

## LEGALISASI HUKUM ISLAM DI INDONESIA (Studi atas Peradilan Agama Pasca Kemerdekaan)

Masduki

(Dosen Fak. Syari'ah dan Ekonomi Islam IAIN 'SMH' Banten)

### Abstrak:

*Pada masa pasca kemerdekaan, kesadaran umat Islam untuk melaksanakan hukum Islam boleh dikatakan semakin meningkat. Perjuangan mereka atas hukum Islam tidak berhenti hanya pada tingkat pengakuan hukum Islam sebagai subsistem hukum yang hidup di masyarakat, tetapi sudah sampai tingkat lebih jauh, yaitu legalisasi dan legislasi. Mereka menginginkan hukum Islam menjadi bagian dari sistem hukum nasional, bukan semata substansinya, tetapi secara legal formal dan positif. Fenomena ini setidaknya muncul pertama kalinya berbarengan dengan lahirnya Piagam Jakarta pada 22 Juni 1945, di mana sila pertamanya berbunyi "Ketuhanan Yang Maha Esa dengan menjalankan Syari'at Islam bagi pemeluknya". Perjuangan bagi legislasi hukum Islam sedikit meredup setelah pada tanggal 18 Agustus 1945 tim sukses dari golongan Islam tidak mampu mempertahankan tujuh kata terakhir dari sila pertama Piagam Jakarta tersebut. Dengan hilangnya tujuh kata tersebut, maka tidak mudah untuk melegal-positifkan hukum Islam ke dalam bingkai konstitusi negara, termasuk di era sekarang ini. Walaupun demikian, dengan perjuangan yang tak kenal lelah dari berbagai kalangan tokoh Islam, legalisasi dan legislasi hukum Islam mulai menampakkan hasilnya ketika akhirnya beberapa materi Hukum Islam mendapat pengakuan secara konstitusional yuridis.*

**Kata Kunci:** *Legalisasi Hukum Islam, yuridiksi peradilan agama, kodifikasi hukum Islam.*

### Pendahuluan

Perubahan status dari negara jajahan kepada negara berdaulat tidak secara otomatis membawa arus perubahan yang

langsung dan menyuruh dalam bidang hukum di Republik Indonesia. Pada awal-awal kemerdekaan Indonesia, kehidupan hukum di Indonesia secara esensial tidak terlalu jauh berbeda dengan sebelum kemerdekaan.

Para pendiri bangsa pada waktu dengan segala kelebihan serta kekurangannya dan dalam suasana euforia kemerdekaan, sebagian besar mereka tidak terlalu memikirkan perubahan radikal terhadap warisan kaum penjajah. Sebaliknya mereka justru lebih cenderung untuk merujuk kepada bentuk-bentuk aturan dan tatanan lama. Untuk menghindari kekosongan hukum, maka pemerintah tetap memberlakukan dan memperkenalkan kembali berbagai macam aturan hukum yang diwarisi dari zaman kolonial sebagaimana ditegaskan dalam Aturan Peralihan Pasal II UUD 1945.

Demikian pula halnya dengan keberadaan hukum Islam, walaupun pada awal rancangan pembukaan UUD 1945 atau Piagam Jakarta mencantumkan kata-kata "Syari'at Islam" yang diberlakukan pada pemeluknya, namun akibat tarik menarik antara kubu "nasionalis-sekuler" dengan "nasionalis-muslim" dan dengan alasan demi menjaga persatuan dan kesatuan, akhirnya kata-kata tersebut dicoret. Pengadilan Agama—sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan dalam memutus beberapa perkara umat Islam—secara langsung terpengaruh, sehingga masih tetap dalam yurisdiksi sebagaimana pada zaman kolonial Belanda, yang hanya meliputi hukum-hukum keluarga. Namun usaha-usaha umat Islam untuk memberlakukan hukumnya agamanya sendiri atau untuk "mempositifkan Hukum Islam" tak pernah berhenti selama kurun waktu lebih dari setengah abad mulai dari awal kemerdekaan tahun 1945 hingga sekarang ini. Akhirnya perjuangan umat Islam untuk sementara menampakkan hasilnya dengan adanya beberapa undang-undang dan peraturan pemerintah yang menopang pelaksanaan hukum Islam, terutama sekali UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

## Pembahasan

### a. *Peradilan Agama pada Masa Awal Kemerdekaan dan Orde Lama*

Sehari setelah diproklamasikan kemerdekaan Indonesia, pada tanggal 18 Agustus 1945, ditetapkanlah UUD 1945, sebagai Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia. Pada pasal II Aturan peralihan UUD 1945 dinyatakan bahwa 'Segala badan negara dan peraturan yang ada masih berlaku selama belum diadakan yang baru menurut undang-undang dasar ini. Termasuk yang masih tetap berlaku adalah Pengadilan Agama yang tetap menjalankan fungsinya dalam kapasitas yurisdiksi mereka, sebagaimana telah ditetapkan oleh pemerintah kolonial Belanda.

Pengadilan agama yang telah diatur di bawah Kementerian Kehakiman pada masa Pemerintahan Jepang, kemudian beralih di bawah yuridiksi Kementerian Agama melalui Peraturan Pemerintah No. 5/SD/1946. Namun, hanya dua tahun setelah itu, pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-undang No. 19 tahun 1948, yang memberikan aturan-aturan bahwa pengadilan-pengadilan agama akan digabungkan ke pengadilan umum<sup>1</sup>. Dengan demikian, kasus-kasus yang melibatkan orang Islam yang harus diputuskan dengan hukum Islam, akan diputuskan oleh hakim muslim di Pengadilan Negeri. Namun demikian, karena dalam kenyataannya undang-undang ini tidak pernah dipraktekkan oleh pemerintah Indonesia, maka berdasarkan peraturan peralihan dari UUD 1945, eksistensi Pengadilan Agama tetap berlanjut Sesuai dengan bentuk yang sudah ditetapkan dalam Staatsblad 1882 No. 152, terutama yang berada di Jawa dan Madura. Walaupun

---

<sup>1</sup> Ratno Lukito, *Pergumulan antara Hukum Islam dan Hukum Adat di Indonesia*, Seri INIS XXXV (Jakarta: INIS, 1998), h. 70, dan Suparman Usman, *Hukum Islam; Asas-asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), cet. I. h. 138.

Undang-undang 1948 ini tidak pernah dipraktekkan, tetapi dapat dilihat undang-undang ini mempunyai semangat untuk memposisikan hukum Islam lebih rendah dan hukum nasional.

Perkembangan selanjutnya, berdasarkan Undang-Undang Darurat No. 1 Tahun 1951, pemerintah menegaskan pendiriannya untuk mempertahankan peradilan agama dan menghapus Peradilan Swapraja dan Peradilan Adat yang berada di luar Jawa dan Madura, yang otomatis, menimbulkan kebingungan dalam hal penyelesaian perkara-perkara keagamaan. Namun setelah enam tahun kemudian pemerintah mengeluarkan peraturan Pemerintah No. 45 tahun 1957, yang mengatur pembentukan Peradilan Agama di luar Jawa dan Madura dan Kalimantan Selatan. Akibatnya, peraturan ini justru memberikan wilayah yurisdiksi yang lebih besar ketimbang pengadilan agama di Jawa, Madura dan Kalimantan Selatan. Dengan demikian, sampai saat itu, pluralisme peraturan peradilan agama ini baik dari segi perundangan-undangan, strukturnya, prosedur maupun namanya yang bervariasi di antara tiga daerah:

- 1). Stbl. 1882 No. 152 Stbl. 1937 No. 116 dan 610 yang mengatur peradilan di Jawa dan Madura, pengadilan ini dinamai Pengadilan Agama dan tingkat bandingnya Mahkamah Islam Tinggi.
- 2). Stbl. 1937 No. 638 dan 639 yang mengatur peradilan di Kalimantan Selatan, pengadilan ini dinamai Kerapatan Qadi atau pengadilan Qadi Kerapatan Qadi Besar atau pengadilan Qadi Tinggi untuk tingkat banding. Istilah ini merupakan kelanjutan dari masa Belanda.
- 3). Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1957 yang mengatur peradilan untuk di luar tiga daerah tersebut, pengadilan ini

dinamai Mahkamah Syar'iyah, sementara pengadilan bandingnya disebut mahkamah Syar'iyah propinsi.<sup>2</sup>

Kompetensi pengadilan-pengadilan di wilayah Jawa, Madura dan Kalimantan Selatan dengan berdasarkan peraturan-peraturan di atas hanya berhak mengadili pada masalah-masalah nikah, talak, rujuk dan perceraian, tidak berwenang mengadili masalah wakaf dan kewarisan. Sementara itu dalam pasal 4 PP No. 45 tahun 1957, kompetensi Pengadilan Agama di luar Jawa-Madura dan Kalimantan Selatan dan Timur meliputi perkara-perkara: 1) Nikah, 2) Talak, 3) Rujuk, 4) Fasakh, 5) Nafkah, 6) Maskawin, 7) Tempat kediaman, 8) Mut'ah, 9) Hadonah, 10) Mawaris, 11) Wakaf, 12) Hibah, 13) Sedekah dan 14) Baitul mal.<sup>3</sup>

Jadi kompetensi di luar Jawa dan Madura dan Kalimantan selatan lebih luas, dibandingkan di ketiga wilayah tersebut. Masalah kewarisan yang sebelumnya menjadi kewenangan pengadilan Agama di ketiga wilayah tersebut dicabut dan diserahkan menjadi kewenangan Pengadilan Umum, dengan pertimbangan bahwa hukum waris Islam belum menjadi hukum adat. Ini merupakan pengaruh dari teori *Receptie*-nya van Vollenhoven (1874-1933) dan Snouck Hurgronje (1857-1936), yang diberlakukan pemerintah kolonial Belanda sejak 1 April 1937.<sup>4</sup>

Selain dari kekuasaannya yang berbeda, pengadilan-pengadilan agama itu juga tidak dapat melaksanakan keputusannya sendiri, karena dalam susunannya tidak terdapat jurusita. Ketiga macam perundang-undangan yang membentuk

---

<sup>2</sup> Amrullah Ahmad dkk, *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional*; Mengenang 65 77). Prof. Dr. H. Busthanul Arifin, SH. (Jakarta: Gema Insani Press, 1996) Cet. I. h. 6, juga Ratno Lukito, *Op.cit.* h. 70.

<sup>3</sup> Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam; Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia, edisi ketiga* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1994), cet. IV, h. 253, Amrullah Ahmad dkk, *Loc.cit.*, dan Suparman Usman, *Op.cit.* h. 139-140.

<sup>4</sup> Menurut Teori *Receptie*, hukum yang berlaku bagi umat Islam adalah hukum adat mereka masing-masing. hukum Islam dapat berlaku apabila telah diresepsi oleh hukum adat. Jadi hukum adatlah yang menentukan ada tidaknya hukum Islam.

peradilan agama di atas, menyatakan bahwa putusan-putusan badan peradilan agama memerlukan suatu pernyataan dapat dijalankan "fiat eksekusi" (*fiat of execution/executeire verklaring*) dari Pengadilan Negeri (*landraad*) jika putusan tersebut tidak dipatuhi oleh pihak yang dikalahkan atau kalau pihak tersebut tidak mau membayar ongkos perkara. Menurut Muhammad Daud Ali, lembaga fiat eksekusi ini sengaja diciptakan oleh pemerintah kolonial Belanda kala itu untuk mengendalikan dan mengawasi badan peradilan agama dengan antara lain tidak melengkapinya dengan jurusita, sehingga pengadilan agama menjadi peradilan semu, tidak mandiri melaksanakan putusan-putusannya.<sup>5</sup> Pengendalian terhadap pengadilan agama masih tetap berlangsung dalam waktu yang cukup lama, bahwa setiap keputusan pengadilan agama dikukuhkan oleh pengadilan umum (pengadilan negeri) dan berakhir pada tahun 1989 dengan dikeluarkannya UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Perkembangan berikutnya dari sistem peradilan agama ini bukannya tanpa kesulitan. Ide tentang teori resepsi yang diwarisi dari Belanda, mempengaruhi banyak para ahli hukum Indonesia dan mendorong sikap antagonisme mereka terhadap eksistensi pengadilan agama, terutama dari kalangan ahli hukum nasionalis-sekuler.<sup>6</sup> Fakta bahwa sebagian besar para pegawai pada Departemen Kehakiman dan pengadilan-pengadilan negeri adalah lulusan dari sekolah-sekolah hukum Belanda, yang tidak begitu menekankan pengajaran hukum Islam dalam kurikulum mereka, memperbesar masalah ini. Sebagian besar mereka mengenal hukum Islam hanya dari studi mereka tentang madzhab Syafi'i sebagaimana yang dipraktekkan oleh orang-orang Islam tradisional di Indonesia. Mereka tidak pernah memperdulikan untuk lebih mengenalkan

---

<sup>5</sup> Muhammad Daud Ali, *Op. Cit.* h. 253-254.

<sup>6</sup> Yang terkenal dari nasionalis sekuler ini adalah Dr. R. Soepomo, yang menjadi penasihat pada Departemen Kehakiman, ia mempunyai pengaruh besar dalam mempersiapkan Pembukaan UUD 1945, lihat Ratna Lukito, *Op. cit.* h. 71.

diri mereka dengan ajaran-ajaran dasar Islam. Sebagai konsekuensinya, mereka merasa asing kepada agama Islam maupun terhadap orang-orang Islam yang mengekspresikan keinginan mereka untuk mempraktekkan ajaran-ajaran hukum Islam.

Masalah inipun diperbesar dengan kenyataan bahwa para hakim agama yang berpraktek di pengadilan agama tersebut adalah kaum tradisional yang pengetahuan hukum Islam-nya hanya terbatas pada madzhab Syafi'i klasik, dan para pegawainya adalah orang-orang yang pengetahuannya terhadap proses peradilan sangat terbatas. Hal ini jelas menciptakan kesenjangan yang begitu besar antara para hakim atau ahli hukum umum yang mendapatkan pendidikan dari Belanda serta memiliki pemahaman tentang hukum yang sangat terberatkan dan para hakim agama yang dididik dalam jalur-jalur pendidikan tradisional pada lembaga-lembaga pendidikan keislaman. Keadaan ini tidak lain hanyalah mempertebal kesenjangan antara kelompok nasionalis dan muslim tersebut.

Mulai tahun 1958 dibentuklah Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama di berbagai tempat yang memerlukan. Pada tahun 1961, dengan keputusan Menteri Agama No. 66 Tahun 1961, dibentuklah suatu panitia untuk mempersiapkan rancangan undang-undang Peradilan Agama. Kerja panitia ini masih bersifat intern. Tiga tahun kemudian keluar undang-undang No. 19 tahun 1964 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sebagai pelaksanaan pasal 24 dan 25 UUD 1945 yang telah diberlakukan kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Undang-undang tersebut secara tegas menyatakan Peradilan Agama sebagai salah satu lingkungan peradilan di Indonesia yang bertugas menyelenggarakan kekuasaan kehakiman di samping peradilan Umum, Militer, dan Tata Usaha Negara. Keempat lingkungan peradilan tersebut secara teknis berpuncak pada Mahkamah Agung, dan secara

organisatoris, administratif, dan finansial berada di bawah tanggung jawab departemen yang bersangkutan.<sup>7</sup>

*b. Peradilan Agama pada Masa Orde Baru hingga sekarang*

Pergumulan Hukum Islam dengan kebijakan Orde Baru tidak terlepas dari format hubungan Islam dengan birokrasi Pemerintah orde Baru. Dalam kenyataannya, hubungan tersebut tidak permanen dan datar, tetapi berjalan fluktuatif. M. Syafi'i Anwar, secara garis besar membuat pemetaan dan analisis politik hubungan Islam dengan birokrasi pemerintah Orde Baru ke dalam tiga periode:

1. Periode awal Orde Baru hingga 1970-an mencerminkan hubungan yang hegemonik antara Islam dan pemerintah Orde Baru. Periode ini ditandai dengan kuatnya negara yang secara ideo-politik menguasai wacana pemikiran sosial politik di kalangan masyarakat. Sehingga periode ini banyak menimbulkan ketegangan bahkan konflik antar Islam dan Orde Baru.-
2. Periode 1980-an, hubungan antara Islam dan orde Baru bersifat resiprokal. Hubungan yang mengarah pada saling pengertian dan pemahaman timbal balik di antara kedua belah pihak. Khususnya mengenai format politik yang diidealisasikan bersama. Nampaknya periode ini, negara semakin menyadari, bahwa Islam adalah dominasi politik yang tak dapat dikesampingkan. Juga disadari memarjinalkan peran Islam dalam pembangunan adalah tindakan yang kontraproduktif.
3. Periode 1990-an, memperlihatkan hubungan yang saling akomodatif antara Islam dan pemerintah Orde Baru. Hubungan ini dapat dicapai berkat artikulasi dan peranan cendekiawan muslim dalam merespon berbagai keinginan dan kebijakan pemerintah. Oleh karenanya tidak berlebihan bila -birokrasi Ode Baru semakin responsif juga terhadap

---

<sup>7</sup> Amrullah Ahmad dkk, *Op. cit.*, h. 7.

Islam, sehingga ada yang mengatakan periode ini disebut masa-masa "bulan madu" antara umat Islam dengan pemerintah.<sup>8</sup>

Berdasarkan format hubungan Islam dengan birokrasi pemerintah Orde Baru di atas dapat digambarkan bagaimana bentuk-bentuk kebijakan pemerintah terhadap hukum Islam. Satu hal yang mungkin dapat digambarkan, selama hubungan tersebut mengalami pasang-surut, maka demikian pula halnya dengan substansi hukum Islam. Keharmonisan dan ketidakharmonisan hubungan tersebut sangat tergantung pada penyelenggara pemerintah atau otoritas penyelenggara birokrasi. Karenanya untuk mewujudkan kebijakan hukum Islam secara substansial perlu mendapat dukungan maksimal dari penentu kebijakan. Tanpa keinginan yang kuat dari penentu kebijakan itu, hukum Islam secara substansial tidak mungkin terwujud dengan baik sebagaimana yang diharapkan oleh umat Islam.

Seiring dengan semakin kuatnya kekuasaan rejim Orde Baru, pembangunan bidang hukum pun mendapat perhatian termasuk juga hal-hal yang berkaitan dengan hukum Islam, khususnya lembaga peradilan agama. Pada tahun 1970, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan pokok Kekuasaan Kehakiman, yang mencabut undang-undang sebelumnya UU No. 19 Tahun 1964.<sup>9</sup> Undang-undang ini mengukuhkan dan mendongkrak keberadaan lembaga Peradilan Agama di Indonesia pada masa Orde Baru. Pasal 10 UU No. 14/1970 tersebut menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Mahkamah Agung

---

<sup>8</sup> M. Syafi'i Anwar, *Pemikiran dan Aksi Isla, Sebuah Kajian Politik tentang Cendekian Muslim Orde Baru* (Jakarta: Paramadina, 1995) h. ix-xi.

<sup>9</sup> UU No. 14 Th. 1970 ini kemudian disempurnakan dengan UU No. 35 Th. 1999 tentang perubahan UU No. 14 Th. 1974 yang mulai berlaku tgl. 31 Agustus 1999.

adalah lembaga tertinggi dan merupakan pengadilan banding bagi seluruh jenis pengadilan.

UU No. 14/1970 menegaskan bahwa setiap jenis pengadilan diatur oleh departemen terkait, artinya pengadilan agama diatur oleh departemen Agama, baik dalam masalah kepegawaian, organisasi maupun keuangan. Sedangkan yang berkaitan dengan aspek hukum, seluruh jenis pengadilan berada di bawah Mahkamah Agung. Pengawasan Mahkamah Agung menyangkut dua hal, yaitu pengawasan melalui kasasi dan pengawasan untuk menjamin bahwa semua jenis pengadilan melaksanakan tugasnya secara adil dan benar.<sup>10</sup>

Undang-undang ini dengan demikian meyakinkan bahwa pengadilan-pengadilan agama resmi beroperasi dalam sistem pengadilan di Indonesia, dan secara tidak langsung memberikan kepada pengadilan ini status yang sama dengan lembaga peradilan lainnya yang beroperasi di negara Indonesia. Namun demikian, dalam tataran praksis, prinsip persamaan derajat di antara peradilan-peradilan tersebut masih juga belum terealisasi. Peraturan-peraturan kolonial yang menentukan bahwa semua keputusan dan pengadilan agama harus diratifikasikan ke Pengadilan Negeri sebelum secara resmi diimplementasikan, walaupun diputuskan oleh pengadilan Agama tingkat banding. Keputusan pengadilan agama baru bisa dilaksanakan kalau sudah mendapat persetujuan atau pengukuhan pengadilan umum (*Fiat of execution/executoire verklaring*).

Kecenderungan ini kemudian dikuatkan lagi oleh UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, sebagaimana disebutkan dalam pasal 63 ayat (2): "Setiap keputusan Pengadilan Agama dikukuhkan oleh Pengadilan Umum". Materi pasal ini sama dengan materi dalam pasal 2a ayat 3 dan 4 Stbl. 1882 No. 152, sebagaimana telah diubah oleh Stbl. 1937 No. 116 dan 610, sama

---

<sup>10</sup> M. Masrani Basran dan Zaini Dachlan, *Kodifikasi Hukum Islam di Indonesia*, dalam Sudirman Teba (ed), *Perkembangan Mutakhir Hukum Islam di Asia Tenggara; Studi Kasus Hukum Keluarga dan Pengodifikasiannya*, (Bandung: Mizan, 1993), h. 58.

dengan materi pasal 3 ayat 3 dan 4 Stbl. 1937 NO. 638 dan 639, dan sama dengan materi pada pasal 4 ayat 3 dan 4 PP. No. 45/1957.<sup>11</sup>

Perubahan dari persetujuan yang spesifik kepada suatu keharusan yang umum sifatnya ini menunjukkan posisi yang subordinan dari pengadilan agama terhadap pengadilan negeri. Dengan demikian, walaupun hukum Islam telah mendapat legitimasi secara formal, para hakim umum masih memandang institusi pengadilan agama dengan sebelah mata. Banyak tokoh umat Islam yang menentang "fiat eksekusi" ini, karena hal itu bertentangan dengan norma-norma umum yang ditentukan dalam Undang-undang Kekuasaan Kehakiman tersebut. Status yang subordinan dari pengadilan agama ini berlanjut sebagai bagian dari ketegangan yang belum mereda antara kelompok nasionalis dan muslim pada masa awal Orde Baru. Selain itu juga menurut Muhammad Daud Ali, masalah lain yang menghambat gerak langkah peradilan agama yakni susunan, kekuasaan dana acara peradilan agama belum diatur dalam undang-undang tersendiri sebagaimana yang dikehendaki oleh pasal 12 UU Kekuasaan Kehakiman itu.<sup>12</sup>

Namun demikian, terlepas dan hambatan-hambatan ini, pengadilan agama secara parsial telah berhasil dalam memainkan perannya sebagai pencari jalan keluar dalam masalah-masalah perkawinan. Bagi masyarakat Islam, pengadilan agama mampu menampilkan peran dalam memberikan pelayanan konsultasi, di mana hal tersebut tidak mungkin didapatkan di pengadilan negeri. Para hakim pengadilan agama di sisi lain secara tradisional telah memainkan peran sebagai penasehat dalam kasus-kasus perkawinan dan perceraian, terutama di tempat-tempat yang belum ada badan semacam Badan Penasehat Perkawinan dan Penyelesaian Perceraian (BP4).

---

<sup>11</sup> Suparman Usman, *Op. cit.* h. 140.

<sup>12</sup> Muhammad Daud Ali, *Op. Cit.* h. 254.

c. *Undang-Undang No. 7 Tahun 1989*

Pengadilan Agama seperti yang tercantum dalam UU No. 14 Th. 1970 kedudukannya sejajar dengan pengadilan-pengadilan lainnya, namun masih dianggap banyak kelemahan dan kekurangan, terutama masih adanya *fiat of execution/executoire veridaring*. Maka usaha-usaha untuk membuat perundang-undangan tersendiri terus diusahakan dan diperjuangkan oleh para tokoh Islam yang *concern* terhadap nasib hukum dan peradilan Islam. Setahun setelah dikeluarkannya UU No. 14 Tahun 1970, pada 1971 sudah dipersiapkan Rencana Undang-undang tentang Peradilan Agama (RUU-PA), Jadi proses pembentukan UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama memakan waktu sekitar 18tahun.

Pada tahun 1982, dengan keputusan Menteri Kehakiman No. G-164-PR-09.03 Th. 1982 dibentuk Panitia/Tim Pembahasan Agama dan Penyusunan RUU-PA dan Panitia Interdepartemental Penyusunan RUU-PA. Atas biaya Menteri Agama, dibentuk pula Tim Pembahasan dan Penyusunan RUU tentang Susunan dan Kekuasaan Badan Peradilan Agama. Kedua Tim tersebut diketuai oleh Ketua Muda Urusan Lingkungan Peradilan Agama Mahkamah Agung RI, Prof. Dr. H. Busthanul Arifin, SH dengan anggota dan berbagai unsur.<sup>13</sup>

Tujuh tahun kemudian, setelah dibicarakan secara mendalam, dibahas dan diuji dengan berbagai wawasan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara RI, akhirnya pada hari Kamis tanggal 14 Desember 1989, RUU-PA disetujui oleh DPR RI menjadi Undang-undang Republik Indonesia tentang Peradilan Agama. Meskipun sebelumnya, RUU-PA sebelum disahkan mendapat reaksi keras dari pihak-pihak yang tidak setuju terhadap RUU-PA.<sup>14</sup> Lima belas hari

<sup>13</sup> Amrullah Ahmad, dkk, *Op. cit.* h. 8.

<sup>14</sup> Kelompok non-Muslim dan nasionalis sekuler pada saat itu merupakan penmentang yang cukup keras terhadap RUU-PA ini. Mereka menduga langkah ini adalah awal dari orang-orang Islam untuk berusaha menghidupkan kembali Piagam Jakarta dan merupakan signal orang-orang Islam Indonesia sengaja ingin mendirikan negara Islam. Secara kategoris, terdapat tiga pola reaksi penentangan terhadap RUU-PA ini: 1) RUU-PA tidak diperlukan mengingat perlunya kesatuan

kemudian undang-undang tersebut disahkan menjadi Undang-undang No. 7 tahun 1989 oleh Presiden RI, diundangkan pada tanggal yang sama oleh Menteri Sekretaris Negara dan dimuat dalam Lembaran Negara No. 49 tahun 1989.

Cita-cita para pemimpin dan umat Islam untuk dapat mempromosikan lembaga peradilan agama sesuai dengan sistem peradilan modern telah tercapai lewat aturan-aturan yang ada dalam undang-undang ini. Berbeda dengan sistem peradilan yang dirancang sebelumnya, peraturan baru ini memberikan nama yang sama untuk seluruh pengadilan agama yang ada di Indonesia, yaitu Pengadilan Agama, dan Pengadilan Tinggi Agama untuk tingkat bandingnya. Lebih penting lagi, yurisdiksi dari pengadilan ini diperluas sehingga mencakup semua kasus dalam hukum keluarga Islam, yaitu perkawinan, perceraian, rujuk, kewarisan, wasiat, hibah, dan wakaf. Di samping itu, pengadilan agama sekarang mempunyai status yang sama dengan pengadilan negeri, sehingga *executoire verklaring* tidak lagi diperlukan.

Secara singkat isi Undang-undang No. 7 tahun 1989 antara lain :

#### 1. Pengertian dan Kedudukan

Peradilan Agama adalah peradilan bagi orang-orang yang beragama Islam (pasal 1). Peradilan Agama merupakan salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara perdata tertentu yang diatur dalam Undang-undang ini (pasal 2). Pengadilan Agama berkedudukan di kota madya atau di ibu kota kabupaten, sedang Pengadilan Tinggi Agama berkedudukan di ibu kota provinsi. Kedua-duanya berpuncak

---

pengadilan dalam rangka unifikasi hukum. Pengadilan Agama yang berdiri sendiri dianggap mengesakan dualisme. Walaupun pihak ini menganggap perlu adanya pengadilan-agama tetapi diintegrasikan ke pengadilan umum. 2). Menganggap RUU-PA tidak perludn menghendaki pembubaran pengadilan agama, mereka mendesak umat Islam mengurus sendiri hukum yang dianutnya. 3). Tidak saja menolak RUU-PA, tetapi menolak juga eksistensi peradilan dan pengadilan agama diantara tokoh kelompok ketiga ini adalah Franz Magnis Suseno dan Mgr. Leo Soekoto, lihat Ratna Lukito, *Op. cit.* h. 74 dan Amrullah Ahmad dkk, *Op. cit.* h. 9-10.

pada Mahkamah Agung sebagai pengadilan negara tertinggi. Oleh karena itu pembinaan teknis dilakukan oleh Mahkamah Agung, di bawah pimpinan Ketua Muda Mahkamah Agung bidang Lingkungan Peradilan Agama. Pembinaan organisasi, administrasi dan keuangannya, seperti halnya badan-badan peradilan lain, dilakukan oleh departemen teknis, yaitu Departemen Agama yang dipimpin oleh Menteri Agama.

## 2. Susunan Pengadilan Agama

Kekuasaan Kehakiman di lingkungan Peradilan Agama dilaksanakan oleh Pengadilan Agama yang merupakan Pengadilan Tingkat Pertama dan Pengadilan Tinggi Agama yang merupakan Pengadilan Tingkat Banding (pasal 3 dan pasal 6).

Susunan Pengadilan Agama terdiri dari Pimpinan, hakim anggota, panitera, sekretaris, dan juru sita. Sedangkan susunan Pengadilan Tinggi Agama terdiri dari pimpinan, hakim anggota, panitera dan sekretaris (pasal 9). Pimpinan pengadilan adalah ketua dan wakil ketua (pasal 10).

## 3. Kekuasaan Pengadilan Agama

Dalam pasal 49 ayat (1) disebutkan bahwa Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara ditingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang:

- a. Perkawinan;
- b. Kewarisan, wasiat, dan hibah, yang dilakukan berdasarkan hukum Islam;
- c. Wakaf dan shodaqoh.

## 4. Hukum Acara

Undang-undang No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama tidak hanya mengatur kedudukan, susunan dan kekuasaan Pengadilan Agama, tetapi juga mengatur tentang Hukum Acara berperkara di Pengadilan Agama, sebagaimana

diatur dalam pasal 54 sampai dengan pasal 91. hukum Acara yang berlaku di Pengadilan Negeri, sepanjang tidak diatur secara khusus oleh Undang-undang No. 7 tahun 1989 tersebut.

Pasal 54 berbunyi : "Hukum Acara yang berlaku pada pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama, adalah Hukum Acara Perdata yang berlaku pada Pengadilan dalam lingkungan peradilan Umum, kecuali yang telah diatur secara khusus dalam Undang-undang ini".

#### 5. Peraturan Yang Dinyatakan Tidak Berlaku.

Dengan berlakunya Undang-undang No. 7 tahun 1989, beberapa peraturan yang berhubungan dengan Peradilan Agama yang sudah ada sebelumnya, dinyatakan tidak berlaku (dicabut). Dengan berlakunya Undang-undang No. 7 Tahun 1989, telah terjadi perubahan mengenai kemandirian Pengadilan Agama. Beberapa perubahan itu antara lain:

- a. Landasan hukum keberadaan Peradilan Agama yang semula tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, sekarang menjadi satu dalam produk hukum yang sama yaitu Undang-undang;
- b. Hukum Acara yang beriakku di lingkungan peradilan Agama semuanya menjadi hukum yang tertulis, yaitu Hukum Acara Perdata yang beriakku di Peradilan Umum dan Hukum Acara yang secara khusus diatur oleh Undang-undang ini (pasal 54). Sebelumnya hukum acara yang beriakku di lingkungan Peradilan Agama tersebar dalam berbagai sumber baik yang (ertulis maupun yang tidak tertulis);
- c. Kedudukan pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama menjadi lebih mandiri, setingkat dart sejajar dengan pengadilan di lingkungan peradilan lainnya. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam pasal 107 ayat 1 yang mencabut pasal 63 ayat (2) UU No. 1 tahun 1974 tentang pengukuhan keputusan Pengadilan Agama oleh Pengadilan Negeri;

- d. Sehubungan dengan kemandirian kedudukan Pengadilan Agama, maka perangkat susunan Pengadilan Agama menjadi lebih lengkap. Hal ini terlihat dengan adanya Juru Sita dan Juru Sita Pengganti di lingkungan pengadilan Agama sebagaimana yang terdapat di lingkungan Pengadilan Negeri (pasal 9 jo pasal 38 dst). Sebelumnya Pengadilan Agama tidak mempunyai Juru Sita;
- e. Kedudukan hakim di lingkungan Peradilan Agama mempunyai kedudukan yang sama dengan hakim di lingkungan Peradilan Umum dan Hakim di lingkungan Tata Usaha Negara. Mereka diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku Kepala Negara atas usul Menteri Agama berdasarkan persetujuan Ketua Mahkamah Agung (pasal 15 ayat 1);
- f. Kekuasaan atau wewenang Pengadilan Agama lebih luas dari kekuasaan atau wewenang sebelumnya (pasal 49).

#### *d. Kodifikasi Hukum Islam di Indonesia*

Hukum Islam yang berkembang di dunia Islam secara umum dan khususnya juga di Indonesia, tersebar dalam sejumlah buku fikih yang biasa disebut dengan kitab kuning. Kitab kuning ini banyak dipelajari di pesantren-pesantren tradisional Indonesia, kitab ini juga sekaligus menjadi rujukan dalam memutuskan perkara di pengadilan agama.

Kitab-kitab fikih tersebut terlalu banyak jumlahnya, maka sejak tahun 1953 sudah dipikirkan dan menjadi catatan Departemen Agama untuk menyeragamkan hukum Islam dalam bentuk kompilasi. Sebagai langkah awal untuk menyeragamkan penggunaan kitab-kitab rujukan tersebut, Biro Peradilan Agama mengeluarkan surat Edaran No. 8/1/735 tanggal 18 Pebruari 1958 sebagai pelaksanaan PP No. 1945 tahun 1957 (tentang pembentukan pengadilan agama/mahkamah syari'ah di luar Jawa dan Madura) yang menjelaskan bahwa untuk mendapatkan kesatuan hukum dalam memeriksa dan memutus perkara, maka para hakim pengadilan agama/mahkamah

syari'ah dianjurkan untuk mempergunakan 13 kitab sebagai pedoman yang telah ditentukan.

Kitab-kitab tersebut adalah: *al-Bajuri*, *Path al-Mu'in*, *Syarqawi al at-Tahrir*, *Al-Mahalli*, *Fath Wahhab* dengan Syarahnya, *Tuhfah*, *Targhib al-Musytaq*, *Qawanin Syar'iyah li Utsman bin Yahya*, *Qawanin Syar'iyah Shadaqah Dhi'an*, *Syamsuri fi Fara'idh*, *Bughyat al-Mustarsyidin*, *al-Fiqh 'ata Madzahib al-Arba'ah*, dan *Mughni al-Muhtaj*.<sup>15</sup>

Namun walaupun jumlah kitab yang dijadikan rujukan dibatasi, masih tetap saja kadang-kadang menimbulkan pemahaman yang berbeda dan banyak mengandung kelemahan dalam implementasinya, disebabkan oleh perbedaan pendapat para ulama dalam hampir setiap persoalan, dan buku rujukan agama itu dianggap terlalu banyak, di samping judul bukunya saja ada 13 buah, juga di antara buku itu terdiri atas beberapa jilid. Akibatnya penggunaannya tidak praktis.

Buku-buku itu adalah buku-buku fiqh, yang sesuai dengan sifatnya, selalu mengandung perbedaan pendapat, baik di kalangan ulama satu madzhab apa lagi yang berlainan madzhab. Hal ini tentu menimbulkan ketidakpastian hukum yang dapat membingungkan umat yang berperkara dan juga dapat menyulitkan para hakim agama untuk menentukan pendapat mana yang diambil dari sekian banyak pendapat. Karena itu, di kalangan hakim agama sendiri sering timbul perbedaan tentang pendapat ulama mana yang sebaiknya diterapkan dalam memutuskan suatu perkara. Setetn itu, buku-buku tersebut ditulis ratusan yang lalu, di aman kondisi masyarakat ketika buku itu ditulis sudah sangat befteda dengan masyarakat sekarang, sehingga kadang-kadang ditemukan pendapat ulama yang tidak retevan lagi dengan tuntutan umat dewasa ini.

---

<sup>15</sup> Sudirman Teba (ed), *Perkembangan Mutakhir Hukum Islam di Asia Tenggara; Studi Kasus Hukum Keluarga dan Pengodifikasiannya*, (Bandung: Mizan, 1993), h. 21.

Pada tahun 1985 timbul gagasan membentuk kompilasi hukum Islam yang netevan dengan tuntutan masyarakat muslim saat ini dan menyatukan pendapat para ulama, serta dalam upaya penyajian referensi materi hukum Islam yang seragam bagi semua hakim di lingkungan Peradilan Agama dan instansi terkait, khususnya bidang hukum perkawinan, kewarisan dan perwakafan yang menjadi kewenangan Pengadilan Agama. Kemudian gagasan ini dikaji oleh para ulama dan cendikian muslim Indonesia, dan rancangannya setesai pada tahun 1988. Akhirnya, rancangan kompilasi tersebut ditetapkan dengan Intruksi Presiden No. 1 Th. 1989 dengan nama Kompilasi Hukum Islam di Indonesia (KHI), kemudian dilengkapi dengan Keputusan Menteri Agama RI No. 154 Tahun 1991, yang menyerukan kepada seluruh instansi Departemen Agama dan instansi pemerintah lainnya yang terkait agar menyebarkan KHI tersebut dan sedapat mungkin menerapkannya di samping perundang-undangan lain.<sup>16</sup>

KHI dengan kelebihan dan kekurangannya disusun dengan memperhatikan kebutuhan umat Islam Indonesia, la tidak dianggap madzhab baru, tetapi diarahkan untuk menyatukan (unifikasi) berbagai pendapat madzhab dalam hukum Islam, dalam rangka upaya menyatukan persepsi para hakim tentang hukum Islam, menuju kepastian hukum bagi umat Islam, yaitu bidang hukum perkawinan, kewarisan dan hukum perwakafan.

## Penutup

Usaha legalisasi Hukum Islam dan Peradilan agama di Indonesia memakan waktu yang cukup panjang seperti halnya sejarah perkembangan Islam itu sendiri, untuk mengejawantah dalam wujudnya seperti sekarang ini. Sejak kedatangan Islam di Nusantara kemudian melembaga dalam bentuk kekuasaan Islam di berbagai wilayah, peradilan Islam sudah dipraktekkan oleh

---

<sup>16</sup> Sudirman Teba (ed), *Op. cit.* h. 22.

para penguasa pada waktu itu. Kemudian datang penajajah belanda yang membuat peraturan dan membatasi kompetensinya.

Setelah kemerdekaan pun ternyata lembaga peradilan agama tidak begitu saja lepas dari pengaruh-pengaruh kaum penajajah dan tarik menarik kepentingan di berbagai golongan, sehingga untuk membentuk pengadilan agama yang mandiri sejajar dengan pengadilan lainnya tidaklah mudah. Hingga akhirnya peradilan agama mempunyai undang-undangnya tersendiri dengan UU No. 7 Tahun 1989, sehingga jati diri dan kemandirian pengadilan agama sejajar dengan pengadilan-pengadilan lainnya.

### Daftar Pustaka

- Ahmad, Amrullah dkk, *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional; Mengenang 65 77 Prof. Dr. H. Busthanul Arifin, SH.* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996).
- Ali, Muhammad Daud, *Hukum Islam; Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1994), cet. IV.
- Anwar, M. Syafe'i, *Pemikiran dan Aksi Islam; Sebuah Kajian Politik tentang Cendikiawan Muslim Orde Baru*, (Jakarta: Paramadina, 1995).
- Basran, M. Masrani dan Dachlan, Zaini, "Kodifikasi Hukum Islam di Indonesia' dalam Sudirman Tebba (ed.), *Perkembangan Mutakhir Hukum Islam di Asia Tenggara; Studi Kasus Hukum Keluarga dan Pengkodifikasiannya*, (Bandung: Mizan, 1993).
- Lukito, Ratno, *Pergumulan antara Hukum Islam dan Hukum Adat di Indonesia*, Seri INIS XXXV (Jakarta: INIS, 1998).
- Teba, Sudirman, "Perkembangan Kontemporer Hukum Islam di Asia Tenggara: Sebuah Pengantar" dalam Sudirman

Teba (ed) *Perkembangan Mutakhir Hukum Islam di Asia Tenggara; Studi Kasus Hukum Keluarga dan Pengkodifikasiannya*, (Bandung: Mizan, 1993).

Usman, Suparman, *Hukum Islam; Asas-asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001).