

# Peradilan Agama dan Perubahan Tatahukum Indonesia

Oleh : Fajrul Falaakh<sup>1</sup>



*H. Mohammad Fajrul Falaakh, dilahirkan di Gresik, Jawa Timur. Ia menempuh pendidikan hukum dan memperoleh gelar S.H. untuk bidang kenegaraan dari Fakultas Hukum UGM. Kemudian melanjutkan pendidikan di Inggris dalam program Islamic Societies and Cultures ( Masyarakat dan Kebudayaan Islam), dan memperoleh gelar M.A. (Master of Arts) dari University of London.*

*Pernah aktif dalam kegiatan kemahasiswaan. Terlibat dalam aktifitas sosial keagamaan, menulis berbagai artikel maupun tulisan ilmiah, dan aktif dalam berbagai pertemuan ilmiah. Kini juga sebagai peneliti pada Lembaga Kajian Islam dan Sosial (LKIS), di Yogyakarta, dan PAU Studi Sosial UGM. Sebelum IGGI dibubarkan, Fajrul Falaakh sempat bertugas sebagai Asisten Program Manager Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda (The Indonesia-Netherlands Cooperation on Legal Matters) untuk bidang Perdata/Dagang.*

*Tugas tepatnya adalah sebagai staf pengajar Fakultas Hukum UGM dan dosen tamu di IAIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta. Dalam kasus gugatan tatusaha negara kepada Prof. Dr. Mochamad Adnan, juga bertugas sebagai Sekretaris Tim Penasehat Hukum Rektor UGM, dan Sekretaris Redaksi majalah Mimbar Hukum (FH-UGM).*

## Pendahuluan

Pokok bahasan Peradilan Agama dan perubahan tatahukum Indonesia mencakup beberapa aspek yang perlu dibicarakan tersendiri, namun aspek-aspek tersebut saling berkait satu terhadap yang lain. Aspek-aspek dimaksud, misalnya, mengenai struktur organisasi dan kelembagaannya, substansi hukum yang diterapkan, pelaksanaan dan prosedurnya, bahkan konteks politik dan sosiokulturalnya.

Di satu sisi, pokok bahasan ini perlu menyoroti kondisi internal peradilan agama, dan pada sisi lain membicarakan perubahan tatahukum Indonesia baik dalam konteks

dipengaruhi maupun mempengaruhi mekanisme kerja peradilan agama. Diskusi ini akan dimulai dengan perspektif historik Hukum Islam dalam tatahukum pra-Indonesia merdeka.

## Sketsa Historik

Indonesia adalah negeri yang mewarisi hukum dari berbagai sumber, disamping sumber-sumber lokal. Unsur-unsur lokal ini dikenal dengan Hukum Adat. Sedang sumber-sumber eksternalnya berasal dari hukum-hukum warisan Timur maupun

1.) H. Mohammad Fajrul Falaakh, S.H., M.A. staf pengajar FH-UGM, Yogyakarta

Barat. Kelompok pertama meliputi hukum-hukum yang berasal dari India dan Islam. Kelompok kedua berasal dari warisan Belanda dan sedikit Inggris. Kesemua warisan Barat, yaitu kelompok kedua, berasal dari tradisi civil law dan common law.

Salah satu ciri utama dari warisan Barat ialah penempatan negara sebagai sumber hukum, dalam arti bahwa pengundangan dan penerapan hukum oleh negara memiliki kedudukan menentukan dalam penyelenggaraan hukum dalam masyarakat. Konsekuensinya, negara memegang hak monopoli dalam memberlakukan hukum dalam kehidupan masyarakat. Karena itu tidaklah mengherankan, bahwa hukum-hukum Barat yang diberlakukan semasa pemerintahan kolonial di Indonesia mempunyai watak dan pengaruh politik yang nyata dan mendalam. Kenyataan ini berlanjut dalam negara modern Indonesia.

Dengan demikian dapat dimengerti pula, bahwa Hukum Islam yang secara damai memasuki Indonesia harus mengalami perubahan secara prosedural maupun substansial di hadapan kekuatan dominan kolonial. Perubahan ini berbeda dari perubahan asimilatif dan akomodatif yang dilakukan Hukum Islam dalam menghadapi unsur-unsur hukum lokal

### Politik Hukum Kolonial

Di Indonesia, Hukum Islam yang telah diterima secara damai dan berlaku di kalangan bangsa Indonesia ditundukkan oleh kekuasaan kolonial Belanda. Akibatnya, di hadapan pemerintah kolonial, Hukum Islam langsung ditundukkan di bawah hukum Barat maupun melalui hukum adat. Tidak benar untuk hanya mengatakan, bahwa Hukum Islam disubordinasikan

kepada hukum Adat. Di samping itu, akan tampak bahwa limitasi kompetensi pengadilan agama dan politik regionalisme juga diterapkan penguasa kolonial Belanda.

Berdasarkan *Koninklijk Besluit* nomor 24 (dalam *Staatsblad* nomor 152/1882 dan berlaku sejak 1 Agustus 1882) dibentuklah pengadilan agama di Jawa dan Madura dengan sebutan *Bepaling betreffende de Priesterraden op Java en Madoera* (sering disingkat dengan *Priesterraad* saja). Keputusan ratu Belanda ini lebih bersifat administratif dan prosedural, walaupun dalam pelaksanaannya mengalami berbagai kendala finansial dan administratif. Selebihnya, kebijakan ini masih menguntungkan karena Hukum Islam diterapkan sebagai hukum bagi pemeluk agama Islam (begitu juga terhadap pemeluk agama lain, berlaku hukum agamanya sendiri)

Kebijakan yang berasal dari teori *receptio in complexu van den Berg* ini kemudian ditentang oleh teori *receptie* Snouk Hurgronje, bahwa Hukum Islam baru berlaku jika sudah diterima oleh hukum adat. Maka keluarlah S. 1909 nomor 128 dan S. 1926 nomor 232. Selain bersifat substansial seperti itu, kebijakan ini juga menyangkut segi - segi administratif dan finansial. Misalnya, tidak ada lembaga banding, dan keputusan pengadilan agama harus dimintakan *executoir verklaring* dari *Landraad* yang menimbulkan dualisme penerangan hukum.

Berbagai keberatan terhadap kebijakan tersebut kemudian muncul. Hasilnya berupa S. 1931 nomor 53. Walaupun ketentuan ini menambahkan Mahkamah Islam Tinggi sebagai lembaga banding bagi peradilan agama, namun kompetensi peradilan agama hanya terbatas pada masalah nikah, talak

dan rujuk. Kebijakan ini makin kukuh dengan pemberlakuan S. 1937 nomor 116 dan 610. Kebijakan ini tetap berlangsung hingga masa pendudukan Jepang dan baru mengalami perubahan bertahap setelah Indonesia merdeka.

Tampak dari uraian di muka, penundukan Hukum Islam terjadi secara berangsur-angsur, untuk kemudian mendapatkan pengakuan yang memadai secara bertahap. Peningkatan penghargaan terhadap Hukum Islam dan perubahan-perubahan lebih berarti akan dijumpai sesudah Indonesia merdeka.

### Akomodasi dan Integrasi

Langkah pertama yang terjadi pasca kemerdekaan ialah pemberlakuan Undang-undang nomor 22 tahun 1946. Pengaturan ini bersifat administratif, yakni mengenai nikah, talak dan rujuk. Sementara itu, di luar Jawa dan Madura telah berdiri berbagai peradilan agama dengan nama *mahkamah syar'iyah* sejak 1 Agustus 1946, dengan wewenang meliputi masalah kewarisan dan wakaf, dan nantinya ditata melalui Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 1957. Sedangkan Undang-undang nomor 32 tahun 1954 kemudian mengukuhkan UU 22/1946. Kesemua ini berarti, peradilan agama di Jawa dan Madura hanya mempunyai wewenang untuk menangani masalah nikah, talak dan rujuk saja sebagaimana terjadi sebelum Indonesia merdeka. Namun perlu dicatat, berdasarkan Undang-undang nomor 14 tahun 1970 kedudukan Peradilan Agama menjadi sejajar dan sama kukuhnya dengan peradilan yang lain. Begitu pula setelah berlakunya Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, yang bahkan menempatkan hukum agama sebagai sumber hukum yang langsung berlaku tanpa

melalui hukum Adat.

Sesudah itu, pemerintah mengeluarkan peraturan mengenai perwakafan (PP 28/1977). Melalui PP ini peradilan agama berwenang menyelesaikan sengketa atas keabsahan perwakafan dan hal-hal yang diatur menurut agama Islam. Segi-segi keperdataan maupun pidana yang muncul dalam kasus perwakafan ditangani oleh Peradilan Umum. Wewenang peradilan agama bertambah lagi, yaitu meliputi masalah kewarisan (walaupun opsional), dengan pemberlakuan Undang-undang nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama (juga mengatur tentang hukum acara untuk beberapa hal). Untuk substansi hukum Islam, proyek kompilasi Hukum Islam telah dituangkan dalam Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1991 tanggal 10 Juni 1991, *yuncto* Keputusan Menteri Agama Nomor 154 tahun 1991 tanggal 22 Juli 1991.

Adalah baik pula untuk disinggung disini, bahwa undang-undang perbankan yang lama (UU No. 147/1992) berikut berbagai paket deregulasi perbankan, maupun UU No. 72/1991 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil), memungkinkan beroperasinya perbankan nirbunga (*noninterest banking*) dengan sistem bagi hasil (*profit and loss sharing*). Prinsip ini diyakini lebih mencerminkan ajaran Islam, dibanding sistem perbankan yang memungut bunga. Para pemikir dan pemimpin Islam di Indonesia, karenanya, telah menyiapkan dan mengoperasikan lembaga perbankan nirbunga.<sup>2</sup> Sementara itu dalam Badan Pembinaan hukum Nasional terdapat bidang kajian Hukum Islam. Di dalamnya telah berulang

2.) Lebih lanjut dalam Fajrul Falaakh, 1992.

kali melangsungkan pembicaraan tentang, misalnya, azas-azas Hukum Perdata dan Pidana Islam, termasuk tentang riba dan utang-piutang, pengangkatan anak (adopsi) dan lain-lain.

Terlihat, banyak hal yang menarik dalam perkembangan Hukum Islam di Indonesia. Untuk aspek tertentu, kini terdapat undang-undang tersendiri tentang administrasi dan substansi Hukum Islam, peradilan Islam dan hukum acaranya. Tampak pula bahwa pembentuk hukum di Indonesia tak hanya diwujudkan dalam bentuk kodifikasi dan legislasi modern, melainkan juga diintegrasikan ke dalam restrukturisasi dan implementasi hukum nasional.

#### Perubahan Tatahukum Indonesia.

Istilah peradilan agama tampaknya selalu mengecohkan, karena peradilan yang disebut lain seolah-olah tidak bersifat agamis. Padahal, kenyataan mungkin berbeda, setidaknya-tidaknya secara formal-implisit. Apakah peradilan administrasi, tempat rakyat dapat menggugat keputusan penguasa, bukan peradilan agamis?

Pertanyaan tersebut dimaksudkan untuk mengajak berpikir ulang tentang cakupan masalah yang dipikirkan dalam konteks Islam dan tatahukum Indonesia. Dengan kata lain, yang dipersoalkan adalah kosmologinya. Masalahnya ini tentulah tak mudah untuk dibicarakan, namun cukup berharga untuk dipertimbangkan pembahasannya. Hal ini untuk mengungkap kembali berbagai keberatan yang sempat muncul ketika RUU Peradilan Agama dibahas tahun 1989. Salah satu keberatan tersebut berkaitan dengan syarat atau tuntutan, agar aspek-aspek Hukum Islam dimanifestasikan dalam "bahasa

persatuan"<sup>3</sup>

Sementara itu, apakah peradilan agama yang dewasa ini diatur oleh Undang-undang No. 7/1989 dapat disebut secara konsisten sebagai peradilan agamis, karena hukum acaranya merupakan kombinasi antara ketentuan-ketentuan HIR (*Het Herziene Inlandsche Reglement*) dan ketentuan fikih (misalnya tentang li'an) ?<sup>4</sup> Ataukah ketentuan-ketentuan HIR memang sudah Islami ?

Di samping itu, jika UU No. 14/1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman dan UU No. 14/1985 tentang Mahkamah Agung dipertimbangkan kembali, struktur organisasi Peradilan Agama tentulah akan dipertimbangkan ulang; terintegrasi atau berdiri terpisah secara kelembagaan.<sup>5</sup>

Mengenai substansi hukumnya, seperti disinggung di muka, kini terdapat Instruksi Presiden Nomor 1/1991 yo. Kepmenag No. 154/1991 tentang kompilasi hukum Islam. Kompilasi ini berisi ketentuan Hukum Islam tentang perkawinan, kewarisan dan perwakafan. Namun hendaklah diperhatikan, Kompilasi berisi 229 pasal tersebut ".....oleh Instansi Pemerintah dan oleh masyarakat yang memerlukannya dapat digunakan sebagai pedoman dalam

3.) Pernyataan almarhum Padmo Wahjono dalam Suara Pembaharuan, 17/7/1989, dimuat dalam Abdul Ghofur Anshori dan Nawawi Ismail, 1989. Namun, dalam makalah seminar di Malang tampak pula analisisnya yang ambivalen (lihat Bahan Bacaan tulisan ini).

4.) Dalam RUU Peradilan Agama memenag disebut demikian, namun UU No. 7/1989 Pasal 87-88 menyebutnya Cerai Dengan Alasan Zina.

5.) Lihat kajian yang "dingin" dari T. Mulya Lubis dalam Kompas, 23-24/6/1989, dimuat dalam Abdul Ghofur Anshori dan Nawawi Ismail, 1989.

menyelesaikan masalah-masalah di bidang tersebut.<sup>6</sup> Dalam tatarutan Peraturan Perundangan di Indonesia, sebagaimana ditentukan oleh Tap No. XX/MPRS/1966, Inpres berkedudukan jauh di bawah Undang-undang<sup>7</sup>. Padahal, hakim hanya terikat oleh undang-undang. Hal ini sesuai dengan ketentuan, bahwa kekuasaan kehakiman (termasuk peradilan agama) merupakan kekuasaan yang merdeka (independent judiciary) dalam arti bebas dari pengaruh kekuasaan (langsung) pemerintah.<sup>8</sup> Dengan kata lain, segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak-pihak diluar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali terhadap masalah-masalah yang disebutkan dalam UUD '45 (ini menunjuk tentang grasi, amnesti, abolisi, rehabilitasi).<sup>9</sup> Ini berarti, secara yuridis-formal Inpres No. 1/1991 tentang Kompilasi Hukum Islam tidak memiliki otoritas untuk diterapkan sebagai hukum material terhadap perkara-perkara yang diperiksa dalam peradilan agama. Di hadapan lembaga yudikatif, khususnya Peradilan Agama, Kompilasi Hukum Islam tersebut tidak dapat dirujuk. Kedudukannya mirip dengan berbagai kitab fikih yang masih digunakan sebagai *books of authority* dalam peradilan agama.<sup>10</sup> Walaupun demikian, pengadilan dilarang menolak pemeriksaan perkara yang diajukan kepadanya dengan alasan tidak ada undang-undangnya.<sup>11</sup> Pengadilan harus menemukan sendiri hukumnya secara independen.

Pada akhirnya ingin dinyatakan, Peradilan Agama dan Hukum Islam di Indonesia berkait erat dengan perubahan tatahukum Indonesia. Perubahan tatahukum tersebut tidaklah terisolir dari konteks perubahan di luarnya. Oleh karena itu, dimensi-dimensi ideologis-politis dan

sosio-kultural akan turut menentukan perkembangan Peradilan Agama dan Hukum Islam di Indonesia.

Dalam sketsa historik di muka sudah terlihat, bagaimana kondisi Peradilan Agama dan Hukum Islam berubah dalam tatahukum Hindia Belanda hingga dewasa ini. Waktu jua yang akan menunjukkan, kearah mana Peradilan Agama dan Hukum Islam akan berkembang bersama tatahukum Indonesia.

### Bahan Bacaan

- Abdul Ghofur Anshori dan Nawari Ismail (Penyunting). 1989. *Peradilan Agama Di Antara Wawasan Nusantara dan Kebhinnekaan*.
- Abdurrahman. 1979. *Masalah Perwakafan Tanah Milik dan Kedudukan Tanah Wakaf di Negara Kita*.
- Bustanul Arifin, 1991. *Wewenang dan Kekuasaan Peradilan Agama*. Makalah seminar, Malang, 31 Januari 1991.

6.) Penekanan dari Fajrul Falaakh. Lihat Inpres No. 1/1991 Bagian Menimbang, huruf a. Inpres tersebut memerintahkan kepada menteri Agama agar "menyebarkan" Kompilasi Hukum Islam. Sedangkan Kepmenag No. 154/1991 memuat hal yang senada.

7.) Urutannya: Undang-Undang Dasar 1945 (UUD '45) Tap. MPR(S) Undang-Undang (UU)/ Poperpu. Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Keppres), Instruksi Presiden (Inpres), dan seterusnya.

8.) Lihat UUD '45 Pasal 24-25 berikut penjelasannya, dan UU No. 14/190 Pasal 1.

9.) UU No. 14/1970 Pasal 4 ayat (3)

10.) Keputusan Mahkamah Agung R.I. Reg. No. 38/K/AG/1990 tanggal 22 Agustus 1991, yang dibacakan tanggal 5 Oktober 1991, telah merujuk pula kepada Pasal 2 Kompilasi tersebut dalam perkara perceraian. Hal ini menarik karena, disamping kedudukan Kompilasi Hukum Islam seperti diuraikan di atas, Kompilasi itu diberlakukan terhadap perkara yang diputus oleh pengadilan agama di tingkat pertama pada tanggal 5 Juni 1989; peristiwa yang menyertai kasus tersebut tentulah sudah berlangsung sebelum Juni 1989.

11.) UU No. 14/1970 Pasal 14 ayat (1).

- Daud Ali, Mohammad. 1991. *Kompetensi Absolut Peradilan Agama dan Prediksi Penerapan Hukum Islam Bidang Mu'amalah di Lingkungan Peradilan Agama Memasuki tahun 2000*. Makalah seminar, Malang, 31 Januari 1991.
- Fajrul Falaakh, Mohammad. 1991. "Politik Hukum Islam di Asia Tenggara : Kasus Singapura, Filipina dan Indonesia." *Mimbar Hukum* (FH-UGM) No. 14/V/1991 (edisi khusus purnakarya Prof. Dr. H. Koesnadi Hardjasoemantri, S.H.)
- Fajrul Falaakh, Mohammad. 1992. *Produk Jasa Perbankan Tanpa Bunga (Studi Perbandingan BPR Matahari Artadaya, BPR Islam Dana Mardhatilla, Bank Muamalat Indonesia)*, Laporan Penelitian, FH-UGM, JUNI 1992.
- Hooker, M.B. 1984. *Islamic Law in South-East Asia*.
- Lev. Daniel S. 1972. *Islamic Courts in Indonesia*.
- Mahmassani, Sobhi. 1977. *Filsafat Hukum dalam Notosusanto*, 1963. *Organisasi dan Yurisprudensi Peradilan Agama di Indonesia*.
- Padmo Wahjono, 1991. *Tanggapan pada Makalah Prof. H. Bustanul Arifin, S.H.* tentang Peradilan Agama. Makalah seminar, Malang, 31 Januari 1991.
- Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basit Adnan. 1983. *Sejarah Singkat Pengadilan Agama Islam di Indonesia*.  
*Pesantren*, nomor 2 Vol. VII/1990.  
*Tempo*, nomor 17 tahun XIX - 24 Juni 1989.