

DINAMIKA DAN SISTEM HUKUM PENYELENGGARAAN PERADILAN AGAMA DI INDONESIA

Aden Rosadi

Dosen Fak. Syariah dan Hukum dan Pascasarjana
UIN Sunan Gunung Djati Bandung

DOI <http://dx.doi.org/10.32678/ajh.v15i1.2024>

URL: <http://jurnal.uinbanten.ac.id/index.php/ahkm/article/view/2024>

Abstrak

Sebagai salah satu pelaksana Kekuasaan Kehakiman, keberadaan Badan Peradilan Agama mengalami perubahan, baik dari sisi peraturan perundang-undangan maupun dari sisi implementasinya dalam menegakan hukum dan keadilan. Ia berdampak signifikan terhadap substansi, struktur, dan kultur hukum di lingkungan Peradilan Agama, terutama setelah diundangkannya UU No.50 Tahun 2009. Diantara faktor perubahannya adalah sistem politik yang berkembang pada saat itu dan berdampak pada sistem hukum Indonesia. Dalam konteks sistem hukum, undang-undang tersebut dituntut untuk serasi dengan peraturan perundang-undangan baik yang sejajar maupun yang lebih tinggi.

Kata Kunci : *Sistem, Peradilan Agama, Hukum Islam, Reformasi*

A. PENDAHULUAN

Studi tentang Peradilan Agama di Indonesia, erat hubungannya dengan pelaksanaan hukum Islam dan umat Islam Indonesia. Berlakunya hukum Islam bagi umat Islam Indonesia dalam perkembangannya sebagai hukum yang berdiri sendiri, telah lama diterima dan dilaksanakan oleh masyarakat Islam. Masalah ini dapat dilihat pada masa awal kerajaan Islam, seperti Mataram, Banten, Cirebon, Aceh, dan daerah lainnya. Sebagai kelengkapan dari pelaksanaan hukum Islam, telah didirikan lembaga-lembaga peradilan di beberapa kerajaan tersebut dalam bentuk Peradilan Serambi atau Majelis Syura.¹ Adapun hukum adat setempat seringkali menyesuaikan dengan hukum Islam.

Pengaruh kolonialisme Belanda memposisikan hukum Islam tidak hanya dihadapkan pada hukum adat, tetapi juga dengan kekuasaan kolonial yang menentang keras dan mendukung hukum adat dengan mengorbankan fikih.² Walau pemerintah pada saat itu mengakui keberadaanya,³ karena bagaimanapun Peradilan Agama tidak dapat dinafikan.

¹Anwar Harjono, *Indonesia Kita; Pemikiran Berwawasan Iman-Islam*, (Jakarta: Gema Insani Press.1995), h.121.

²Mulyana W.Kusuma dan Paul S.Baut, *Hukum, Politik dan Perubahan Sosial*, (Jakarta: YLBHI.t.thn), h.258.

³ Pengakuan Hukum Waris bagi umat Islam tahun 1642. Lihat Tjun Suryaman, *Hukum Islam di Indonesia; Pemikiran dan Praktek*, (Bandung: Rosdakarya.1991),h.71. Nur al-Din al-Raniri menulis buku *Sirat al-Mustaqim* yang disebarkan ke seluruh wilayah Indonesia untuk dijadikan pegangan. Syeikh al-Banjari dengan kitabnya *Sabil al-Mubtadin* menjadi pegangan dalam menyelesaikan sengketa antar umat Islam di Kesultanan Banjar. Demikian halnya di daerah-daerah lain seperti Demak, Palembang, Goa, memiliki kitab hukum Islam yang dijadikan pegangan.

Secara realistis, masyarakat Indonesia mayoritas beragama Islam dan sudah barang tentu membutuhkan lembaga peradilan yang dapat menyelesaikan perkara sesuai dengan kebutuhannya. Meskipun pada awalnya pemerintah Belanda tidak terlibat langsung dalam Peradilan Agama, tetapi atas pertimbangan politik hal itu dilakukan dengan dikukuhkannya Peradilan Agama sebagai *Priestraad* melalui Keputusan Raja Belanda (KB) Nomor 24 tanggal 19 Januari 1882. Berdasarkan Keputusan Raja Belanda tersebut, maka dibentuklah Peradilan Agama di Jawa dan Madura. Sedangkan untuk Kalimantan baru dibentuk pada tahun 1937. Adapun kompetensinya meliputi perkara-perkara antar orang Islam diselesaikan menurut hukum Islam.⁴

Ketika Jepang hadir di Indonesia, campur tangan terhadap Peradilan Agama sangat rendah, sehingga memungkinkan adanya usaha untuk memulihkan Peradilan Agama, khususnya mengenai perwakafan dan kewarisan. Namun, usaha yang dilakukan oleh golongan Islam mengalami kegagalan, karena ditentang oleh golongan nasionalis. Golongan Islam yang dipelopori oleh Abikusno berpandangan bahwa Peradilan Agama harus tetap ada dan kewenangannya harus dipulihkan. Sementara itu, golongan nasionalis yang diwakili oleh Supomo menghendaki adanya negara sekuler, tidak perlu berdasarkan Islam, dan Peradilan Agama hendaknya dihapuskan.⁵

Menjelang dan semasa kemerdekaan, terjadi perdebatan sengit antar golongan Islam dan nasionalis yang menjurus pada konflik dalam merumuskan dasar negara. Pada tahap awal, para pemimpin Islam berhasil memulihkan dan menundukan hukum Islam di negara Indonesia, dengan disepakatinya Piagam Jakarta pada tanggal 22 Juni 1945. Bahwa negara berdasarkan kepada ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluknya. Piagam Jakarta merupakan usaha untuk memperjelas struktur negara Islam di masa yang akan datang.⁶ Namun, atas desakan kaum nasionalis, terutama kaum kristiani, ketujuh kalimat tersebut dikeluarkan dari pembukaan UUD 1945, dan diubah 'Yang Maha Esa'. Perdebatan tersebut terus berlangsung baik di tengah masyarakat maupun dalam siding-sidang konstituante.⁷

Sementara itu, orde baru dengan ciri khasnya melalui kebijakan modernisasi adaptasionis, mengakui pentingnya nilai-nilai keagamaan dan moral dalam kerangka Pancasila.⁸ Kekuasaan Peradilan Agama mengalami perubahan sejak disahkannya UU No.14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang menempatkan Peradilan Agama sebagai salah satu peradilan dalam tata peradilan di

⁴ *Ibid*, Anwar Harjono, *Indonesia Kita*, h.122.

⁵ Cik Hasan Bisri, *Peradilan Agama di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press.1996), h.6.

⁶ Ahmad Rafiq, *Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press.1995),h.3. Dalam perkembangan berikutnya lebih diasosiasikan sebagai fikih. Tetapi realitasnya lebih sebagai interpretasi dari syari'at dan sekaligus fikih.

⁷ *Ibid*, Anwar Harjono, *Indonesia Kita*, h.124.

⁸ Meskipun menolak sekularisme radikal, namun berusaha menghindari pengidentifikasian kebijakan pemerintah dengan ajaran-ajaran Islam tertentu dan berusaha membatasi kekuatan-kekuatan muslim radikal. Sebagai contoh, penghapusan partai-partai Islam dengan menggantinya dengan nama dengan Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Lihat John Obert Voll, *Politik Islam, Keberlangsungan dan Perubahan di Dunia Modern*, terj.Ajad Sudrajat, (Yogyakarta: Titian Ilahi Press.1997),h.409. Sebagai puncak kebijaksanaan pemerintah adalah dengan memberlakukan asas tunggal Pancasila bagi setiap organisasi politik atau masyarakat di Indonesia.

Indonesia.⁹ Di samping itu, terbuka peluang bagi para hakim untuk menggali kaidah-kaidah hukum Islam yang hidup dan berkembang di masyarakat, sepanjang memenuhi rasa keadilan.¹⁰ Sebagai realisasi dari ketentuan di atas, maka dikeluarkan UU No.1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Hal ini merupakan tonggak awal bagi hukum Islam yang secara yuridis telah memiliki landasan yang kokoh, dan sebagai pertanda ‘ajal’ bagi teori *receptie* warisan kolonial Belanda. Dengan demikian, kekuasaan Peradilan Agama semakin bertambah.¹¹

Menjelang berakhirnya orde baru, tepatnya tahun 1998, gerakan reformasi mulai berjalan. Salah satu tujuan utamanya adalah membentuk pemerintahan demokrasi Indonesia baru. Untuk merealisasikan tujuan tersebut, reformasi di bidang hukum menjadi skala prioritas dan dilakukan secara bertahap menurut urutan prioritasnya, sebab tidak mungkin melakukannya semua secara simultan, mengingat reformasi pada hakikatnya bukan revolusi.¹² Dalam perspektif Paulus Lotulung, langkah awal yang harus dilakukan adalah perbaikan sistem melalui perubahan dan penyempurnaan peraturan-peraturan yang mendasari penegakan hukum.¹³ Dari sinilah titik tolak kebijakan politik dan penegakan hukum harus dilakukan. Salah satu reformasi hukum di bidang penegakan hukum yang signifikan adalah mengacu pada Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 Tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam rangka menyelamatkan dan Normalisasi kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.¹⁴ Atas dasar ini, dilakukan pengkajian kembali mengenai fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif, sesuai dengan peraturan perundang-undangan Indonesia.

Tahap awal yang dilakukan adalah mengamandemen UUD 1945 sebagai dasar utama bagi konstitusi Negara Republik Indonesia. Secara prinsipil, amandemen merupakan sebuah keniscayaan. Sebab, tidak mungkin melakukan reformasi politik dan ekonomi tanpa melakukan reformasi hukum. Reformasi hukum pun tidak mungkin dapat dilakukan tanpa melakukan perubahan konstitusi.¹⁵ Menurut pandangan Abraham Amos, proses amandemen konstitusi bukan sesuatu yang bersipat keramat (tabu), melainkan bertujuan untuk memperbaiki hal-hal yang bersipat substansial yang belum termuat dalam

⁹ Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 10 UU No.14 tahun 1970, “Kekuasaan Kehakiman di negara Republik Indonesia dilakukan oleh peradilan di lingkungan : Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Ahmad Rafiq, *Ibid*, h.37.

¹⁰ Dapat dilihat dalam Pasal 7 UU No.14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, bahwa hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Lihat Jamal D.Rahman (ed.) *Wacana Baru Fikih Sosial; 70 Tahun KH.Ali Yafie* (Bandung: Mizan.1997), h.177-178.

¹¹ *Ibid*, Ahmad Rafiq, h.38-39.

¹² Lihat Surya Adi, *Apa dan Bagaimana Reformasi*, (Jakarta: Pustaka Intan, 2002), h.18.

¹³ Paulus E.Lotulung, *Reformasi Penegakan Hukum, dalam buku; 10 Tahun Undang-Undang P.A. Panitia Seminar Nasional 10 Tahun Undang-Undang PA kerjasama Dtbinperta Islam, Fak.Hukum UI dan PPHIM* (Jakarta: t.pn.1999), h.140.

¹⁴ Menteri Negara Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia, *Himpunan Hasil Pengkajian Pelaksanaan Tap MPR-RI Nomor X/MPR/1998 berkaitan dengan pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi Yudikatif dan Eksekutif*, Jakarta: Juni 1999.

¹⁵ Per Stran dalam Carlos Santiago Nino, *Transition to Democracy, Corporatism, and Constitutional Reform in Latin America*, (Miami: University of Miami, 1993), p.54. lihat juga Peter Paczolay, *Constitutional Transition and Legal Continuity* (1993), 8, *Connecticut Journal of International Law*, p.560.

konstitusi.¹⁶ Karena pada awal pembentukannya, UUD 1945 adalah konstitusi yang bersipat sementara. Soekarno menyebutnya sebagai UUD *revolutiegrondwet*.¹⁷ Sementara itu, reformasi menurut Chunningham diartikan sebagai “membentuk”, menyusun, dan mempersatukan kembali”.¹⁸ Jika dikaitkan dengan hukum, Thompson mengartikan reformasi sebagai proses perubahan tatanan hukum (*constitutional reform*).¹⁹ Di Indonesia, secara faktual reformasi diawali dengan melakukan amandemen UUD 1945.²⁰ Dengan tujuan memberikan arah pembangunan hukum yang mampu memberikan perlindungan kepada seluruh elemen masyarakat, sehingga terpenuhi hak konsitusionalnya. Karena itu, menurut pandangan Jumly, pembaharuan hukum dapat dikelompokan menurut bidang-bidang; politik dan pemerintahan, ekonomi dan dunia usaha, kesejahteraan dan budaya, serta penataan sistem dan aparatur hukum.²¹ Namun, bidang-bidang yang menjadi target awal reformasi belum tercapai setelah 10 tahun reformasi berjalan. Hal ini paling tidak tercermin dari 67,6 % responden yang menyatakan bahwa, amandemen konstitusi belum terpenuhi,²² begitu pula penegakan supremasi hukum, menurut 77,4 % responden dinyatakan belum terpenuhi,²³ kebebasan reformasi baru sebatas pada kebebasan berpolitik (70,1 %) dan kebebasan berekspresi (71,5 %).²⁴

Demokrasi di era reformasi akan terus menuju pada proses perubahan. Hal ini berbanding lurus dengan era reformasi yang juga dimaknai sebagai masa penuh perubahan, yang dalam istilah lain juga sering dimaknai sebagai masa/demokrasi transisi. Pada masa transisi inilah, upaya perubahan konstitusi biasanya dilakukan. Meskipun, pembuatan konstitusi di masa transisi adalah tugas yang tak gampang. Sebuah negara biasanya tak punya pilihan selain melakukannya. Per Strand berpendapat bahwa “*transisi-transisi kea rah demokrasi pasti melibatkan satu elemen berupa reformasi konstitusi*.”²⁵ Elester memandang bahwa, “...seringkali konstitusi ditulis dalam situasi krisis.”²⁶ Begitu juga, Bogdanor menunjukan, bahwa

¹⁶ H.F. Abraham Amos, *Katastropi Hukum dan Quo Vadis Sistem Politik Peradilan Indonesia: Analisis Sosiologis Kritis Terhadap Prosedur Penerapan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), h.82.

¹⁷ Lihat Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung: Mizan, 2007), h.48.

¹⁸ W.T. Chunningham, *Nelson Contemporary English Dictionary*, (Canada: Thamson and Nelson Ltd.1982),p.442.

¹⁹ Brian Thompson, *Constitution is a Document which contain the rulers for the operation of an organisation. Textbook on constitutional and administrasi law*, edisi ke-3, (London: Blackstone Press Ltd.1997), p.3.

²⁰ Lihat Syamsudin Haris, *Memperkuat dan Mengefektifkan Presidensialisme*, Makalah Seminar yang diselenggarakan oleh DPP Partai Demokrat, Forum Komunikasi Partai Politik dan Politisi untuk Reformasi, bekerjasama dengan Friedrich Naumann Stiftung, Hotel Acasia, Jakarta, 13 Desember 2006, h.1.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Konsitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press.2005), cet.ke-1, h.384.

²² Anonim, Perubahan UUD 1945, *Presiden: Pemerintah Baru, Konstitusi Baru*, Harian Kompas, Sabtu 26 Januari 2008, h.1.

²³ Gianie, *Reformasi Dihadang Krisis Pangan dan Energi*, Jajak Pendapat “Kompas” 10 Tahun Reformasi, Rubrik Politik dan Hukum, *Harian Kompas*, Edisi Senin, 12 Mei 2008, h.5.

²⁴ Gianie, *Reformasi Dihadang*, h.5.

²⁵ Strand, *Decision on Democracy*, p.54.

²⁶ John Elester, *Forces and Mechanisms in the Constitution Making Process*, dalam *Duke Law Journal*, (1995), p.371.

“...satu masa yang sulit dan penuh gejolak adalah sebuah golden moment untuk melakukan reformasi suatu konsitusi.”²⁷

Kondisi inilah yang terjadi pada tahun 1999 ketika awal dilakukan reformasi konstitusi di Indonesia. Tidak hanya itu, Thailand yang pernah mengalami transisi politik yang sulit, justeru berhasil mereformasi konsitusinya. Bahkan, Thailand merancang dan meratifikasi konstitusi rakyatnya pada tahun 1997 di tengah situasi krisis ekonomi yang sangat mirip dialami Indonesia di akhir 1990-an.²⁸ Reformasi konsitusi di Indonesia, meskipun dilakukan dalam situasi transisi, namun tetap dilakukan dalam koridor konsitusional. Wheare menyebutnya dengan istilah amandemen “formal”, bukan amandemen “informal.”²⁹ Amandemen formal, dilakukan menurut mekanisme perubahan yang diatur dalam konstitusi, sedangkan yang tidak formal dilakukan melalui praktek konvensi atau interpretasi peradilan konstitusi.³⁰ Kendati demikian, menurut Friedrich bahwa sekalipun informal amandemen bisa saja menghasilkan perubahan penting.³¹

Reformasi konstitusi di Indonesia, diawali dengan mengamandemen UUD 1945 pada tahun 1999. Kemudian perubahan bertahap dilakukan pada sidang MPR hingga perubahan keempat tahun 2002.³² Perubahan tersebut, tidak hanya terbatas pada UUD 1945, akan tetapi juga perubahan Undang-Undang lainnya,³³ termasuk peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan di lingkungan lembaga tinggi Negara dan lainnya.³⁴ Mengingat perubahan tersebut dilakukan pada masa reformasi/transisi, maka produk hukumnya pun menurut Abdullah disebut produk transisional,³⁵ yakni untuk menjembatani dari keadaan semula menuju keadaan yang diubah oleh produk legislasi. Beberapa produk peraturan perundang-undangan yang turut diubah adalah tentang kekuasaan kehakiman³⁶ dan badan-badan pelaksananya; yakni Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Militer. Dengan adanya Undang-Undang ini, maka kekuasaan kehakiman mencapai puncak supremasinya.

²⁷ Vernon Bogdanor, *Conclusion*, dalam Vernon Bogdanor (ed.), *Constitution in Democratic Politic*, (N.P: N.ph.1998),p.380.

²⁸ Andrew Harding, *May There be Virtue: New Asian Sonstitutionalism in Thailand* (2001),3:3 *The Australian Journal of Asian Law*, p.236.

²⁹ K.C Wheare, *Modern Consitution*, (N.p: N.ph.1958),p.145.

³⁰ Brannon P.Denning, *Means to Amend : Theories of Constitutional Change*, dalam *Tennese Law Review*, p.197-198.

³¹ Carl J.Friedrich, *Constitutional Government and Democracy; Theory and Practice in Europe an American*, (New York: Horn Publisher.1950),p.141.

³² Perubahan pertama ditetapkan tanggal 9 Oktober 1999; Perubahan kedua ditetapkan pada tanggal 8 Agustus 2000; Perubahan ketiga ditetapkan tanggal 9 Nopember 2001; dan perubahan keempat ditetapkan tanggal 10 Agustus 2002.

³³ Abdul Ghani Abdullah, *Penemuan Hukum (Rechtsvinding)* dan Penciptaan Hukum (*Rechtsschepping*) Bagi para Hakim, dalam jurnal *Abkam*, Volume 8 No.2, September 2006, (Jakarta: Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.2006),h.131.

³⁴ Asshiddiqie, *Konsitusi dan Konstitusionalisme*, h.385.

³⁵ Elester, *Forves and Mechanisms*, p.394. lihat juga Peter H.Russel, *Constitutional Oddysey; Can Canadians Become a Sovereign People?* Edisi kedua, (Canada: Best Publisher.1993),p.106.

³⁶ UU No.4 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU No.35 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas UU No.14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, LN-RI Tahun 2004 Nomor 8, TLN-RI Nomor 4358.

Peradilan Agama (selanjutnya disingkat PA), sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman,³⁷ tidak luput dari skema besar reformasi konstitusi. Berawal dari gagasan penyatuatapan badan peradilan di bawah Mahkamah Agung, peraturan perundangan terkait mulai diubah. Hal penting yang dilakukan adalah perubahan UU No.14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Meninggalkan, Undang-Undang tersebut meskipun pada tataran tertentu memberikan supremasi bagi kekuasaan kehakiman, namun bagi PA belum sepenuhnya berada pada *supreme of court*. Hasil perubahan tersebut, lahirlah UU No.35 Tahun 1999.³⁸ Paradigma lembaga peradilan yang dibangun adalah peradilan satu atap (*one roof system*).³⁹ Karena itu, perubahan fundamentalnya merubah Pasal 11 yang melahirkan dualisme kekuasaan kehakiman,⁴⁰ sehingga mengakibatkan ketidakjelasan pembinaan di kalangan profesi hakim.⁴¹ Paradigm atap tunggal (*one roof system*) yang diwujudkan dalam UU No.35 Tahun 1999, selain menghilangkan dualisme, juga dalam rangka menciptakan independensi kekuasaan kehakiman yang terbebas dari intervensi pihak ekstra yustisial. Mengingat, kekuasaan kehakiman meskipun memiliki kekuasaan (*power*), namun menurut pandangan Tocqueville kekuasaannya tidak sebesar pada kekuasaan legislatif dan eksekutif.⁴² Karena itu, independensi ini penting, karena dalam perspektif Becker, sering terjadi persinggungan antara proses peradilan dengan politik, baik pada skala makro maupun mikro.⁴³ Kebijakan untuk menjadikan peradilan yang independen, dilanjutkan dengan disusunnya UU No.4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman.⁴⁴ Undang-Undang ini selain meneguhkan dan menegaskan kembali paradigma peradilan satu atap, juga sudah melengkapi organ pelaksana kekuasaan kehakiman, selain Mahkamah Agung dan badan-badan peradilannya, juga Mahkamah Konstitusi.⁴⁵

Bagi umat Islam Indonesia, keberadaan PA tidak bisa dipisahkan, karena ia merupakan *condition sine quanon*.⁴⁶ Kendati demikian, sejak masa penjajahan sampai awal kemerdekaan, PA mengalami dinamika yang cukup pelik serta mengarah pada pasang surut, baik status dan kedudukan,⁴⁷ maupun kewenangannya. Walaupun tidak dihapuskan, akan

³⁷ Secara konstitusional telah dinyatakan di dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

³⁸ UU No.35 Tahun 1999. LN-RI Tahun 1999 No.147, TLN-RI Nomor 3879.

³⁹ Maksudnya, pembinaan terhadap empat lingkungan di lembaga peradilan yang ada secara teknis yustisial, administrative, organisatoris dan finansial berada di tangan Mahkamah Agung.

⁴⁰ Ketentuan Pasal 11 UU No.14 Tahun 1970, meskipun sudah menegaskan Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman tertinggi, namun pembinaan badan-badan peradilan non yustisial masih berada di bawah masing-masing Departemen.

⁴¹ Muhamad Asrun, *Krisis Peradilan; MA di Bawah Soeharto*, (Jakarta: ELSAM.2004), h.232.

⁴² Eugene W.Hickok dan Gary L.Mc.Dowell, *Justice vs Law, Court and Politics in American Society*, (New York: The Free Press.1993),p.79.

⁴³ Theodore L.Becker, *Comparative Judicial Politics, The Political Functioning of Court*, (London: Oxford University Press.1978), p.353.

⁴⁴ UU ini muncul seiring dengan adanya amandemen UUD 1945 yang menyebutkan bahwa pemegang kekuasaan kehakiman terdapat Mahkamah Konstitusi selain Mahkamah Agung, maka UU No.35 Tahun 1999 mengalami perubahan untuk disesuaikan dengan UUD 1945 menjadi UU No.4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Pada tahun 2009, lahir UU No.38 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

⁴⁵ Pasal 24 ayat (2) UUD 1945; "kekuasaan kehakiman dilakukan oleh MA dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan PA, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi."

⁴⁶ Menjadi *condition sine quanon* karena secara historis merupakan salah satu mata rantai Peradilan Islam yang berkesinambungan sejak masa Rasulullah Saw.

⁴⁷ C.Van Vollenhoven, *Orientasi dalam Hukum Adat Indonesia (seri terjemah)*, (Jakarta: Penerbit Djambatan Inkultra Poundation Inc.1981), h.51.

tetapi lingkup yurisdiksinya dibatasi pada perkara keperdataan tertentu. Kenyataan ini tidak bisa dipisahkan dari kemauan politik (*political will*) penguasa pada masanya.⁴⁸ Hal ini terlihat pada kebijakan yang diambil penguasa tersebut.

Sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, PA belum berada pada status mandiri dan independen. Meskipun pada tahun 1948 muncul UU Nomor 19 sebagai perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 1947 Tentang Susunan dan Kekuasaan Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung. Namun, menurut Satjipto, perubahan Undang-Undang tersebut masih bersipat *euro-sentris* yakni berkiblat ke Belanda. Hal ini terlihat dari bentuk peradilan dan perangkatnya dan hukum acara serta hukum materilnya masih menggunakan hukum Belanda.⁴⁹ Bahkan, status dan kedudukan PA dalam UU No.19 Tahun 1948 tidak diakui sebagai peradilan yang sah di Indonesia.⁵⁰ Ini terlihat dari macam-macam peradilan yang diakui Undang-Undang tersebut, yakni; hanya Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Ketentaraan.⁵¹ Sedangkan perkara menyangkut orang-orang Islam, diputuskan di Pengadilan Negeri.⁵² Karena mendapatkan protes dari umat Islam Indonesia, UU tersebut mati sebelum diberlakukan.⁵³ Mengingat Undang-Undang tersebut tidak sesuai dengan kesadaran masyarakat muslim Indonesia, sebagai entitas yang tidak bisa dipisahkan dari masyarakat Indonesia secara keseluruhan.

Pada masa orde lama, badan peradilan belum mengarah pada bentuk yang ideal, yakni mandiri dan independen, terbebas dari intervensi politik serta ekstra yudisial lainnya. Hal ini terlihat misalnya ketika pelanggaran oleh Soekarno selaku presiden terhadap kekuasaan kehakiman, ketika lahirnya UU No.19 Tahun 1964 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman.⁵⁴ Dalam salah satu pasalnya dinyatakan 'presiden berhak ikut campur dan intervensi terhadap putusan pengadilan.' Bahkan dalam penjelasannya ditegaskan bahwa, "pengadilan adalah tidak bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan pembentuk undang-undang."⁵⁵ Secara teoritis, kenyataan tersebut bertentangan dengan independensi dan kemandirian lembaga peradilan. Padahal, independensi dan kemandirian

⁴⁸ Soetandyo Wignjosoebroto, "Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, suatu Telaah mengenai Transplantasi Hukum ke Negara-Negara Tengah Berkembang Khususnya Indonesia," *Pidato Pengukuhan*, Guru Besar Sosiologi Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Uiversiras Airlangga, Surabaya, 4 Maret 1989, h.16.

⁴⁹ Satjipto Rahardjo, *Struktur Hukum Modern*, (Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.2004),h.30.

⁵⁰ UU ini merupakan aturan penting tentang peradilan pada masa Pemerintahan RI Yogyakarta. UU ini bermaksud mengatur Peradilan dan sekaligus mencabut dan menyempurnakan isi UU No.7 Tahun 1947 yang mulai berlaku tanggal 3 Maret 1947.

⁵¹ Ketentuan tersebut disebutkan pada Pasal 6 UU No.19 Tahun 1948.

⁵² Dinyatakan pada Pasal 35 ayat (2) UU No.19 Tahun 1948.

⁵³ Lahirnya UU tersebut menimbulkan reaksi dari berbagai pihak. Dari ulama Sumatera seperti Aceh, Sumatera Barat dan Sumatera Selatan menolak kehadiran UU tersebut. Zuffran Sabrie (ed.), *Pengadilan Agama di Indonesia: Sejarah Perkembangan Lembaga dan Proses Pembentukan Undang-Undanganya*, (Jakarta: Dit-Bin Bapera Depag RI,1999), h.21.

⁵⁴ A.Zaenal Abidin, "Rule of Law dan Hak-Hak Sosial Manusia dalam Rangka Pembangunan Manusia di Indonesia", *Majalah LPHN*, No.10, 1970,h.43.

⁵⁵ Dalam ketentuan pasal 19 UU tersebut dinyatakan "demi kepentingan revolusi, kehormatan bangsa dan Negara atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, presiden dapat ikut campur dalam soal-soal pengadilan." UU No.19 Tahun 1964, LN No.107 tahun 1964. Harief Harahap, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia Buku II*, (Jakarta: Pradnya Paramita.1973),h.57.

lembaga peradilan menjadi prasyarat bagi *law enforcement*⁵⁶ dalam sebuah Negara hukum seperti Indonesia.⁵⁷ Karena erat keterkaitannya antara independensi dan kemandirian lembaga peradilan dengan paradigma Negara hukum modern yang demokratis.⁵⁸ Teori A.V Dicey menyebutkan bahwa ciri Negara hukum selain *law enforcement* adalah adanya persamaan (*equality before the law*), dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*, ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama.⁵⁹

Kendati demikian, jika dilihat dari kronologi pembentukan UUD 1945, tidak diarahkan untuk memisahkan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif (*separation of power*)⁶⁰ seperti ditegaskan oleh Soepomo ketika siding BPUPKI bahwa “.....prinsip yang dianut dalam UUD yang sedang disusun tidak didasarkan atas ajaran Trias Politika Montesquieu (*separation of power*),⁶¹ melainkan menganut pembagian kekuasaan (*division of power*)⁶² dalam arti, fungsi pokoknya saja yang dibedakan serta diserahkan kepada badan berbeda (*distinct hands*).⁶³

Secara historis, pembaharuan PA baru dimulai sejak ditetapkan UU No.14 Tahun 1970.⁶⁴ Namun, masih jauh dari yang diharapkan, terutama independensinya, karena UU No.14 Tahun 1970 masih menganut sistem dua atap⁶⁵ seperti ditegaskan dalam pasal 11 ayat (1). Terlibatnya pihak eksekutif dalam kekuasaan kehakiman disinyalir sebagai salah satu sebab mengapa kekuasaan kehakiman di negeri ini tidak independen.⁶⁶ Dengan demikian, pada masa orde baru keberadaan PA dari segi status dan kedudukan belum bisa dikatakan peradilan yang independen, mandiri dan kokoh. Untuk memperbaikinya, Presiden RI menyampaikan RUU PA kepada DPR.⁶⁷ Setelah melalui perdebatan yang

⁵⁶ Soerjono Soekanto, “Faktor-Faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum”, *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, (Jakarta: 14 Desember 1983), h.2.

⁵⁷ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia, 1986), h.10. Konsep *Rechtsstaat* menghendaki adanya pengakuan hak asasi manusia, trias politika, pemerintahan berdasarkan UU, dan adanya peradilan administrasi, Todung Mulya Lubis, *In search of Human Rights: Legal Ppolitical Dilemmas of Indonesia New Order 1966-1990*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993), h.88

⁵⁸ Satjipto Raharjo, *Positivisme dalam Negara Hukum*, (Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2000), h.45.

⁵⁹ A.V Dicey, *An introduction in the study of the Laws of the Constitution*, (London: English Language Book Society and Macmillan, 1952), h.202.

⁶⁰ Teori *Separation of Power* dikemukakan oleh John Locke (1632-1704 M) dalam bukunya “*Two Treatises on Civil Government* (1660)” dan Montesquieu (1689-1721 M) dalam bukunya berjudul “*The Spirit of Laws*” terj. M.Khairil Anam, *Dasar-Dasar ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, (Bandung: Nusa Media, 2007) cet. kesatu. Ia mengharuskan adanya pemisahan antara eksekutif, yudikatif dan legislatif.

⁶¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar ilmu Politik*, (Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, 2000), Cet. ke-21, hal.155.

⁶² Dikatakan *Division of Power* karena kedaulatan dipandang berada di tangan rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat yang berdaulat, Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2007), h.166.

⁶³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, h.155.

⁶⁴ UU Tersebut merupakan perubahan atas UU No.19 Tahun 1964 Tentang Ketentuan Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, karena tidak sesuai lagi dengan keadaan, maka dikeluarkan UU No.14 Tahun 1970

⁶⁵ Hal ini disebabkan karena pembinaan terhadap lembaga peradilan ada dua badan yang bertindak selaku Pembina, yakni MA dan Departemen (Kehakiman dan Agama).

⁶⁶ Kantor Menteri Negara Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara RI, *Himpunan Hasil Pengkajian*.

⁶⁷ RUU tersebut diserahkan Pemerintah dalam hal ini Presiden pada tanggal 8 Desember 1988.

cukup panjang, akhirnya RUU PA tersebut disahkan menjadi UU No.7 Tahun 1989 Tentang PA.⁶⁸ setelah disahkan, PA memiliki Undang-Undang yang jauh lebih maju dari ketentuan undang-undang sebelumnya. Namun, dari aspek kedudukan dan status, ia belum bebas dari intervensi kekuasaan politik di eksekutif.

Intervensi terhadap lembaga peradilan, dalam pandangan L.Becker tidak bisa dihindarkan, mengingat sering terjadi persinggungan antara peradilan dengan politik dalam proses peradilan, dimana peradilan terkadang dipengaruhi baik oleh kepentingan kelompok tertentu, maupun perorangan.⁶⁹ Dalam konteks ini, pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif diharapkan bisa mengurangi intervensi tersebut. Karena itu, menurut Montesquieu ketiga fungsi tersebut harus terpisah, baik mengenai tugas (fungsi) maupun alat perlengkapan (organ) penyelenggaranya.⁷⁰

Melihat kenyataan tersebut, tampaknya sulit jika *separation of power* benar-benar diterapkan secara ketat. Akan tetapi, jika prinsip tersebut diabaikan, maka tujuan luhur dari negara hukum yang demokratis seperti diungkapkan M.Scheltema, sulit akan tercapai.⁷¹ Karena itu, dalam konteks sejarah perjalanan kelembagaan negara Indonesia, PA dituntut agar bersikap independen dan tidak memihak. Mengingat, *Impartiality* (ketidakberpihakan) menurut Herbert Jacob, merupakan salah satu indikator dari independensi lembaga peradilan bersama dengan *political insularity* (keterputusan relasi dengan aktor politik).⁷²

Sebagai institusi penegak hukum, PA harus kuat status dan kedudukannya sehingga dapat memberikan kepastian hukum kepada para pencari keadilan. Kerenanya, yang lebih diutamakan dari reformasi PA, sesungguhnya adalah menyangkut status dan kedudukannya sebagai salah satu pelaksana dari struktur kekuasaan kehakiman. Friedman dalam teori *Threen Elements Law System*,⁷³ menyatakan bahwa, efektif atau tidaknya penegakan hukum salah satunya ditentukan oleh kuat tidaknya struktur hukum (*legal structure*), yakni pengadilan. Menurutnya, struktur adalah bagian dari sistem hukum yang bergerak di dalam suatu mekanisme.⁷⁴ Struktur bagaikan foto diam yang menghentikan gerak.⁷⁵ Dengan demikian, Pengadilan Agama sebagai bagian dari struktur hukum akan memberikan pengaruh terhadap kuat tidaknya struktur pelaksana hukum di Indonesia. Jika dilihat dari aspek struktur, PA sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman pada era reformasi status dan kedudukannya sudah cukup kuat. Sehingga tidak ada perdebatan lagi mengenai kehadirannya dalam sistem kekuasaan kehakiman Indonesia. PA adalah pranata konstitusional. Menjalankan PA menajadi tanggungjawab kolektif para penyelenggara negara dan kewajiban konstitusional. Kerena itu, penghapusnya hanya mungkin jika ada

⁶⁸ RUU tersebut disahkan menjadi UU No.7 Tahun 1989 pada tanggal 29 Desember 1989. UU ini menggantikan semua peraturan yang tidak sesuai dengan UUD 1945 dan UU Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman No.14 Tahun 1970.

⁶⁹ Becker, *Comparative Judicial*, p.353.

⁷⁰ Montesquieu, *The Spirit*, h.64. lihat juga Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, h.152.

⁷¹ M.Scheltema, *De Rechtsstaat*, dalam J.W.M.Engels (et.all), *De Rechtsstaat Herdacht*, (Zwollw: Tjeenk Willink.1989),p.15-17.

⁷² Herbert Jacob, *Court, Law*. P.609.

⁷³ Lawrence Meir Friedman, *American Law: An Introduction, second edition*, (New York: W.W Norton&Company:1998), p.21.

⁷⁴ Friedman, *American Law*, p.21.

⁷⁵ Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia; Penyebab dan Solusinya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia.2002),h.9.

perubahan UUD. Ini sesuatu yang sulit dibayangkan akan terjadi. Mungkin inilah perubahan PA yang cukup signifikan pada era reformasi. Eksistensinya sangat kuat secara konstitusional. Kedudukannya sejajar dengan badan peradilan lainnya. Sehingga, independensi dan kemandirian institusionalnya bisa meningkat, termasuk kepercayaan masyarakat sebagai pencari keadilan. Kepercayaan masyarakat selaku pencari keadilan, bisa dibuktikan dengan salah satu indikatornya adalah tingkat kepuasan (*customer satisfaction*) pengguna/masyarakat terhadap PA.

Menurut hasil survey nasional yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan AusAID tahun 2008,⁷⁶ terdapat tingkat kepuasan yang tinggi pada jasa pengguna Pengadilan Agama, dengan lebih dari 80% pemohon menyatakan mereka bersedia untuk menggunakan kembali Pengadilan Agama jika mengalami masalah hukum yang sama.⁷⁷ Termasuk proses persidangan, umumnya menyatakan puas. Ini dibuktikan dengan pernyataan responden; 63,3% menyatakan proses persidangan tidak menimbulkan keresahan. 64,4% menyatakan tidak terlalu banyak penundaan, perkara diperiksa secara cepat dan efisien serta memperoleh akses dokumen-dokumen yang relevan (74 dan 71,6%). Tingginya tingkat kepuasan terhadap proses persidangan tersebut, juga dikuatkan dengan pernyataan responden bahwa; pengadilan telah bersikap adil dan transparan (81,1%); pengadilan menangani perkara dengan adil (79,1%); dan sipat acara persidangan dapat dimengerti (75%).⁷⁸ Dengan demikian, tingkat kepuasan masyarakat terhadap PA, tidak hanya sebatas pelayanan administrasi, tetapi juga dalam hal jalannya/proses persidangan, serta masyarakat pencari keadilan mendapatkan rasa keadilan atas putusan hakim tersebut. Putusan hakim yang adil menurut Jeremy Bentham, ada korelasinya yang kuat dengan proses persidangan dan nilai-nilai yang terkait dengan proses hukum. Oleh karena itu, proses persidangan harus menghasilkan putusan yang akurat sebagai tanda dipergunakannya nilai-nilai hukum sebagai dasar putusan.⁷⁹ Selain itu, tingkat kepuasan pencari keadilan terhadap putusan Pengadilan Agama juga terlihat dari data perkara yang masuk ke Pengadilan Agama. Pada tahun 2007, dari 201.438 perkara yang diputus oleh hakim di Pengadilan Agama tingkat pertama, hanya 1.650 perkara yang diajukan ke Pengadilan Agama tingkat banding atau 0,82%. Sedangkan perkara yang diputus di tingkat banding sebanyak 1.682 perkara dan yang kasasi hanya 491 perkara. Ini berarti hanya 0,24% masyarakat yang merasa tidak puas atas putusan hakim tinggi di Pengadilan Agama, sehingga mereka mengajukan perkara tersebut ke tingkat kasasi.⁸⁰ Kecilnya presentase rata-rata 0,24% masyarakat yang mengajukan ke pengadilan tingkat atasnya, menunjukkan bahwa tingkat kepuasan masyarakat sangat tinggi (99,76%). Karena itu, Pengadilan Agama sebagai bagian dari *legal structure* harus benar-benar kuat, mandiri, independen, dan kredibel, sehingga salah satu elemen dalam sistem hukum akan

⁷⁶ Survey ini dilaksanakan atas kerjasama IALDF, Family Court of Australia, dan Dirjan Badilag MA RI.

⁷⁷ Cate Summer (peny.), "Memberi Keadilan bagi Para Pencari Keadilan; Sebuah Laporan Tentang Pengadilan Agama di Indonesia; Penelitian Tahun 2007 Tentang Akses dan Keadilan," *Rangkuman Temuan Penelitian*, (Jakarta: t.p.n.2008), h.4.

⁷⁸ *Ibid*, h.18-19.

⁷⁹ D.J. Colligan, *Due Process and Fair Procedures, a Study of Administrative Procedures*, (Oxford: Clarindon Press.1996),p.10.

⁸⁰ Wahyu Widiana, "Permasalahan dan Kebijakan Pembinaan PA", *Hand Out*, Jakarta,2008,h.3-4.

berfungsi dengan baik. Berdasarkan hasil survey *The Asia Foundation* pada tahun 2005,⁸¹ PA menjadi satu-satunya institusi penegak hukum yang memiliki *performance* paling baik, dengan angka kepuasan pelayanan mencapai nilai 80, Peradilan Umum hanya 70, TNI 74, dan hanya polisi hanya 59.⁸² Bahkan, dalam aspek “persepsi publik terhadap bermacam-macam institusi”, PA adalah institusi yang nilai *trustworthy* dan *does its job well*-nya paling tinggi.⁸³

Data tersebut menunjukkan bahwa PA dimata masyarakat menjadi salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman yang terpercaya. Bukan saja karena pelayanan administrasinya, akan tetapi juga proses persidangan dan hasil putusan yang dibuat oleh hakim dapat memberikan rasa keadilan masyarakat. Berkaitan dengan ini, Colligan menyatakan bahwa, lahirnya putusan yang akurat memperlihatkan dipergunakannya nilai-nilai sebagai dasar dari putusan dan keluarnya putusan yang akurat tersebut juga terkait dengan dipakainya hukum pembuktian selama proses pemeriksaan perkara di pengadilan.⁸⁴ Kerenanya, tidak berlebihan jika dinyatakan bahwa, pada masa reformasi, pasca disatupadatkan di bawah MA, PA semakin mandiri dan independen.

B. POLITIK HUKUM PERADILAN AGAMA

Berdasarkan uraian tersebut, dan mencermati perjalanan PA sejak masa reformasi, ternyata pasang surut tidak bisa dilepaskan dari dinamika politik yang terjadi. Kendati demikian, kewenangannya tetap, meskipun ada upaya penghapusan PA sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Bahkan perkembangannya menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan dalam konteks pelaksanaan hukum Islam di Indonesia. Ternyata, perkembangan ini *inherent* dari dinamika sosial hukum masyarakat muslim, seperti teori pemberlakuan hukum Islam H.A.R Gibb.⁸⁵ Hukum Islam yang berlaku di Indonesia, tidak saja berlaku secara yuridis formal, yakni menjadi hukum positif berdasarkan atau karena ditunjuk oleh peraturan perundang-undangan (hukum positif),⁸⁶ namun juga berlaku secara normatif.⁸⁷ Keduanya telah menjadi hukum yang hidup (*living law*) di masyarakat, karena hukum Islam merupakan entitas yang agama yang dianut oleh mayoritas penduduk hingga saat ini, dan dalam dimensi amaliyahnya di beberapa daerah ia telah menjadi bagian tradisi (adat) masyarakat yang terkadang dianggap sakral.⁸⁸ Kerenanya, secara sosiologis dan kultural, hukum Islam adalah hukum yang mengalir dan berurat, berakar pada budaya masyarakat. Salah satu faktornya adalah karena fleksibilitas dan elastisitasnya. Artinya, kendatipun hukum Islam tergolong hukum yang otonom akan tetapi dalam tataran implementasinya ia

⁸¹ Lihat Anonim, “Citizens” Perception of The Indonesian Justice Sector”, *Survey Report*, (Jakarta: The Asian Foundation dengan An AC Nielsen.h.7.

⁸² *Performance* ini dikur dari apa yang dilihat, didengar, atau pengalaman langsung yang dialami oleh responden. Lihat Anonim, *Citizens Perception*, h.62.

⁸³ Anonim, *Citizens Perception*, h.66.

⁸⁴ Colligan, *Due Process*, p.10.

⁸⁵ H.A.R Gibb, *Aliran-Aliran Modern dalam Islam*, terj.Machnun Huasin, (Jakarta: Raja Grafindo Persada.1993),h.145.

⁸⁶ Muhammad Daul Ali, “Hukum Islam, UUPA, dan Masalahnya”, dalam Cik Hasan Bisri, *Bunga Rampai Hukum Islam di Indonesia*, (Bandung: Ulul Albab Press.1997).h.73.

⁸⁷ *Ibid*, h.73-74.

⁸⁸ Di beberapa daerah, hukum Islam telah menjadi *world view* masyarakat yang keberadaannya selalu dipegang teguh dan dijadikan landasan kehidupan (*way of life*) masyarakat sekitar. Di Sumatera terkenal : “*Adat bersendi Syara’*, *Syara’ bersendi Kitabullah*”, dan “*Syara’ Mengata, Adat Memakai*”. A.M.Datuk Marhun Batuah & D.K Bagindo Tananeh, *Hukum Adat dan Adat Minangkabau*, (Jakarta: NV.Poesaka Asli).

sangat *applicable* dan *acceptable* dengan berbagai jenis budaya lokal. Karena itu, bisa dipahami bila dalam sejarahnya di Indonesia ia menjadi kekuatan moral masyarakat (*moral force of people*) yang mampu vis a vis hukum positif negara, baik tertulis maupun tidak tertulis.⁸⁹

Peradilan Agama, sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman dan *inherent* dengan pemberlakuan hukum Islam dalam rentan waktu 10 tahun (1999-2009) mengalami perubahan yang berarti. Perubahan itu antar lain berkenaan dengan dasar hukum penyelenggaraan peradilan, kedudukan, susunan, dan kekuasaannya. Bahkan mengalami lompatan ketika Badan Peradilan Agama berwenang menerima, memutus, dan menyelesaikan perkara di bidang ekonomi syari'ah tanpa kontroversi.⁹⁰ Sementara itu, ekonomi syari'ah merupakan entitas baru dalam masyarakat Islam Indonesia.

Kedudukan dan kemandirian Peradilan Agama lebih prospektif lagi ketika diundangkan UU No.7 Tahun 1989. Selanjutnya hal itu lebih kuat lagi berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen, "Penyelenggaraan 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". Ketentuan konstitusi itu ditindaklanjuti dengan UU No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, kemudian UU No.3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang No.7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, dan Undang-Undang No.50 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua UU No.7 Tahun 1989.

Sebagai negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam. Mereka terikat untuk tunduk dan patuh terhadap hukum agama yang dianutnya, termasuk kepatuhan kepada hukum yang mengatur tentang masalah keperdataan di lingkungan Peradilan Agama. Akan tetapi, pada kenyataannya keberadaan Peradilan Agama beserta perangkat hukumnya dalam bentuk peraturan dan perundang-undangan selalu mengalami perubahan, seiring dengan kebijakan politik yang terjadi sejak tahun 1999. Hal tersebut sejalan dengan semangat reformasi yang menghendaki adanya perubahan, termasuk reformasi di bidang hukum dalam melaksanakan amanat konstitusi.

C. PENUTUP

Sebagai catatan penutup, penulis dapat mendeskripsikan beberapa hal yang ada hubungannya dengan dinamika dan sistem hukum Peradilan Agama diduga kuat dipengaruhi oleh beberapa factor, antara lain : *Pertama*, Faktor Politik. Ia begitu berpengaruh terhadap aspek-aspek hukum penyelenggaraan Peradilan Agama, karena lahirnya Peradilan Agama di Indonesia juga dipengaruhi oleh determinasi politik yang terjadi pada saat itu, baik pada masa kolonial, kemerdekaan, maupun pada masa awal dan pasca reformasi. Di samping, Undang-Undang Tentang Peradilan Agama selain merupakan

⁸⁹ Di Aceh dan Minangkabau (Padang), hukum Islam diterima tanpa *reserve*, sederajat dengan hukum adat atau tradisi leluhur setempat, dan keduanya merefleksikan bagaimana kental dan menyatunya hubungan antara hukum Islam dengan hukum adat setempat. Taufiq Abdullah, "Adat dan Islam: Suatu Tinjauan Tentang Konflik di Minangkabau," dalam Taufiq Abdullah (ed.), *Sejarah dan Masyarakat: Lintasan Historis Islam di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Firdaus.1987),h.104.

⁹⁰ Untuk lebih jelasnya, lihat Cik Hasan Bisri, dalam makalah : "Peradilan Agama Pada Era Reformasi", Makalah disampaikan dalam "Seminar Perundang-Undangan Islam : Hukum Keluarga dan Muamalah dalam Konteks Indonesia - Malaysia.", 25 Nopember 2008, h.1.

produk hukum, juga merupakan produk politik penguasa. *Kedua*, Faktor personalitas dan komunalitas ke-Islaman. Faktor ini lebih menitikberatkan pada aspek sosiologis tentang keberadaan umat Islam Indonesia. Dan *ketiga*, Faktor historis tentang eksistensi Peradilan Agama di Indonesia, dan jawaban terhadap pertanyaan mengapa harus ada Peradilan Agama di Indonesia. *Wallahu a'lam*.

D. DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Gani Abdullah, 1991. *Himpunan Perundang-Undangan dan Peraturan Peradilan Agama*. Jakarta: Intermasa.
- , 2000. *Anatomi Norma Ideal dalam Tafsir Historik Undang-Undang Peradilan Agama*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Ilmu Peradilan Agama pada Fakultas Syari'ah IAIN SGD Bandung, 11 Maret 2000.
- , 2006. *Penemuan Hukum (Rechtsvinding) dan Penciptaan Hukum (Rechtsschepping) Bagi Para Hakim*, dalam Jurnal Ahkam, Volume 8 No.2, September 2006, Jakarta; Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2006.
- Abidin, A.Zaenal.1970. "Rule of Law dan Hak-Hak Sosial Manusia dalam Rangka Pembangunan Nasional di Indonesia", Majalah LPHN, No.10, 1970.
- Aden Rosadi, *Peradilan Agama : Teori dan Sistem Pembentukan*, Simbiosis Bandung, 2015
- , *Perkembangan Peradilan Islam di Indonesia*, Simbiosis Bandung 2019
- Adi, Surya.2002. *Apa dan Bagaimana Reformasi*, Jakarta.Pustaka Intan.
- Ali, Achmad.2002. *Keterpurukan Hukum di Indonesia Penyebab dan Solusinya*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ali, Muhammad Daus.1997. *Hukum Islam, UUPA dan Masalahnya*", dalam Cik Hasan Bisri, *Bunga Rampai Peradilan Islam di Indonesia*, Bandung: Ulul Albab Press.
- Amos, A.F.Abraham.2007. *Katastropi Hukum dan Quo Vadis Sistem Politik Peradilan Indonesia; Analisis Sosiologis Kritis Terhadap Prosedur Penerapan dan Penegakkan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Anonim. 2005. "Citizens" Perceptions of the Indonesian Justice Sector", Survey Report, Jakarta: The Asia Foundation.
- Anonim.2008. *Perubahan UUD 1945, Presiden: Pemerintah Baru, Konstitusi Baru*", Harian Kompas, Sabtu 26 Januari 2008.
- Aripin, Jaenal. 2009. *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*, Jakarta: Kencana Predana.
- Asrun Muhammad. 2004. *Krisis Peradilan: MA di Bawah Soebarto*, Jakarta: ELSAM.
- Asshiddiqie, Jumly.2005. *Konstitusi dan Kostitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
-2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia.

- Azizy, A.Qadri.2002. *Elektisisme Hukum Nasional: Kompetisi Antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, Yogyakarta: Gema Meida.
- Becker, Theodore L. 1978. *Comparative Judicial Politics, The Political Functioning of Courts*, London: Oxford University Press.
- Bisri, Cik Hasan. 1996. *Peradilan Agama di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Bogdanor, Vernon. 1988. "Conclusion" dalam Vernon Bogdanor (ed.), *Constitution In Democratic Politic*, N.P: N.ph.
- Bidiarjo, Miriam. 2000. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama.
- Colligan, D.J. 1996. *Due Process and Fair Procedures, a Study Administrative Procedures*, Oxford; Clarindon Press.
- Cunningham, W.T. Nelson.1982. *Contemporary English Dictionary*, Canada: Thompson and Nelson Ltd.
- Dahl, Robert A. 1995. *Democracy and Its Critics*, dalam Syamsudin Haris, *Demokrasi di Indonesia*, Cet.I, Jakarta: LP3ES.
- Denning, Brannon P. 1996. *Means to Amend: Theories of Constitutional Change*, dalam *Tennessee Law Review*.
- Dicey, A.V. 1952. *An Introduction in the Study of the Law of the Constitution*, London: English Book Society and Macmillan.
- Dirdosiswono, Soedjono. 1984. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta; Rajawali.
- Djalil, Basiq. 2007. *Peradilan Agama di Indonesia; Gemuruhnya Politik Hukum (Hukum Islam, Barat dan Adat) dalam Rentang Sejarah Bersama Pasang Surut Lembaga Peradilan Agama Hingga Labirnya Peradilan Syari'at Islam Aceh*, Jakarta: Kencana Predana.
- Elester, John. 1995. *Forces and Mechanisms in the Constitution Making Process*, dalam *Duke Law Journal*.
- Ehrlich, Eugen. 1985.dalam Soerjono Soekanto. *Perspektif Teoritis Studi Hukum dalam Masyarakat*, Jakarta: Rajawali.
- Fuad, Mahsun. 2005. *Hukum Islam Indonesia; Dari Nalar Partisipatoris Hingga Emansipatoris*, Yogyakarta: Lkis.
- Friedman, Lawrence Meir. 1998. *American Law: An Introduction, second edition*, New York: W.W. Norton & Company.
- Friedrich, Carl J. 1950. *Constitutional Government and Democracy; Theory and Practice in Europe and American*, New York: Horn Publisher.
- Gianie. 2008. *Reformasi dihadap Krisis Pangan dan Energi*, Jajak Pendapat "Kompas" 10 Tahun Reformasi, Rubrik Politik dan Hukum, *Harian Kompas*, edisi Senin, 12 Mei 2008.

- Gibb, H.A.R. 1993. *Aliran-Aliran Modern dalam Islam*, terj.Machnun Husain, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Haharap, Harief. 1973. *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia, Buku II*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Harding, Andrew. 2001. *May There be Virtue: New Asian Sonstitutionalism in Thailand*, 3:3, *The Australian Journal of Asian Law*.
- Haris, Syamsudin. 2006. *Memperkuat dan Mengefektifkan Presidensialisme*, Makalah Seminar yang diselenggarakan DPP Partai Demokrat, Forum Komunikasi Partai Politik dan Politisi untuk Reformasi, bekerjasama dengan Friedrich Naumann Stiftung, Hotel Acasia, Jakarta, 13 Desember 2003.
- Hickok, Eugene W dan Gary L.McDowell.1993. *Justice Vs Law, Court and Politics in American Society*, New York: The Free Press.
- Jazuni. 2005. *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bhakti.
- Jokosutomo, Supomo. 1985. *Sejarah Politik Hukum Adat*, Jakarta: t.pn.
- Lev, Dainel S. 1990. *Hukum dan Politik di Indonesia; Kesenambungan dan Perubahan*, terj.Nirwoo dan AE.Priyono, Jakarta: LP3ES.
- Lotulung, Paulus E. 1999. *Reformasi Pengakkan Hukum*, dalam buku; *10 Tahun Undang-Undang PA*. Panitia Seminar Nasional 10 Tahun Undang-Undang PA, kerjasama Ditbinbapera Islam, Fakultas Hukum UI dan PPHIM, Jakarta: t.pn.
- Madjid, Nurcholis. 1994. *Demokrasi dan Demikratisasi di Indonesia*, dalam Elsa Pedi Taher (ed.), *Demokratisasi Politik, Budaya dan Ekonomi*, cet.I, Jakarta: Paramadina.
- Manan, Abdul. 2006. *Reformasi Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Menteri Negara Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara RI. 1999. *Himpunan Hasil Pengkajian Pelaksanaan Tap MPR-RI Nomor X/MPR/1998 berkaitan dengan Pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi Yudikatif dan Eksekutif*, Jakarta: Juni 1999.
- Mertokusumo, Sudikno. 1988. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta: Liberty.
- Montesquieu.2007. *The Spirit of Laws*, terj.M.Khairil Anam, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Politik*, Bandung: Nusa Media.
- Natabaya, H.A.S. 2006. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Paczolay, Peter. 1993. *Constitutional Transition and Legal Continuity*, 8, *Connenticut Journal of International Law*.
- Raharjo, Satjipto. 2004. *Struktur Hukum Modern*, Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
- 2000. *Positivisme dalam Ilmu Hukum*, Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.

- Ranggawidjaja, Rosjidi. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju.
- Rofiq, Ahmad. 2000. *Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Russel, Peter H. 1993. *Constitutional Oddyssey; Can Canadian Become a Sovereign People?* Edisi kedua, Canada: Best Publisher.
- Sabrie, Zuffran (ed.), 1999. *Pengadilan Agama di Indonesia: Sejarah Perkembangan Lembaga dan Proses Pembentukan Undang-Undanganya*, Jakarta: Ditbinbapera Depag RI.
- Salman, R.Otje. 1999. *Ikhtisar Filsafat Hukum*, Bandung: Armico.
- Scheltema, M. 1989. *De Rechtsstaat*, dalam J.W.M. Engels (et.all), *De Rechtsstaat Herdacht*, Zwollw: Tjeenk Willink.
- Soekanto, Soerjono. 1983. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: 14 Desember 1983.
- . 1991. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta; Rajawali.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius.
- Suma, Muhammad Amin. 2004. *Himpunan Undang-Undang Perdata Islam dan Peraturan Pelaksana Lainnya di Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Press.
- Summer, Cate (peny.), 2008. *Memberi Keadilan bagi Para Pencari Keadilan; Sebuah Laporan Tentang Pengadilan Agama Indonesia: Penelitian tahun 2007 Tentang Akses dan Kesetaraan, Rangkuman Temuan Penelitian*, Jakarta: t.pn.2008.
- Thalib, Sajuti. 1985. *Receptio A Contrario; Hubungan Hukum Adat dan Hukum Islam*, Jakarta: Bina Aksara.
- Thompson, Brian. 1997. *Constitution is a Document which Contains the rulers for the operation of an organitation. Textbook on Constitutional and Administraif Law* , edisi ke-3, London: Blackstone Press ltd.
- Vollenhoven, C.Van. 1981. *Orientasi dalam Hukum Adat Indonesia (seri terjemah)*, Jakarta: Djambatan-Inkultra Poundation Inc.
- Wahyono, Padmo. 1986. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: Ghalia.
- Where, K.C. 1958. *Modern Constitution*, N.p: N.ph.