Norton & Company, New York.
- Friedman. W., 1993, *Legal Theory*, Penerjemah Muhammad Arifin: Teori Dan Filsafat Hukum, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Hamka. 1981. *Sejarah Umat Islam, Jilid III*, Bulan Bintang, Jakarta.
- Hamka Haq, 2007, *Al-Syatibi Aspek Teologis Konsep Mashlahah dalam Kitab al-Muwafaqat*, Erlangga, Jakarta.
- Hans Kelsen. 2006. *General Theory of Law and Staate*, Penerjemah Raisul Muttaqien: Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara, Nusamedia dan Nuansa, Bandung.
- Harief Harahap, 1973, *Himpunan Peraturan Dan Perundang-Undangan Republik Indonesia*, Buku Pertama, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Hartono Marjono, 1998, *Reformasi Politik Suatu Keharusan*, Gema Insani Press, Jakarta.
- Hasbi. 2009. *Kompetensi Peradilan Agama Dalam Perkara Ekonomi Syariah*, Disertasi pada Sekolah Pascasarjana Universitas Islam Negeri Jakarta.
- Hasbi Ash Shiddieqy, 1968, *Kulliah Ibadah*, Cetakan keempat, Bulan Bintang, Jakarta.
- _____, 1970, *Sejarah Peradilan Islam*, Bulan Bintang, Jakarta.
- _____, 1997, *Peradilan Dan Hukum Acara Islam*, PT Pustaka Rizki Putra, Semarang.
- _____, 1983, *Al Islam Jilid I*, Bulan Bintang, Jakarta.
- _____, 1983, *Al Islam Jilid II*, Bulan Bintang, Jakarta.
- Hasbullah Bakry, 1978, *Kumpulan Lengkap Undang-Undang Dan Peraturan Perkawinan Di Indonesia*, Djambatan, Jakarta.
- Humaidi Tatapangarsa, 1990, *Pendidikan Agama Islam Untuk Mahasiswa*, Laboratorium MKDU FPIPS IKIP Malang Tim Dosen Agama Islam IKIP Malang, IKIP Malang, Malang.

- Ibnu al Qayyim al Jauziyah, *Al Thuruq al Hukmiyah Fiy al Siyasati al Syar'iyah*, Darul Maktabah, Kairo, tanpa tahun.
- Ichtijanto S. A., 1991, *Pengembangan Teori Berlakunya Hukum Islam di Indonesia, dalam: Hukum Islam di Indonesia, Perkembangan dan Pembentukan*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Imam Suhadi, 1987, *Mahkamah Agung Dan Negara Hukum*, dalam Mahkamah Agung Puncak Kekuasaan Kehakiman, Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, 2007, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Imam Taqiyuddin Abi Bakrin ibn Muhammad al Husaini. *Kifayah al Akhyar*, Juz II, Sulaiman Mar'iy, Beirut, tanpa tahun.
- Irfan Idris. 2009. *Islam & Konstitusionalisme Kontribusi Islam Dalam Penyusunan Undang-Undang Dasar Indonesia Modern*, Yogyakarta.
- Irfan S. Awwas, 2008, *Trilogi Kepemimpinan Negara Islam Indonesia Menguk Perjuangan Umat Islam dan Pengkhianatan Kaum Nasionalis-Sekuler*, Yogyakarta.
- J. J. H. Bruggink, 1999, *Rechts Reflekties*, alih bahasa B. Arief Sidharta: Refleksi Tentang Hukum, Citra Aditya, Bandung.
- Jaenal Aripin, 2008, *Peradilan Agama Dalam Bingkai Reformasi Hukum Di Indonesia*, Kencana, Jakarta.
- Jalaludin Rahmat, 1996, *Psikologi Komunikasi*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Konstitusi Press, Jakarta.
- _____, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Konstitusi Press, Jakarta
- _____, 2006, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta
- _____. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Cetakan kedua, PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta

- _____, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta.
- Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang.
- Lawrence M. Friedman, 1975, *The Legal System A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York.
- Lili Rasyidi, 1996, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, 1989, *Filsafat Hukum Mazhab Dan Refleksinya*, Remaja Rosda Karya, Bandung.
- Lorens Bagus, 2005, *Kamus Filsafat*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- M. B. Hooker. 2008. *Indonesian Syariah Defining a National School of Islamic Law*, Institute Of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Mahkamah Agung R.I., 1994, *Penerapan Dan Pelaksanaan Pola Pembinaan Dan Pengendalian Administrasi Kepaniteraan Pengadilan Agama Dan Pengadilan Tinggi Agama*, Proyek Peningkatan Tertib Hukum Dan Pembinaan Hukum Mahkamah Agung R.I., Jakarta.
- _____, 2004, *Pedoman Pelaksanaan Tugas Dan Administrasi Pengadilan Buku II*, Cetakan ke – 5, Mahkamah Agung R.I., Jakarta.
- _____, 2006, *Pedoman Perilaku Hakim*, Mahkamah Agung R.I, Jakarta.
- _____, 2008, *Laporan Tahunan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tahun 2007*, Mahkamah Agung R.I., Jakarta.
- _____, 2009, *Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES)*, Edisi Revisi, Pustaka Kencana dan Pusat Pengkajian Hukum Islam Dan Masyarakat Madani, Jakarta.
- _____, 2009, *Pedoman Teknis Administrasi Dan Teknis Peradilan Agama Buku II*, Edisi Revisi, Mahkamah Agung R.I., Jakarta.
- _____, 2009, *Profil Peradilan Agama*, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, Jakarta.

- Mahkamah Syar'iyah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 2006, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Tentang Mahkamah Syar'iyah Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*, Mahkamah Syar'iyah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- Mahmud 'Aisy Mutawalli, 2003, *Dlimanat al 'Adalat Fiy al Qadla' al Islamiy*, Darul al Kutub al Ilimiah, Beirut, Libanon.
- Mahmud Syaltoot, 1966, *Al Islamu 'Aqidah wa Syari'ah*, Cetakan ke 3, Darul Qalam.
- Masyfuk Zuhdi, 1987, *Pengantar Hukum Syari'ah*, Haji Masagung, Jakarta.
- _____, 1988, *Studi Islam Jilid 1: Aqidah*, Rajawali Press, Jakarta.
- Mattulada, 1973, *Islamisasi di Sulawesi Selatan dalam Islam dan Perubahan Sosial*, Taufiq Abdullah (ed). Baratara, Jakarta.
- Moh. Mahfud. MD., 1987, *Demokrasi Dalam Struktur Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, dalam Mahkamah Agung Puncak Kekuasaan Kehakiman, Penerbit Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- _____, 1999, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta.
- _____, 1999, *Peluang Konstitusional Bagi Peradilan Agama dalam Pengadilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, Edisi 2, UII Press, Yogyakarta.
- _____, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES Indonesia, Jakarta.
- Mokhtar Kusumaatmadja, 1976, *Fungsi Dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung.
- Muhammad Abu Zahrah, 1958, *Ushul al Fiqh, Dar al Fikr al 'Arabi*.
- Muhammad al-Zuhaili. 1423 H./2002 M., *al Tandzim al Qadha'i fi Fiqhi al-Islami*, Dar al-Fikri, Damaskus.
- Muhammad Salam Madkur, *Al-Qadla' fi al-Islam*, Dar Al-Nahdhah al-Arabiyah, Kairo, tanpa tahun.

- _____. 1964. *Al Qodlo' fil Islam*, alih bahasa Drs. Moh. Imron, Bina Ilmu, Surabaya.
- Muhammad Tahir Azhari, 1992, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta.
- Muhlish Usman, 1997, *Kaidah-Kaidah Ushuliyah Dan Fiqhiyah Pedoman Dasar Dalam Istimbath Hukum*, Rajawali Press, Jakarta.
- Muntaz Ahmad, 1995, "Pakistan" dalam John L. Esepósito et al., (Eds.), *The Oxford Encyclopedia of the Modern Islamic World* (Oxford: Oxford University Press).
- Mustaqiem, 1987, *Organisasi Mahkamah Agung Serta Tugas Dan Fungsinya*, dalam Mahkamah Agung Puncak Kekuasaan Kehakiman, Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Mushtofa Ahmad al Zarqo', 1965, *Al Fqh Al Islamy Fiy Tsaubih al Jadid Juz III*, Penerbit Thurbain, Damasykus.
- Nadirsyah Hosen, 2007, *Shari'a & Constitutinal Reform In Indonesia*, Institute Of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Notonagoro, 1987, *Pancasila Secara Ilmiah Populer*, Bumi Aksara, Jakarta
- Notosusanto. 1963. *Organisasi Dan Jurisprudensi Peradilan Agama Di Indonesia*, Jajasan Badan Penerbit Gajah Mada, Jogjakarta.
- _____, *Peradilan Agama Di Jawa Dan Madura*, tanpa tahun.
- Nukthoh Arfawie Kurdi, 2005, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- O Notohamidjojo, 1970, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta.
- Otje Salman, 1989, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung.
- Purwoto S. Ganda Subrata, 1994, *Bina Yustitia*, Mahkamah Agung, Jakarta.
- R. Tresna, 1978, *Peradilan Di Indonesia Dari Abad Ke Abad*, Cetakan ketiga, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Redaksi Indonesia Tera, 2008, *UUD 1945 Dan Perubahannya + Struktur Ketatanegaraan*, Indonesia Tera, Yogyakarta.

- Rifyal Ka'bah, 2009, *Peradilan Islam Kontemporer Saudi Arabia, Mesir, Sudan, Pakistan, Malaysia, dan Indonesia*, Universitas YARSI, Jakarta
- Roscoe Pound, 1972, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bhatara, Jakarta.
- S. F. Marbun, 1987, *Pembinaan Dan Pengawasan Peradilan Di Indonesia*, dalam Mahkamah Agung Puncak Kekuasaan Kehakiman, Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Saafoedin Bahar, Nanie Hudawati Sinaga, dan Ananda B. Kusuma, Penyunting, 1992, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei 1945 – 19 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta.
- Salam Madkur, *Al Qadla' fiy al Islam*, Dar al-Nahdlah al-Arabiyah, Kairo, tt.
- Salman Alfarizi, 2009. *Mohammad Hatta Biografi Singkat 1902-1980*, Garasi, Yogyakarta.
- Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Sayuti Thalib. 1980. *Receptio a Cotrario: Hubungan Hukum Adat Dengan Hukum Islam*, PT Bina Aksara, Jakarta.
- Shalahuddin Sulthan, 2008, *Imtiyazu Al-Mar'atu 'ala Rajuli*, Terjemahan Khaeron Sirin, MA: Ternyata Wanita Lebih Istimewa Dalam Warisan Perpektif Al Quran dan Berdasarkan Studi Kasus, Cetakan I, Pustaka Iiman, Depok.
- Sirajuddin & Zulkarnain, 2006, *Komisi Yudisial & Eksaminasi Publik Menuju Peradilan yang Bersih dan Berwibawa*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Soerjadi, 1999, *Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum*, Lukman Offset, Yogyakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 1988, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta.
- _____, 1996, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.

- _____, 1996. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta
- Syaifuddin, 1987, *Mahkamah Agung Sebagai Pengadilan Tertinggi Di Indonesia*, dalam Mahkamah Agung Puncak Kekuasaan Kehakiman, Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UII, Yogyakarta
- Syaikh Shafiyyur-Rahman Al-Mubarakfury, 1997, *Sirah Nabawiyah*, Cetakan ke 1, Penerjemah Kathur Suhardi, Pustaka Al-Kautsar, Jakarta.
- Soepomo, 2002, *Sistem Hukum Di Indonesia Sebelum Perang Dunia II*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Sri Sumantri. 1992. *Bunga Rampai Hukum Tatanegara Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Syamsuhadi Irsyad, 2009, *Mahkamah Syar'iyah Dalam Sistem Peradilan Nasional*, Ringkasan Disertasi, Program Doktor Pascasarjana Kekhususan Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Syamsul Anwar, 2007, *Hukum Perjanjian Syari'ah Studi Tentang Teori Akad Dalam Fikih Muamalat*, Rajawali Grafindo Persada, Jakarta.
- Tanzil-ur-Rahman, 1978, *Islamicization of Pakistan law*, Karachi Hamdard National Foundation.
- Taqiuddin Abiy Bakr Ibn Muhammad, *Kifayat al Akhyar*, Sulaiman Mar'iy wa Syuraka', Basrah, tanpa tahun.
- Taufiq Abdullah dkk., 1991, *Sejarah Ummat Islam Indonesia*, Majelis Ulama Indonesia, Jakarta.
- Taufiq Hamami, 2003, *Kedudukan Dan Eksistensi Peradilan Agama Dalam Sistem Tata Hukum Di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Teten Masduki, 2003, *Mengontrol Mafia Peradilan*, dalam Eksaminasi Publik Partispasi Masyarakat Mengawasi Peradilan, ICW.
- The Liang Gie, 1979, *Teori-teori Keadilan*, Super, Yogyakarta.

- Theo Huijbers, 1995, *Filsafat Hukum*, Cetakan ketiga, Pustaka Filsafat Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Todung Mulya Lubis, 2001, *Cita-Cita Hukum Nasional Dan RUU-PA*, dalam Zufran Sabrie, Editor: *Peradilan Agama dalam wadah Negara Pancasila Dialog RUUPA*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta.
- Topo Santoso, 2001, *Menggagas Hukum Pidana Islam, Penerapan Syariat Islam dalam Konteks Modernitas*, Cetakan Kedua, Asy Syamil Press & Grafika, Bandung.
- W. van Gerven, 1990, *Het Beleid van De Rechter*. alih bahasa Hartini Tranggono: *Kebijaksanaan Hakim*, Erlangga, Jakarta.
- Widodo, 2004, *Seri Penelitian Ilmiah I Cerdik Menyusun Proposal Penelitian Skripsi, Tesis, dan Disertasi, dilengkapi contoh*, Magna Script, Jakarta.
- Wirjono Prodjodikoro, 1978, *Hukum Acara Perdata Di Indonesia*, Sumur Bandung, Bandung
- van Apeldoorn, 1971, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnja Paramita, Jakarta.
- Yahya Harahap, 2005. *Kedudukan, Kewenangan Dan Acara Peradilan Agama UU No. 7 Tahun 1989*, Edisi Kedua Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta.
- _____, 1997, *Beberapa Permasalahan Peradilan Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Pustaka Rosdakarya, Bandung.
- Zaini Ahmad Noeh, 1982/1983. *Sejarah Peradilan Agama di Indonesia*, dalam Laporan Hasil Simposium Sejarah Peradilan Agama, Bagian Proyek Pembinaan Administrasi Hukum Dan Peradilan Agama, Jakarta.
- Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basit Adnan, 1983, *Sejarah Singkat Peradilan Agama Islam Di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya.
- Zufran Sabrie, 2001. Editor: *Peradilan Agama dalam Wadah Negara Pancasila Dialog RUUPA*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta.

Jurnal dan Makalah

- A Mukti Arto, *Garis Batas Kekuasaan Pengadilan Agama Dan Pengadilan Negeri Penerapan Asas Personalitas Keislaman Sebagai Dasar*

Penentuan Kekuasaan Pengadilan Agama, dalam *Varia Peradilan Majalah Hukum Tahun Ke XXI No. 253 Desember 2006*.

Abdurrahman, 2005, *Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia Dalam Era Reformasi*, Orasi Ilmiah Pada Acara Reuni Dan Dies Natalis Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sultan Adam (STIHSA) Banjarmasin, Banjarmasin, 28 April 2005.

Ali Salid, *Sambutan pada Penataran Calon Hakim Peradilan Agama Tanggal 19 Juli 1984 di Jakarta*.

Bagir Manan, 2009. *Hukum Materiil Perkawinan Di Lingkungan Peradilan Agama*, makalah pada Seminar Nasional Hukum Materiil Peradilan Agama Antara Cita, Realita Dan Harapan, Pusat Pengkajian Hukum Islam Dan Masyarakat Madani & Mimbar Hukum dan Peradilan, Jakarta, 19 Februari 2009.

Entang, MA, DIPL, ED. DRS. M. 1996, *Manajemen Modern*, Bahan Pendidikan Hakim Senior VI, Bogor, tidak dipublikasikan.

Fauzan. *Deindividualisasi Putusan Hakim Dalam Lembaga Peradilan*, dalam *Varia Peradilan Tahun Ke XXIII No. 270 Mei 2008*.

Mahadi, *Simposium Sejarah Peradilan Agama*, Proyek Pembinaan Administrasi Peradilan Agama.

Moh. Mahfud. MD. *Politik Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*, dalam *Varia Peradilan Majalah Hukum Tahun XXV No. 290 Januari 2010*, IKAHI, Jakarta, 2010.

Muchsin, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Pengesahan Undang-Undang No. 48 Tahun 2009*, dalam *Varia Peradilan Majalah Hukum Tahun XXV No. 290 Januari 2010*, Ikatan Hakim Indonesia, Jakarta, 2010.

Rifyal Ka'bah, *Penegakan Syariat/Hukum Islam di Indonesia*, *Varia Peradilan Majalah Hukum Tahun XXIV No. 285 Agustus 2009*, IKAHI, Jakarta, 2009

_____, *Sistem Peradilan Pakistan*, dalam *Varia Peradilan Majalah Hukum Tahun XXV No. 287 Oktober 2009*, IKAHI, Jakarta, 2009.

_____, 2009. *Peradilan Islam Kontemporer Pengalaman Saudi Arabia*, Pidato Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap Dalam

Ilmu Hukum Islam Pada Fakultas Hukum Universitas YARSI Jakarta, Universitas Yarsi, Jakarta, 4 April 2009.

S. F. Marbun, *Pengadilan Akarnya Negara Hukum*, dalam Jurnal Hukum No.9 vol.9-1997.

Sultan Hamengku Buwono X, *Sambutan Pada Peresmian Gedung Pengadilan Agama Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta*, Varia Peradilan Majalah Hukum Tahun XXII No. 262 September 2007, IKAHI, Jakarta, 2007.

Susilo Bambang Yudhoyono. 2006. *Menata Kembali Kerangka Kehidupan Bernegara Berdasarkan Pancasila*, Pidato Presiden Dalam Rangka Memperingati Hari Lahir Pancasila di Jakarta Convention Center, 1 Juni 2006.

Thaha Jabir al-'Alwani. *Huquq al-Muttaham fi al-Islam*" dalam al-Muslim al Mu'ashir, No. 35, Rajab 1402/Mei 1983.

Victor Tanja, *Forum RUUPA*, Editor, No.48/THN II, Jakarta 5 Agustus 1989.

Yahya. 1997. *Beberapa Permasalahan Teknis Yustisial Di lingkungan Peradilan Agama*, Rapat Kerja Teknis Mahkamah Agung R.I di Denpasar-Bali, 2-6 Nopember 1997.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman LN Tahun 1970 Nomor 74 TLN Nomor 2951

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi LN Tahun 2003 Nomor 98 TLN Nomor 4316.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman LN Tahun 2004 Nomor 8 TLN Nomor 4358.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung LN Tahun 2004 Nomor 9 TLN Nomor 4359.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Niomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum LN Tahun 2004 Nomor 34 TLN Nomor 4379

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang nomor 5 Tahun 1986 Tengang Peradilan Tata Usaha Negara LN Tahun 2004 Nomor 35 TLN Nomor 4380.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial LN Tahun 2004 Nomor 89 TLN Nomor 4415

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman;

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan;

Republik Indonesia, Undang-Undang 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung;

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum;

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama;

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No. X Tahun 1998;

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman;

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh Menjadi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam;

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman;

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum;

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama;

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Surat Berharga Syariah Negara;

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah;

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung;

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1957 Tentang Pembentukan Pengadilan Agama Mahkamah Syariah di Luar Jawa dan Madura;

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan;

Republik Indonesia, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam;

Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Syar'iyah Provinsi Dan Mahkamah Syar'iyah Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam;

Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pengalihan Organisasi, Administrasi, Dan Finansial di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara, Dan Peradilan Agama ke Mahkamah Agung;

Republik Indonesia, Qanun Nomor 5 Tahun 2000 Tentang Pelaksanaan Syari'ah Islam;

Republik Indonesia, Qanun Nomor 10 Tahun 2002 tentang Peradilan syari'ah Islam;

Republik Indonesia, Qanun Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syari'ah Islam Bidang Aqidah, Ibadah dan Syi'ar Islam;

Republik Indonesia, Qanun Nomor 12 Tahun 2003 tentang Minuman Khamar dan Sejenisnya;

Republik Indonesia, Qanun Nomor 13 Tahun 2003 tentang Maisir (Perjudian);

Republik Indonesia, Qanun Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat (Mesum);

Republik Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syari'ah;

Republik Indonesia, Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor: KMA/070/SK/X/2004 Tanggal 06 Oktober 2004 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Dari Peradilan Umum Kepada Mahkamah Syar'iyah Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam;

RIWAYAT HIDUP PROMOVENDUS



A. Mukti Arto

1. NIP : 19511011 197603 1 002.
2. Tempat, tanggal lahir : Sukoharjo, 11 Oktober 195.
3. Pangkat : Pembina Utama / IV.e.
4. Jabatan : Hakim Tinggi/Hakim Utama.
5. Instansi : PTA Jakarta.
6. Alamat rumah : - Jln. Monjali Popongan Baru B 28c Sinduadi
Mlati Sleman D. I. Yogyakarta 55284.
- Apartemen Casablanca East Residences
Jln. Pahlawan Revolusi No. 3 Jakarta Timur.
7. **Keluarga** :
Istri: Hj. Endang Maryani.
Anak-anak: Ahmad Aji Santoso, S.E., Dwi Kuswindaryati, SPd., MSI.,
Fatma Faizati, S.H., dan Faqih Nur Huda, S.T., M.M.
Anak mantu: Nina Indriyana, dan Dr. Galih Linggar Astu.
Cucu: Rasya Ahmad Aulia Arkan.

8. Pendidikan :

- MWB/SD Muhammadiyah Sukoharjo 1964.
- Mu'allimin 6 tahun PP. K.H. Syamsudin Duri Sawo Ponorogo 1969.
- Sarjana Syariah Jur. Fiqh IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta 1975.
- Sarjana Hukum Undaris Semarang 1994.
- Magister Hukum UII Yogyakarta 1999.
- Peserta Program Doktor Fak. Hukum UII Yogyakarta 2004-sekarang.
- Pendidikan SPADYA 1993 (rangking I).
- Pendidikan Hakim Senior 1996 (rangking I).

9. Pengalaman Kerja:

- Panitera PA Sukoharjo tahun 1976-1981.
- Hakim PA Klaten tahun 1981-1986.
- Wakil Ketua PA Sukoharjo tahun 1987-1992.
- Ymt. Ketua PA Sukoharjo tahun 1987-1989.
- Ketua PA Bantul tahun 1992-1999.
- Ketua PA Sleman tahun 1999-2004.
- Hakim Tinggi PTA Yogyakarta tahun 2004-2006.
- Hakim Tinggi PTA Jakarta tahun 2006- sekarang.

10. Pengalaman Mengajar :

- Guru Diniyah Ponorogo tahun 1967-1969.
- Guru SMP/MTs Surakarta tahun 1970-1975.
- Dosen UII Surakarta tahun 1979-1982.
- Dosen UNIS Surakarta tahun 1982-1988.
- Dosen IIM Surakarta tahun 1989-1994.
- Dosen UNISRI Surakarta tahun 1986-1992.
- Pimpinan Fak. Syari'ah IIM/STAIMUS Surakarta tahun 1988-1993.
- Dosen IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta tahun 1993-2007.
- Dosen Fak. Hukum UMY 2001-2007.
- Dosen Fak. Hukum UII Yogyakarta tahun 2002- sekarang.
- Pengajar pada PUSDIKLAT TEKNIS Mahkamah Agung R.I. dan PUSDIKLAT TEKNIS Kementerian Agama R.I.

11. Mata Kuliah yang pernah diampu:

- Fiqh Mu'malat (Ekonomi Syari'ah), Jinayah, Munakahat, Mawaris.
- Perbandingan Madzab.
- Tarikh Tasyri'.
- Ushul Fiqih.

- Sistem Peradilan Islam, Hukum Acara Peradilan Islam.
- Peradilan Agama, Hukum Acara PA, Administrasi PA, Praktik Peradilan.
- Agama Islam, Hukum Islam, Kompilasi Hukum Islam.

12. Karya Tulis/Buku:

- Hukum Acara Peradilan Agama (tahun 1981)
 - Praktik Perkara Perdata Pada Pengadilan Agama (tahun 1996)
 - Reformasi Mahkamah Agung tahun 2000
 - Redefinisi Peran dan Fungsi Mahkamah Agung untuk Membangun Indonesia Masa Depan tahun 2002
 - Penyelesaian Sengketa secara Tuntas dan Final
 - Hukum Waris Bilateral Dalam KHI tahun 2009
 - Artikel-artikel yang publikasikan dalam Varia Peradilan, Suara Uldilag, dan Asy Syir'ah
-