

# AKAR HISTORIS PENGADILAN AGAMA MASA ORDE BARU

Moh Sutomo, Syarifah Marwiyah,  
dan Nur Mawaddah Warohmah  
STAI Al- Falah As- Suniyyah Kencong jember dan IAIN  
Jember  
normawaddah9@gmail.com

## **Abstract**

*This is a library research on the history and development of the Religious Court in Indonesia and its existence and competence which is unseparable from political will of the government. This article focuses on the New Order era and divides the discussion into three sub-sections: first, regulations, laws and competencies of the Religious Court, secondly position of the Religious Court based on the Law No 14 of 1970 and Law No 1 of 1974; and third, existence of the Religious Court after the Law No 7 of 1989*

*Keywords: history, Religious Court, New Order*

## **A. PENDAHULUAN**

Kehadiran Peradilan Agama di Indonesia, telah ada jauh sebelum Indonesia merdeka. Meskipun dalam bentuknya yang sangat sederhana dan penamaan atau penyebutannya berbeda-beda, namun eksistensinya tetap dibutuhkan oleh masyarakat muslim Indonesia. Hal ini mengingat, ia tidak hanya berfungsi sebagai “medan” akhir dalam proses penyelesaian sengketa yang terjadi pada masyarakat muslim, namun sekaligus juga sebagai penjaga eksistensi dan keberlangsungan pelaksanaan hukum Islam di Indonesia. Itulah sebabnya, di tengah-tengah masyarakat muslim Indonesia, keberadaannya merupakan *conditio sine qua non* dan melekat serta berbanding lurus dengan eksistensi masyarakat muslim itu sendiri.

Namun demikian, sejarah perkembangan lembaga Peradilan Agama di Indonesia begitu panjang, penuh liku dan sarat akan muatan politis. Termasuk polemik dalam sejarah hukum nasional, ada yang pro dan banyak pula yang kontra. Eksistensi dan kewenangannya pun, dari waktu ke waktu berubah bergantung kepada siapa yang berkuasa pada waktu tersebut. Jika penguasa menghendaki peradilan menjadi kerdil atau bahkan hilang keberadaannya, walaupun umat Islam menghendaki sebaliknya, tetap saja kehendak penguasa (*political will*) yang dominan, sebab ia pemegang dominasi politik.<sup>1</sup> Meskipun demikian, eksistensi Peradilan Agama di Indonesia sangat kuat mengingat akar historis yang kuat pula dalam perjalanan sejarah masyarakat muslim Indonesia.

Dinamika sejarah sebelum satu atap ini akan diurai dalam makalah berjudul Perkembangan Pengadilan Agama pada Masa Orde Baru yang meliputi 3 pembahasan, yakni: Penataan, Dasar Hukum dan Wewenang Pengadilan Agama pada Masa Orde Baru, Kedudukan Pengadilan Agama dalam UU Nomor 14 Tahun 1970 dan UU Nomor 1 Tahun 1974, dan Eksistensi Pengadilan Agama Setelah Lahirnya UU Nomor 7 Tahun 1989.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Penataan Pengadilan Agama pada Masa Orde Baru, Kedudukan dan Kewenangannya**

Peradilan Agama, keberadaannya telah ada jauh sebelum kemerdekaan negara Republik Indonesia. Ia telah mengalami pasang surut baik dari segi penamaan, status dan kedudukan maupun

---

<sup>1</sup>Wahyu Widiana, *Beberapa Catatan: Pasang Surut Peradilan Agama dalam politik Hukum Indonesia* (Jakarta: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, 2004), 1.

kewenangannya. Sampai pada masa Orde Baru, Peradilan Agama belum menjadi peradilan yang mandiri. Selain masih berada di bawah bayang-bayang kekuatan eksekutif, yakni Departemen Agama, ia juga belum bisa secara langsung memutuskan perkara (*incrach*) melainkan harus mendapatkan putusan Peradilan Umum (*executoir for claring*) untuk kasus-kasus tertentu, terutama menyangkut persoalan harta benda, termasuk juga adanya hak opsi untuk persoalan kewarisan.

Sampai pada masa awal Orde Baru, kewenangan yang dimilikinya baru menyangkut sebagian kecil dari persoalan kehidupan umat Islam, yakni dalam bidang hukum keluarga; nikah, cerai/talak, waris, wasiat, dan wakaf. Sedangkan persoalan-persoalan yang menyangkut hukum perdata Islam secara lebih luas termasuk bidang ekonomi belum menjadi kewenangan Peradilan Agama apalagi menyangkut hukum pidana. Terhadap kewenangan yang dimilikinya pun, masih menyisakan persoalan, yakni belum tersusunnya hukum materiil Peradilan Agama dalam bentuk UU.

Perubahan yurisdiksi atau kompetensi mulai tampak dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang meliputi perceraian, penentuan keabsahan anak, perwalian, penetapan asal-usul anak, dan izin menikah. UU ini, walaupun berlaku untuk seluruh warga negara, namun memberikan porsi yang sangat besar terhadap hukum agama. Bahkan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dinilai sangat islami. UU dan PP ini sekaligus memberikan peran yang sangat besar terhadap Peradilan Agama. Oleh karena itu, pantaslah pihak-pihak yang tidak senang terhadap pemberlakuan hukum Islam di Indonesia akan merasa terganggu dengan UU ini bahkan sampai melakukan

protes keras (dalam bentuk demonstrasi) sebagaimana disaksikan ketika proses pembahasan UU ini berlangsung dan ketika hendak disahkan.<sup>2</sup> Tidak sebatas itu, kewenangan Peradilan Agama juga bertambah ketika keluar Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, terutama Pasal 12.<sup>3</sup>

Mencermati perjalanan kewenangan Peradilan Agama, ternyata penuh dengan pasang surut dan tidak bisa dilepaskan dari dinamika politik yang terjadi. Namun, kewenangan tersebut tetap ada meskipun ada upaya menghapuskan Peradilan Agama sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman. Bahkan, perkembangannya menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan dalam konteks pelaksanaan hukum Islam di Indonesia. Ternyata, perkembangan ini tidak bisa dilepasakan dari dinamika sosial hukum masyarakat muslim itu sendiri, seperti teori pemberlakuan hukum Islam yang dikemukakan oleh H.A.R. Gibb. Menurut Gibb, orang yang telah menerima Islam sebagai agamanya, berarti ia telah menerima otoritas hukum Islam atas dirinya. Perbedaan perlakuan dari pihak penguasa terhadap pemberlakuan sistem hukum yang lain, tidak bisa menyurutkan pengakuan dan pelaksanaan hukum yang telah lebih dahulu menjadi otoritas masyarakat. Karena itu, meskipun ada hukum kolonial dan hukum adat, akan tetapi karena hukum Islam telah menjadi

---

<sup>2</sup>Jaenal Aripin, *Pengadilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia* (Jakarta: Prenada Media Group, 2008), 428.

<sup>3</sup>Bunyi pasal 12 PP No. 28 Tahun 1977 adalah “penyelesaian perselisihan sepanjang yang menyangkut persoalan perwakafan tanah disalurkan melalui Pengadilan Agama setempat dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”

otoritas pribadi yang dimiliki orang Islam, maka tetap ia akan menjadi anutan sistem hukum yang kuat.<sup>4</sup>

## 2. Kedudukan Pengadilan Agama pasca UU Nomor 14 Tahun 1970 dan UU Nomor 1 Tahun 1974

Titik awal pembaharuan Peradilan Agama baru dimulai sejak ditetapkan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman,<sup>5</sup> pemerintah lebih mempertegas keberadaan Peradilan Agama. Paling tidak ada dua prinsip pokok pembaharuan Peradilan Agama yang diatur UU No. 14 Tahun 1970. *Pertama*; menetapkan Peradilan Agama sebagai salah satu lingkungan badan peradilan negara di samping tiga badan peradilan lainnya (Peradilan Umum, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara).<sup>6</sup> *Kedua*; penghapusan sistem “fiat eksekusi” oleh Peradilan Umum atas putusan Peradilan Agama. Sehingga menyebabkan kedudukan Peradilan Agama yang “*inferior*” di hadapan Peradilan Umum.<sup>7</sup>

Meskipun seluruh badan peradilan disejajarkan posisinya secara hukum dan berinduk kepada Mahkamah Agung namun masih jauh dari yang diharapkan. Terutama menyangkut independensi masing-masing lembaga peradilan, mengingat masih kuatnya intervensi kekuasaan lain, yakni eksekutif, terhadap lembaga peradilan

---

<sup>4</sup>H.A.R. Gibb, *Aliran-aliran Modern dalam Islam*, terj. Machnun Husain (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1993), 145.

<sup>5</sup>UU tersebut merupakan perubahan atas UU No. 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan Pokok-pokok Kehakiman, karena tidak sesuai lagi dengan keadaan, maka dikeluarkan UU No. 14 Tahun 1970 dan mulai berlaku pada tanggal 17 Desember 1970.

<sup>6</sup>Pasal 10 UU Nomor 14 Tahun 1970 menentukan bahwa kekuasaan Kehakiman dilaksanakan dalam 4 lingkungan peradilan, yaitu: Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>7</sup>Aripin, *Pengadilan Agama*, 400.

(kekuasaan kehakiman). Hal ini mengingat UU No. 14 Tahun 1970 masih menganut sistem dua atap (*double roof system*) atau dualisme sistem dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman dimana dalam hal teknis yustisial, 4 (empat) lingkungan peradilan berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung, sedangkan dalam hal non-yustisial seperti administrasi, organisasi dan keuangan berada di bawah kekuasaan eksekutif (departemen).<sup>8</sup> Seperti ditegaskan pada Pasal 11 Ayat (1); "Pemerintah berwenang mengurus dan mengatur lembaga peradilan dalam hal pembinaan organisasi, administrasi dan keuangan". Dengan demikian kekuasaan kehakiman pada saat itu masih kental intervensi oleh kekuasaan eksekutif, bahkan dikendalikan oleh kehendak orang perorang yang berkuasa. Di sini pengebirian terhadap kekuasaan kehakiman terulang kembali.<sup>9</sup>

Adanya intervensi dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan, adanya sorotan negatif dari sebagian pihak mengenai integritas sebagian hakim dan Hakim Agung, kualitas dari beberapa petugas lembaga peradilan yang banyak dikritik karena argumentatif, inkonsisten, dan lain sebagainya, hanya menambah jauhnya jarak kekuasaan kehakiman dari kondisi ideal yang diharapkan masyarakat.<sup>10</sup> Hal itu juga tidak bisa dilepaskan dari akibat tidak mandirinya lembaga peradilan. Padahal, UU No. 14 Tahun 1970 ketika diundangkan pada tanggal 17 Desember 1970

---

<sup>8</sup>Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara di bawah Departemen Kehakiman, Peradilan Agama di bawah Departemen Agama, dan Peradilan Militer di bawah Departemen Pertahanan dan Keamanan.

<sup>9</sup>Jurnal Mimbar Hukum dan Peradilan Edisi No. 72, 2010.

<sup>10</sup>Abdul Bari Azed, "Perkembangan Peraturan Perundang-undangan dalam Reformasi Kekuasaan Kehakiman (Yogyakarta: Prenada Group, 2006), 3.

menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka.

Dalam kenyataannya, Peradilan Agama masih memerlukan pengakuan dan pengesahan dari Pengadilan Negeri, bahkan Pengadilan Negeri dapat meninjau keputusan Pengadilan Agama tersebut. Sekalipun pada Tahun 1974 lahir UU No. 1 tentang Perkawinan yang juga mengatur yurisdiksi Peradilan Agama, seluruh keputusan Pengadilan Agama tetap harus meminta pengukuhan eksekusi (*executoir verklaaring*) dari Pengadilan Negeri. Hal ini dapat dikatakan bahwa keputusan Pengadilan Agama di bawah Pengadilan Negeri.<sup>11</sup>

Namun, adanya intervensi dari pihak eksekutif terhadap yudikatif, bisa dianggap wajar mengingat paradigma hukum yang diterapkan pada awal penyusunan UUD 1945, tidak menganut teori pemisahan kekuasaan negara (*Separation of Power*) melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan (*Division of Power*).<sup>12</sup> Seperti juga ditegaskan oleh Soepomo ketika sidang BPUPKI bahwa, prinsip yang dianut dalam undang-undang dasar tidak didasarkan atas ajaran *triaspolitika* yang meminta secara tegas dipisahkan antara cabang legislatif, eksekutif dan yudikatif.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup>Aripin, *Peradilan Agama*, 272.

<sup>12</sup>Dikatakan *Division of Power* karena kedaulatan dipandang berada di tangan rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat yang berdaulat. Dari MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat tertinggi inilah mengalir kekuasaan lembaga-lembaga negara lainnya seperti Presiden dan DPR. Bahkan dikonstruksikan pula bahwa MA seolah juga mendapatkan kekuasaannya dari aliran kekuasaan rakyat yang berdaulat yang terjelma dalam MPR. Jimly al-Şiddiqi, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2007), 166.

<sup>13</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2000), 155.

Pada sisi lain, untuk mewujudkan keseragaman nama pada Peradilan Agama, pada tahun 1980 Menteri Agama mengeluarkan Keputusan Menteri Agama No. 6 Tahun 1980 tentang Penyeragaman Nama Lembaga yang dengan Keputusan ini Pengadilan Tingkat Pertama bernama Pengadilan Agama dan Pengadilan Tingkat Banding bernama Pengadilan Tinggi Agama yang berpuncak pada Mahkamah Agung yang mengawasi penyelenggaraan peradilan di tanah air ini.<sup>14</sup>

### **3. Eksistensi Pengadilan Agama pasca Lahirnya UU Nomor 7 Tahun 1989**

Pengesahan Undang-undang Peradilan Agama merupakan peristiwa penting, bukan hanya bagi pembangunan perangkat hukum nasional, tetapi juga bagi umat Islam di Indonesia. Sebab, dengan disahkannya undang-undang tersebut semakin mantaplah kedudukan Peradilan Agama sebagai salah satu badan pelaksana kekuasaan kehakiman yang mandiri di tanah air Indonesia dalam menegakkan hukum berdasarkan hukum Islam bagi pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara-perkara (perdata) di bidang perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, wakaf, dan sedekah yang telah menjadi hukum positif di negara ini. Dengan undang-undang ini, pemeluk agama Islam yang menjadi bagian terbesar penduduk Indonesia, diberi kesempatan untuk menaati hukum Islam yang menjadi bagian mutlak agamanya, sesuai dengan jiwa Pasal 29 Undang-undang Dasar 1945 terutama ayat (2) nya.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 disahkan dan diundangkan tanggal 29 Desember 1989, kemudian ditempatkan dalam Lembaran Negara RI Nomor 49 Tahun 1989 dan Tambahan Lembaran

---

<sup>14</sup>Ibid.,



Negara Nomor 3400. Undang-undang tersebut merupakan salah satu peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan UU Nomor 14 Tahun 1970. Secara umum isi UU tersebut memuat beberapa perubahan tentang penyelenggaraan PADI, yaitu:<sup>15</sup>

*Pertama*, perubahan tentang dasar hukum penyelenggaraan peradilan. Sebelum UU Nomor 7 tahun 1989 berlaku, dasar penyelenggaraan peradilan beraneka ragam. Sebagian berasal dari produk pemerintah kolonial Belanda dan sebagian lagi produk pemerintah Republik Indonesia. Dasar hukum tersebut meliputi:

- a. Peraturan tentang Peradilan Agama di Jawa dan Madura (Staatsblad Tahun 1882 Nomor 152 dan Staatsblad Tahun 1937 Nomor 116 dan 610);
- b. Peraturan tentang Kerapatan *Qāḍī* dan Kerapatan *Qāḍī* Besar untuk sebagian Residensi Kalimantan Selatan dan Timur (Staatsblad Tahun 1937 Nomor 638 dan 639);
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1957 tentang Pembentukan Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah di luar Jawa dan Madura (LN Tahun 1957 Nomor 99);<sup>16</sup>
- d. Ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 63 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (LN Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3019).<sup>17</sup>

Sejak berlakunya UU Nomor 7 Tahun 1989 semua peraturan perundang-undangan tersebut

---

<sup>15</sup>Cik Hasan Bisri, *Peradilan Agama di Indonesia* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1998), 118.

<sup>16</sup>Warkum Sumitro & K.N Sofyan Hasan, *Perkembangan Hukum Islam di Tengah Dinamika Sosial Politik di Indonesia* (Malang: Bayumedia, 2005), 119.

<sup>17</sup>*Ibid.*,

dinyatakan tidak berlaku lagi. Dengan demikian, maka penyelenggaraan PADI didasarkan kepada peraturan yang sama dan seragam. Penyeragaman itu dilakukan sebagai upaya penerapan konsep wawasan nusantara di bidang hukum dan sebagai pelaksanaan politik hukum nasional sebagaimana diamanatkan GBHN. Penyeragaman tersebut juga dilakukan untuk mewujudkan penyelenggaraan peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan, sesuai ketentuan yang diatur dalam UU Nomor 14 Tahun 1970.<sup>18</sup>

*Kedua*, perubahan tentang kedudukan pengadilan. Sebelum berlakunya UU Nomor 7 Tahun 1989 terdapat ketidaksejajaran antara pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama dengan pengadilan lainnya, khususnya dengan pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum. Hal itu tercermin dengan adanya pranata pengukuhan putusan Pengadilan Agama oleh Pengadilan Negeri. Berdasarkan UU Nomor 7 Tahun 1989 kedudukan Peradilan Agama sejajar dengan Peradilan Umum. Ketentuan pengukuhan putusan Pengadilan Agama oleh Pengadilan Negeri, sebagaimana diatur dalam Pasal 63 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 1974 dinyatakan dicabut. Dengan demikian, Pengadilan Agama memiliki kemandirian untuk melaksanakan putusannya sendiri yang dilakukan jurusita.<sup>19</sup>

*Ketiga*, perubahan tentang kedudukan hakim. Menurut ketentuan Pasal 15 ayat (1), hakim diangkat dan diberhentikan oleh presiden selaku Kepala Negara atas usul Menteri Agama berdasarkan persetujuan Mahkamah Agung. Dalam menjalankan tugasnya, hakim memiliki kebebasan untuk membuat

---

<sup>18</sup>Alaiddin Koto, *Sejarah Peradilan Islam* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), 262-263.

<sup>19</sup>*Ibid.*,

putusan, terlepas dari pengaruh pemerintah dan pihak lain.

*Keempat*, perubahan tentang wewenang pengadilan. Menurut ketentuan Pasal 49 ayat (1), "Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang beragama Islam di bidang: (a) perkawinan; (b) kewarisan, wasiat, dan hibah yang dilakukan berdasarkan hukum Islam; (c) wakaf dan sedekah".<sup>20</sup> Hal ini menunjukkan bahwa wewenang pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama dikembalikan sebagaimana wewenang yang berlaku tahun 1937. Maksudnya, wewenang pengadilan lebih luas dibandingkan dengan masa sebelumnya (1937-1989).

*Kelima*, perubahan tentang hukum acara. Menurut ketentuan pasal 54, 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. Hal itu menunjukkan bahwa hukum acara yang berlaku adalah hukum tertulis, di samping adanya pengecualian dan pengkhususan yang diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 1989. Pengkhususan itu meliputi prosedur cerai talak, cerai gugat, cerai dengan alasan zina, dan biaya perkara. Sebelum berlakunya UU ini, hukum acara yang berlaku pada pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama tersebar dalam berbagai sumber, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis.<sup>21</sup>

*Keenam*, perubahan tentang penyelenggaraan administrasi peradilan. Pada pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama terdapat dua jenis

---

<sup>20</sup>Sumitro, *Perkembangan Hukum*, 121.

<sup>21</sup>Koto, *Sejarah Peradilan*, 264-265.

administrasi, yaitu administrasi peradilan dan administrasi umum. Jenis pertama berkenaan dengan administrasi perkara dan teknik yustisial; sedangkan jenis kedua berkenaan dengan administrasi kepegawaian, keuangan dan umum. Oleh karena itu, di pengadilan terdapat dua jenis jabatan pengelola kedua jenis administrasi. Secara keseluruhan administrasi itu dikelola oleh Panitera yang merangkap sebagai sekretaris pengadilan. Secara khusus, administrasi peradilan dikelola oleh Wakil Panitera, sedangkan administrasi umum dikelola oleh Wakil Sekretaris. Sebelum berlakunya UU tersebut administrasi pada pengadilan bercorak tunggal, dan dikelola oleh Panitera Kepala.<sup>22</sup>

*Ketujuh*, perubahan tentang perlindungan terhadap perempuan. Menurut penjelasan umum UU itu: "Untuk melindungi pihak istri, maka gugatan perceraian dalam UU ini diadakan perubahan, tidak diajukan ke pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Tergugat, tetapi ke pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Penggugat".<sup>23</sup> Dalam ketentuan sebelumnya digunakan Pasal 20 ayat (1) PP Nomor 9 Tahun 1975, yaitu "gugatan perceraian diajukan oleh suami atau isteri atau kuasanya kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Tergugat". Ketentuan tersebut tidak berlaku pada pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama; dan tidak pula dihapuskan, masih tetap berlaku pada pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum.

Setelah disahkannya UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama seperti disebutkan di atas, Peradilan Agama memiliki UU yang jauh lebih maju dari ketentuan-ketentuan sebelumnya. Namun, dari

---

<sup>22</sup>Ibid.,

<sup>23</sup>Sumitro, *Perkembangan Hukum*, 122.

aspek kedudukan dan status sebagai satu kesatuan pelaksana kekuasaan kehakiman di Negara Indonesia, ia belum bisa dikatakan mandiri, karena masih berada di bawah Departemen Agama sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif. Akibatnya, proses dan perjalanan Pengadilan Agama menjadi tidak normal.<sup>24</sup> Bukan saja karena adanya intervensi dari kekuatan politik di eksekutif, tetapi juga perhatian pihak eksekutif terhadap Peradilan Agama jauh dari memadai.

Persoalan lain yang kemudian juga dihadapi oleh Peradilan Agama adalah tentang hukum materiil atau hukum terapanannya, yakni hukum positif yang harus diterapkan oleh Peradilan Agama untuk menyelesaikan kasus-kasus yang diajukan kepadanya. Peradilan Agama masih belum mempunyai hukum terapan yang unikatif. Hukum materiil atau terapan tersebut adalah hukum Islam. Salah satu asas Peradilan Agama adalah asas personalitas keislaman, yakni asas yang menyatakan bahwa yang tunduk dan dapat ditundukkan kepada lingkungan Peradilan Agama hanya mereka yang mengakui dirinya Islam. Persoalannya adalah ada sebagian hakim Peradilan Agama yang menyamakan antara syari'ah dengan fiqh. Dalam menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya, hakim merujuk kepada kitab fiqh yang tentunya fiqh pendukung madhhab, sehingga

---

<sup>24</sup>Tidak normal dalam pengertian ini adalah, pengangkatan hakim dan para pegawai termasuk pejabat di lingkungan Peradilan Agama dilakukan oleh Presiden. Bahkan mengelola badan peradilan agama yang ketika itu hampir mencapai 300-an, hanya diberikan posisi pada tingkat Direktorat dan lucunya adalah berada di Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Islam. Akibatnya, anggaran untuk seluruh lingkungan Peradilan Agama sangat kecil. Endnotes Aripin, *Pengadilan Agama*, 419.

berbagai putusan Peradilan Agama berbeda-beda untuk perkara yang sama.<sup>25</sup>

Perbedaan pendapat para fuqaha yang terdapat dalam fiqh tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum yang dapat menimbulkan sikap antipati masyarakat pencari keadilan terhadap Peradilan Agama. Kepercayaan masyarakat untuk mencari keadilan berdasarkan hukum Islam ke Peradilan Agama aka menyurut, bahkan bukan tidak mungkin akan sirna. Untuk mengatasi persoalan ini, Kompilasi Hukum Islam hadir sebagai hukum positif yang diperlukan untuk landasan rujukan setiap keputusan Peradilan Agama. Menurut Yahya Harahap,<sup>26</sup> kehadiran Kompilasi hukum Islam merupakan suatu jalan pintas. Sebab, sesungguhnya untuk melengkapi hukum materiil yang berlaku bagi Peradilan Agama, sebaiknya ditempuh jalur formal sesuai dengan Pasal 5 Ayat (1) *juncto* Pasal 20 UUD 1945.

Meskipun demikian, untuk masa saat itu, segera dapat dibayangkan jalan panjang yang harus dilalui untuk menghasilkan hukum materiil tersebut. Ditambah kendala yang bersifat emosional yang biasanya sangat reaktif terhadap keharusan adanya perundang-undangan yang khusus berlaku bagi orang Islam, maka kehadiran Kompilasi Hukum Islam untuk sementara waktu dapat dimengerti. Singkatnya, dikaitkan dengan kebutuhan yang mendesak tentang adanya hukum materiil untuk Peradilan Agama, UU untuk kebutuhan tersebut belum mungkin. Dalam kaitan ini, Taufiq, Hakim Agung Mahkamah Agung, menegaskan bahwa penggunaan undang-undang untuk hal tersebut adalah tepat sekali, tetapi

---

<sup>25</sup>Moh. Muhibbin, *Hukum Kewarisan Islam Sebagai Pembaharuan Hukum Positif di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), 170.

<sup>26</sup>*Ibid.*,171.

mengingat kondisi dan waktu, hal ini belum mungkin. Penggunaan Keputusan Presiden dianggap kurang tepat maka alternatif yang dipilih adalah penggunaan bentuk Instruksi Presiden. Alternatif terakhir ini merupakan hasil kajian antara Mahkamah Agung, Departemen Agama, Sekretaris Negara dan beberapa pakar hukum.<sup>27</sup> Akhirnya, lahirlah Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991, pada pokok berisi instruksi kepada Menteri Agama untuk menyebarluaskan Kompilasi Hukum Islam yang terdiri atas:

- Buku I tentang Hukum Perkawinan
- Buku II tentang Hukum Kewarisan
- Buku III tentang Hukum Perwakafan

Kompilasi Hukum Islam yang dikemas dalam bentuk Inpres tidak termasuk peraturan perundang-undangan, oleh karena itu Kompilasi Hukum Islam tidak memiliki salah satu ciri peraturan perundang-undangan, yaitu tentang paksaan berlakunya. Berlakunya Kompilasi Hukum Islam dengan berlakunya peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian keadaannya, Kompilasi Hukum Islam mendorong terpenuhinya kebutuhan akan hukum Islam di Indonesia dalam sistem hukum nasional. Dalam makna yang positif, ia merupakan “tidak ada rotan akar pun jadi”.

### C. PENUTUP

Dalam Makalah ini kami akan membagi tiga kesimpulan sebagai berikut:

1. Pada masa Orde Baru, Peradilan Agama belum menjadi peradilan yang mandiri. Selain masih berada di bawah bayang-bayang kekuatan eksekutif, yakni Departemen Agama juga belum bisa secara langsung memutuskan perkara (*incrach*) melainkan harus mendapatkan putusan Peradilan

---

<sup>27</sup>Ibid.,172.

Umum (*executoir for claring*) untuk kasus-kasus tertentu, terutama menyangkut persoalan harta benda, termasuk juga adanya hak opsi untuk persoalan kewarisan. Kewenangan yang dimilikinya pun baru menyangkut sebagian kecil dari persoalan kehidupan umat Islam, yakni dalam bidang hukum keluarga; nikah, cerai/talak, waris, wasiat, dan wakaf.

2. Sejak ditetapkan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, pemerintah lebih mempertegas keberadaan Peradilan Agama. Paling tidak ada dua prinsip pokok pembaharuan Peradilan Agama yang diatur UU No. 14 Tahun 1970. *Pertama*; menetapkan Peradilan Agama sebagai salah satu lingkungan badan peradilan negara di samping tiga badan peradilan lainnya (Peradilan Umum, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara). *Kedua*; penghapusan sistem “fiat eksekusi” oleh Peradilan Umum atas putusan Peradilan Agama.
3. Setelah disahkannya UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama seperti disebutkan di atas, Peradilan Agama memiliki UU yang jauh lebih maju dari ketentuan-ketentuan sebelumnya. Namun, dari aspek kedudukan dan status sebagai satu kesatuan pelaksana kekuasaan kehakiman di Negara Indonesia, ia belum bisa dikatakan mandiri, karena masih berada di bawah Departemen Agama sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif. Akibatnya, proses dan perjalanan Pengadilan Agama menjadi tidak normal. Bukan saja karena adanya intervensi dari kekuatan politik di eksekutif, tetapi juga perhatian pihak eksekutif terhadap Peradilan Agama jauh dari memadai.



**DAFTAR PUSTAKA**

- Aripin, Jaenal. 2008. *Pengadilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group
- Azed, Abdul Bari . 2006. *Perkembangan Peraturan Perundang-undangan dalam Reformasi Kekuasaan Kehakiman*. Yogyakarta: Prenada Group.
- Bisri, Cik Hasan. 1998. *Peradilan Agama di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Budiardjo, Miriam. 2000. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Gibb, H.A.R. 1993. *Aliran-aliran Modern dalam Islam*, terj. Machnun Husain. Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Jurnal Mimbar Hukum dan Peradilan Edisi No. 72, 2010.
- Koto, Alaididin. 2011. *Sejarah Peradilan Islam*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Muhibbin, Moh. 2009. *Hukum Kewarisan Islam Sebagai Pembaharuan Hukum Positif di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- al-Şiddiqī, Jimly. 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia
- Sumitro, Warkum & K.N Sofyan Hasan. 2005. *Perkembangan Hukum Islam di Tengah Dinamika Sosial Politik di Indonesia*. Malang: Bayumedia

*Moh Sutomo, Syarifah Marwiyah, dan Nur Mawaddah Warohmah*

Widiana, Wahyu. 2004. *Beberapa Catatan: Pasang Surut Peradilan Agama dalam Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah