

## Peradilan Agama di Era Orde Baru dan Reformasi Suatu Studi Perbandingan

Malik Ibrahim<sup>1</sup>

UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

Malikibrahim1966@gmail.com

### Abstract

*This paper compared the condition of the Religious Courts in the New Order with the Reformation Order, especially the political dynamics in the New Order and the time of the Reformation and its influence on the condition of the PA in Indonesia. In hopes of getting the red thread of the results of these comparisons. The approach used in this paper is the juridical and legal politics in order to test the thesis that the condition of a democratic society will produce responsive laws or populist, while the condition of society restrictive laws will produce conservative or orthodox and elitist.*

*As a result of this paper is that the condition of the Religious Courts in the New Order to Reform Order appears to occur a significant difference, in the New Order because the politics are authoritarian, centralized and undemocratic then make the Religious Courts as the judiciary is not independent and marginalized when compared with other justice in Indonesia. While in the Era of Reform where the politics are increasingly democratic and not centralized, the effect on the condition of the Religious Courts are increasingly developed and developing, both from the aspect of judicial and non-judicial, especially after the enactment of Law No. 4 of 2004 on the Principles of Judicial Power, Law No. 3 of 2006 on Amendments To The Law 7 Year 1989 on PA and Law No. 50 Year 2009 concerning the Second Amendment to Law No. 7 of 1989 on the Religious Courts.*

### Abstrak

*Tulisan ini berupaya untuk membandingkan kondisi Peradilan Agama pada masa Orde Baru dengan pada masa Orde Reformasi, khususnya dinamika politik pada masa Orde Baru dan masa Reformasi dan pengaruhnya terhadap kondisi PA di Indonesia. Dengan harapan akan mendapatkan benang merah dari hasil perbandingan tersebut. Pendekatan yang digunakan dalam tulisan ini adalah yuridis dan politik hukum dalam rangka menguji tesis yang menyatakan bahwa kondisi masyarakat yang demokratis akan menghasilkan produk hukum yang responsif atau*

---

<sup>1</sup>Staf pengajar Jurusan Al-Ahwal Asy-Syakhsiyah Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

populistik, sementara kondisi masyarakat yang terkekang akan menghasilkan produk hukum yang konservatif atau ortodok dan elitis.

Sebagai hasil dari tulisan ini adalah bahwa kondisi Peradilan Agama pada masa Orde Baru dengan Orde Reformasi nampak terjadi perbedaan yang cukup signifikan, pada masa Orde Baru karena kondisi perpolitikan bersifat otoriter, sentralistik dan tidak demokratis maka menjadikan Peradilan Agama sebagai peradilan yang tidak independen dan termarginalkan bila dibandingkan dengan peradilan lainnya yang ada di Indonesia. Sedangkan di Era Reformasi dimana kondisi perpolitikan sudah semakin demokratis dan tidak sentralistik maka berpengaruh terhadap kondisi Peradilan Agama yang semakin maju dan berkembang, baik dari aspek yudisial maupun non yudisial, terutama setelah berlakunya UU No 4 Tahun 2004 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU No 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Terhadap UU No. 7 Tahun 1989 tentang PA serta UU No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua terhadap UU No 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

**Kata Kunci:** Peradilan Agama, Orde Baru dan Orde Reformasi.

## A. Pendahuluan

Menurut Zaini Ahmad Noeh, Kata Peradilan Agama merupakan terjemahan dari kata-kata dalam Bahasa Belanda *godsdiertige rechpraak*. *Godsdient* berarti ibadah atau agama, *rechpraak* berarti peradilan, sehingga mempunyai makna “daya upaya mencari keadilan atau penyelesaian perselisihan hukum yang dilakukan menurut peraturan-peraturan dan dalam lembaga-lembaga tertentu dalam pengadilan”. Kata peradilan sama artinya dengan istilah dalam fiqh yaitu *qadha* dan *aqdhiyah*. Sedangkan pengadilan “berarti tempat dimana dilakukan peradilan, yakni majelis hukum atau mahkamah, oleh karena itu, Pengadilan Agama sering juga disebut Mahkamah Syar’iyah, yang artinya Pengadilan atau Mahkamah yang bertugas menyelesaikan perselisihan hukum agama atau hukum syara.”<sup>2</sup>

Sedangkan lembaga Peradilan Agama<sup>3</sup> adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam

<sup>2</sup>Basiq Djalil, *Peradilan Agama di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1996), hlm. 4

<sup>3</sup>Peradilan Agama adalah sebutan (titelatur) resmi bagi salah satu diantara empat lingkungan Peradilan Negara atau Kekuasaan Kehakiman yang sah di Indonesia. Tiga lingkungan Peradilan Negara lainnya adalah Peradilan Umum, Peradilan Militer dan

mengenai perkara tertentu<sup>4</sup> sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Terhadap UU No 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.<sup>5</sup> Peradilan Agama, berada dalam sistem peradilan negara di Indonesia disamping Peradilan Umum, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara, serta merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman dalam Negara Republik Indonesia. Keempat lembaga peradilan itu mempunyai kedudukan yang sama, sederajat dengan kekuasaan yang berbeda.<sup>6</sup>

Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Agama sebagaimana dimaksud dalam UU tersebut di atas dilaksanakan oleh Pengadilan Agama sebagai Pengadilan Tingkat Pertama dan Pengadilan Tinggi Agama sebagai Pengadilan Tingkat Banding yang berpuncak di Mahkamah Agung sebagai pengadilan kasasi atau terakhir sesuai dengan prinsip-prinsip yang telah ditentukan oleh UU No 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.<sup>7</sup>

Dalam perkembangannya Peradilan Agama mengalami pertumbuhan dan perkembangan dalam rentang waktu yang panjang, sejak Islam menjadi kekuatan politik di Indonesia pada masa munculnya kerajaan-kerajaan Islam hingga dewasa ini. Kini ia menjadi salah satu peradilan negara yang memiliki kekuatan sejajar dengan peradilan negara yang lainnya, terutama sejak diundangkannya UU No. 3 tahun 2006.<sup>8</sup>

Selanjutnya pada era Reformasi telah terjadi perubahan dalam kondisi perpolitikan di Indonesia, dimana di era sebelumnya di masa Orde Baru cenderung bersifat otoriter dan sentralistik, sedangkan di era Reformasi cenderung bersifat demokratis. Disamping itu sekalipun di

---

Peradilan Tata Usaha Negara. Lihat UU No 14 tahun 1970, LN 1970-74, tentang Ketentuan ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Pasal 10 ayat (1). Kata-kata “Peradilan Negara” dan “Kekuasaan Kehakiman” adalah semakna.

<sup>4</sup> Dalam UU No 7 Tahun 1989 semula dibatasi hanya pada perkara perdata tertentu.

<sup>5</sup> Menurut ketentuan Pasal 2 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Peradilan Agama adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara tertentu sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini.

<sup>6</sup> Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, cet. ke-12, (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm. 278-279

<sup>7</sup> Lihat Pasal 6 UU No 7 Tahun 1989 dan Pasal 10 ayat (2) UU No 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

<sup>8</sup> Cik Hasan Bisri, *Peradilan Agama di Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000), hlm. 258

era Reformasi telah terjadi perubahan terhadap Peradilan Agama, baik dari aspek kesetaraan dengan peradilan lainnya, yang terbingkai dalam konsep peradilan satu atap (*one roof system*), maupun dari aspek kewenangannya, namun ternyata Peradilan Agama sebagai salah satu institusi peradilan yang juga berfungsi sebagai instrumen untuk mewujudkan supremasi hukum pada masa reformasi ini, sesungguhnya masih menyisakan berbagai macam persoalan, baik menyangkut optimalisasi peran institusi / kelembagaan maupun menyangkut sumber daya manusia, terutama hakim, sehubungan dengan adanya kompetensi baru di bidang ekonomi syari'ah, termasuk masalah belum tersusunnya hukum materil dalam bentuk undang-undang yang menyangkut tentang keseluruhan kewenangan Peradilan Agama, baik untuk ekonomi syari'ah maupun untuk bidang kewenangan lainnya.<sup>9</sup>

Dan yang perlu pula diketahui bahwa pertumbuhan dan perkembangan Peradilan Agama di Indonesia berhubungan secara timbal balik dengan pranata hukum dan pranata sosial lainnya. Ia tumbuh dan berkembang sejalan dengan perkembangan politik, yang berbasis pada struktur sosial dan pola budaya di dalam sistem masyarakat bangsa Indonesia. Ia merupakan perwujudan alokasi nilai-nilai islami dalam menata jalinan hubungan antara manusia untuk mewujudkan penegakan hukum dan keadilan.<sup>10</sup>

Berbicara tentang Peradilan Agama paling tidak terkait dengan beberapa aspek, diantaranya adalah kekuasaan negara yang merdeka, penyelenggara kekuasaan negara, yaitu pengadilan, perkara yang menjadi wewenang pengadilan, para pihak yang berperkara (*yustisiabelen*), hukum yang dijadikan rujukan dalam berperkara, baik hukum material maupun hukum acara, prosedur dalam menerima, memeriksa dan mengadili serta memutus serta menyelesaikan perkara. Dan terakhir penegakan hukum dan keadilan sebagai tujuan.<sup>11</sup>

Dari fenomena yang terjadi seputar Peradilan Agama tersebut dapat dilihat dari sudut pandang yuridis-politik. Dimana pada masa Orde Baru pemerintah terkesan memarginalkan umat Islam, namun di era Reformasi yang demokratis pemerintah terlihat membuka peluang yang sebesar-besarnya bagi kemajuan Peradilan Agama, namun terkesan masih

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 13

<sup>10</sup> Cik Hasan Bisri, *Peradilan Agama di Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000), hlm. 27

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 26

setengah hati. Sehingga dari hal tersebut perlu dicari jawaban terhadap persoalan bagaimana sebetulnya dinamika politik Peradilan Agama di era Orde Baru dan era Reformasi, sehingga dari hal tersebut kemudian berpengaruh terhadap *political will* pemerintah dalam menyikapi keberadaan Peradilan Agama di Indonesia.

Pendekatan politik hukum dalam studi ini dilatarbelakangi dalam rangka menguji tesis yang menyatakan bahwa kondisi masyarakat yang demokratis akan menghasilkan produk hukum yang responsif atau populistik, sementara kondisi masyarakat yang terkekang akan menghasilkan produk hukum yang konservatif atau ortodok dan elitis.<sup>12</sup> Sedangkan alasan menggunakan pendekatan yuridis dalam penulisan ini mengingat membahas tentang Peradilan Agama tidak dapat dilepaskan dari regulasi yang mengaturnya, baik terkait hukum formil maupun materiil serta yurisprudensi yang ada.

Alasan penyusun dalam membandingkan kondisi Peradilan Agama di era orde baru dengan era Reformasi, adalah dengan melihat dua masa yang berbeda dan dalam situasi yang berbeda pula maka akan dapat diketahui faktor-faktor apa saja yang berpengaruh terhadap pasang-surut kemajuan dan kemunduran Peradilan Agama baik di era Orde Baru maupun era Reformasi. Sehingga dari hasil yang didapat dari tulisan ini diharapkan dapat diketahui hal-hal (situasi/dinamika politik) yang mendorong terhadap kemajuan Peradilan Agama agar dapat dikembangkan, serta hal-hal yang menghambat kemajuan Peradilan Agama agar dapat dihindari.

Disamping itu kondisi perpolitikan nasional di era Reformasi bila dibandingkan dengan era sebelumnya (era Orde baru) sudah sangat berbeda, karena karena di era Orba cenderung bersifat otoriter dan sentralistik. sementara di era Reformasi cenderung demokratis, disamping kewenangan Peradilan Agama yang lebih luas dibanding era Orba.<sup>13</sup> Sehingga dengan perbedaan kondisi tersebut dapat diketahui apakah dengan perubahan kondisi politik di Indonesia antara era Orde Baru dengan Orde Reformasi tersebut berpengaruh terhadap kondisi Peradilan Agama.

---

<sup>12</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 2005), hlm. 2

<sup>13</sup> Bandingkan kewenangan PA antara yang tertuang dalam UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dengan setelah berlakunya UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perluasan Kewenangan PA.

Aspek integrasi dan interkoneksi dalam tulisan ini adalah memadukan antara pendekatan yuridis di satu sisi dengan pendekatan politik di sisi lain, sehingga dengan dua pendekatan tersebut diharapkan fenomena Peradilan Agama di Indonesia tidak hanya difahami dalam konteks hukum positif semata yang terkesan kaku dan tidak hidup sebagaimana yang selama ini lebih banyak dilakukan oleh para penulis tentang hukum dan peradilan, namun dengan adanya pendekatan politik di sisi lain maka diharapkan dapat menjelaskan seputar dinamika Peradilan pada masa Orde Baru dan Reformasi, sehingga diharapkan pula penelitian ini menjadi lebih hidup dan dapat diketahui dinamika fenomena yang terjadi di balik munculnya suatu peraturan perundangan atau kebijakan yang berkaitan dengan Peradilan Agama baik di era Orde Baru maupun era Reformasi.

Yang ingin dilihat dalam penelitian ini adalah dengan kondisi politik (dinamika politik) yang berbeda antara era orba dengan era reformasi, maka bagaimana pengaruhnya terhadap keberadaan dan kondisi Peradilan Agama di Indonesia khususnya.

## **B. Pembahasan**

Sebelum membandingkan Peradilan Agama dalam dua rentang waktu yang berbeda, maka terlebih dahulu akan dipaparkan kondisi Peradilan Agama baik pada era Orde Baru dan era Reformasi, baru kemudian diadakan analisis perbandingan di antara keduanya.

### **Seputar Era Orde Baru**

Orde Baru secara harfiah adalah masa yang baru, yang menggantikan masa kekuasaan Orde Lama. Namun secara politis Orde Baru diartikan suatu masa untuk mengembangkan negara Republik Indonesia ke dalam sebuah tatanan yang sesuai dengan haluan negara sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 serta falsafah negara Pancasila secara murni dan konsekuen.<sup>14</sup>

Perpindahan kekuasaan Orde Lama kepada Orde Baru dilakukan berdasar analisis yang menyatakan banyaknya kebijakan pemerintahan yang telah melenceng dari UUD 1945 dan Pancasila, sehingga apabila kekuasaan ini diteruskan maka tujuan dan cita-cita Proklamasi

---

<sup>14</sup>Syadzali Mustofa, *Pengantar dan Asas Asas Hukum Islam di Indonesia*, (Solo: Ramadhani, 1990), hlm. 60

Kemerdekaan akan jauh dari keberhasilan. Perjuangan menggolkan Rancangan Undang-Undang Peradilan Agama hanya mengembalikan posisi Peradilan Agama pada posisi semula, yang dulu oleh Belanda dihanguskan menimbulkan kecemburuan di kalangan non muslim, sehingga menimbulkan hubungan yang kurang harmonis antara kalangan muslim dan non muslim.<sup>15</sup>

Pada masa Orde Baru kekuasaan dari lembaga peradilan (yudikatif) mengalami perkembangan yang signifikan yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang mana dalam undang-undang ini kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh empat lingkungan peradilan yang ada yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara yang semuanya berada di bawah Mahkamah Agung.<sup>16</sup>

Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 merupakan produk hukum yang didalamnya memuat bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka dan bebas dari campur tangan kekuasaan lain. Hal ini sejalan dengan Pasal 24 UUD 1945. Ketentuan bahwa Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka tertuang dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomo 14 tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang menyatakan bahwa Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.

Kemudian mengenai penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 yang menyatakan bahwa Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman tercantum dalam Pasal 1 diserahkan kepada Badan-badan peradilan dan ditetapkan dengan Undang-undang, dengan tugas pokok untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya.

Pada akhir dekade 1980-an terdapat dua peristiwa penting berkenaan dengan perkembangan hukum dan PA di Indonesia. *Pertama*, pada tanggal 29 Desember 1989 disahkan dan diundangkan UU No 7

---

<sup>15</sup>Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000), hlm. 87

<sup>16</sup>Muh. Daud Ali, *Hukum Islam, Pengantar Ilmu Hukum Dan tata Hukum Islam di Indonesia*, cet. II, (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm. 123

Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, setelah mengalami pembahasan yang sangat alot, baik di kalangan pemerintah maupun di DPR. *Kedua*, dalam suatu lokakarya yang diselenggarakan di Jakarta, pada tanggal 25 Februari 1988, ulama Indonesia telah menerima tiga rancangan buku Kompilasi Hukum Islam. Rancangan kompilasi itu tiga tahun kemudian, yaitu pada tanggal 10 Juni 1991, mendapat legalisasi pemerintah dalam bentuk INPRES (Instruksi Presiden) kepada Menteri Agama untuk digunakan oleh Instansi Pemerintah dan oleh masyarakat yang memerlukannya. Instruksi itu dilaksanakan dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 154 tanggal 22 Juli 1991.<sup>17</sup>

Sebagaimana diketahui KHI yang didasarkan pada INPRES No 1 Tahun 1991 tersebut dasar hukumnya adalah Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, yaitu kekuasaan Presiden untuk memegang kekuasaan Pemerintahan Negara. Apakah dinamakan Keputusan Presiden atau Instruksi Presiden kedudukan hukumnya sama.

Menurut Ismail Sunny, kedudukan hukum KHI antara INPRES atau KEPPRES adalah sama. Oleh karena itu kedudukan KHI dapat digunakan sebagai pedoman, landasan dan pegangan bagi para hakim di Pengadilan Agama, Pengadilan Tinggi Agama dan Mahkamah Agung dalam memeriksa dan memutus perkara yang menjadi kewenangan Peradilan Agama. Sedang bagi masyarakat yang memerlukan dapat digunakan dalam kehidupan sehari-hari sesuai dengan kesadaran hukumnya untuk melaksanakan baik dalam bidang perkawinan, pembagian warisan dan kegiatan amal ibadah dan sosial kemasyarakatan dalam perwakafan, di samping peraturan perundang-undangan yang lain, terutama sumber hukum AL-Qur'an dan Hadis.<sup>18</sup>

Kedua peristiwa itu merupakan suatu rangkaian yang saling berhubungan secara timbal baik, dan saling melengkapi. Kompilasi Hukum Islam (KHI)<sup>19</sup>, disusun dan dirumuskan untuk mengisi kekosongan hukum substansial (mencakup hukum perkawinan, kewarisan

---

<sup>17</sup> Mukhtar Zarkasyi, "Kerangka Historis Pembentukan UU 7 Tahun 1989", dalam *Mimbar Hukum: Aktualisasi Hukum Islam*, Nomor 1 Tahun 1, (Jakarta: Al-Hikmah & Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama, 1990), hlm. 1-15.

<sup>18</sup> Abdullah Kelib, "Beberapa Catatan Efektifitas Kompilasi Hukum Islam", dalam Moh. Mahfud MD dkk (editor), *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam tata Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 1993), hlm. 131

<sup>19</sup>Tentang pengertian dan kedudukan kompilasi dalam sistem hukum, dapat dilihat pada Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, cet. ke-1, (Jakarta: Akademika Pressindo, 1992), hlm. 914



dan perwakafan) yang diberlakukan pada pengadilan dalam lingkungan PA. Sedangkan di dalam UU No 7 Tahun 1989, antara lain diatur tentang kekuasaan pengadilan dalam lingkungan PA di bidang perkawinan, kewarisan, hibah, wasiat, wakaf dan shadaqah, khususnya bagi orang-orang yang beragama Islam. Dengan demikian, secara yuridis hukum Islam di bidang perkawinan, kewarisan (termasuk wasiat dan hibah) dan perwakafan menjadi hukum positif tertulis dalam sistem hukum nasional (tata hukum Indonesia). Ia menjadi dasar untuk pengambilan keputusan hukum terhadap perkara-perkara yang diajukan ke pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama.

Pembentukan suatu UU tidak terlepas dari politik hukum yang dianut oleh suatu negara. Politik hukum yang dianut oleh negara Indonesia pada masa Orde Baru dapat dilihat dalam GBHN di bidang Pembangunan Hukum antara lain di huruf C disebutkan:

“Dalam rangka Pembangunan Hukum secara terarah dan terpadu antara lain kodifikasi dan unifikasi di bidang-bidang hukum tertentu penyusunan perundang-undangan baru yang sangat dibutuhkan untuk dapat mendukung pembangunan di berbagai bidang sesuai dengan tuntutan pembangunan serta tingkat kesadaran hukum dinamika yang berkembang dalam masyarakat”.

Sesuai dengan politik hukum tersebut, maka UU No 7 tahun 1989 dibentuk antara lain karena dibutuhkan oleh umat Islam dan sesuai dengan kesadaran hukum mayoritas bangsa Indonesia. Karena suatu peraturan hukum akan ditaati dengan baik manakala peraturan tersebut sesuai dengan kesadaran hukum bangsa tersebut. Sebaliknya hukum yang tidak sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat yang lebih besar, maka hukum itu tidak akan dapat berjalan dengan baik.

Di samping landasan pemikiran tersebut pembentukan UU No 7 Tahun 1989 juga berlandaskan pokok-pokok pikiran sebagaimana tercantum dalam konsideran dari UU tersebut, yaitu:

- a. Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, bertujuan untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang sejahtera, aman tenteram dan tertib.

- b. Untuk tujuan tersebut diperlukan upaya penegakan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum yang mampu memberikan pengayoman kepada masyarakat.
- c. Salah satu upaya menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum adalah melalui Peradilan Agama.
- d. Keanekaragaman peraturan, kekuasaan dan hukum acara yang berlaku selama ini berlaku di Pengadilan Agama perlu segera diperbaiki.
- e. UU tentang Peradilan Agama ini untuk melaksanakan UU No 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.<sup>20</sup>

Setelah berlakunya UU No. 7 Tahun 1989, dikeluarkan tiga peraturan, yaitu :

1. Surat Edaran Mahkamah Agung No. 1 Tahun 1990, tanggal 12 Maret 1990 tentang Petunjuk Pembuatan Penetapan sesuai Pasal 84 ayat 4 UU No. 7 Tahun 1989.
2. Surat Edaran Menteri Agama Nomor 2 Tahun 1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan UU No. 7 Tahun 1989, dan
3. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam.

Di samping itu sebelum lahirnya UU No 7 Tahun 1989 Pengadilan Agama tidak memiliki Juru Sita, yang dimiliki hanyalah Panitera yang itupun belum memadai. Tetapi dengan munculnya UU No 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, kondisi tersebut telah berakhir dan Pengadilan Agama telah memiliki baik Juru Sita maupun Panitera yang semuanya harus beragama Islam. Di samping itu jika seandainya putusan Pengadilan Agama tidak diterima oleh para pihak yang berperkara maka dapat langsung dimintakan banding ke Pengadilan Tinggi Agama, yang selanjutnya bila belum menerima putusan Pengadilan Tinggi Agama juga, maka para pihak bisa mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung sebagai puncak pengadilan dan puncak kekuasaan kehakiman di Indonesia. Begitu pula kalau dipelajari dalam UU No 14 Tahun 1985 tentang MA, akan terlihat secara teoritis bahwa Hakim Agama mempunyai peluang untuk dipromosikan sebagai Ketua Mahkamah Agung. Dengan demikian

---

<sup>20</sup>Zainal Abidin Abu Bakar, "Kompetensi dan Struktur Organisasi Peradilan Agama", dalam Moh. Mahfud MD dkk (editor), *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 1993), hlm. 37-38

dengan hadirnya UU No 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, maka Peradilan Agama menjadi betul-betul sederajat dengan peradilan lainnya.<sup>21</sup>

### Seputar Era Reformasi

Gerakan Reformasi pada tahun 1998 bertujuan membentuk pemerintahan demokrasi Indonesia baru, termasuk di bidang hukum. Langkah awalnya adalah perbaikan sistem melalui perubahan dan penyempurnaan peraturan-peraturan yang mendasari penegakan hukum. Penyempurnaan tersebut bahkan dilakukan dalam bentuk amandemen terhadap UUD 1945, yang sebelumnya dianggap “keramat” karena merupakan “*revolutiegrondwet*”. Reformasi hukum berarti proses perubahan tatanan hukum (*constitutional reform*). Konsekuensi logis dari penyempurnaan konstitusi adalah penyempurnaan berbagai peraturan perundang-undangan di bawahnya, termasuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Peradilan Agama di Indonesia.<sup>22</sup>

Pada era Reformasi keberadaan Peradilan Agama selain didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelumnya, juga terdapat peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum keberadaan Peradilan Agama dan kewenangannya, peraturan perundang-undangan tersebut antara lain :

1. UU No 35 tahun 1999 tentang Perubahan terhadap UU No 14 tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman di Indonesia
2. 3.UU No 14 tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman di Indonesia.
3. 2.UU No 18 tahun 2001 tentang pembentukan Mahkamah Syari’ah di Nanggro Aceh Darussalam.
4. Kepres RI No 21 tahun 2004 tentang pengalihan organisasi, administrasi dan finansial di lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Agama.
5. 5.UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU No 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

---

<sup>21</sup>Munawir Sadjali, Peradilan Agama Dan Kompilasi Hukum Islam, dalam Moh. Mahfud MD dkk (editor), *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam Dalam tata Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 1993), hlm. 1-2

<sup>22</sup>Aden Rosadi, Dalam Prakata: *Peradilan Agama di Indonesia, Dinamika Pembentukan Hukum* (Bandung: Simbiosis Rekatama Media, 2015), hlm. x

6. UUD 1945 Hasil Amandemen Pasal 24 ayat 2, yang menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan militer, lingkungan Peradilan Agama dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
7. UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman pada Pasal 18 menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara.
8. UU. No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas UU. No 7 Tahun 1989.

Reformasi hukum di bidang lembaga peradilan muncul dalam penerapan sistem peradilan satu atap di Indonesia yang melahirkan amandemen UUD 1945, yakni Pasal 24 ayat 2 menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan 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, kemudian UU No. 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dalam Pasal 18 menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Keempat lembaga peradilan tersebut berpuncak di MA, baik dalam hal teknis yudisial maupun teknis non yudisial. Adapun keempat lingkungan lembaga peradilan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Lingkungan Peradilan Umum, terdiri atas Pengadilan Negeri sebagai pengadilan tingkat pertama dan Pengadilan Tinggi sebagai pengadilan tingkat banding dan berpuncak di MA RI.
- b. Lingkungan Peradilan Agama, terdiri atas Pengadilan Agama sebagai pengadilan tingkat pertama dan Pengadilan Tinggi Agama sebagai pengadilan tingkat banding dan berpuncak di MA RI. Adapun Pengadilan Agama yang ada di Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam berdasar Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2003 diubah menjadi Mahkamah Syari'ah, sedangkan Pengadilan Tinggi

Agama Banda Aceh Darussalam diubah menjadi Mahkamah Syar'iyah Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

- c. Lingkungan Peradilan Militer, terdiri atas Mahkamah Militer sebagai Pengadilan tingkat pertama dan Mahkamah Militer Tinggi sebagai pengadilan tingkat banding dan berpuncak di MA RI
- d. Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, terdiri atas Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai pengadilan tingkat pertama dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai pengadilan tingkat banding dan berpuncak di MA RI.<sup>23</sup>

Secara konseptual dan berdasarkan berbagai macam pertimbangan, baik pertimbangan filosofis, yuridis maupun sosiologis, tujuan dilakukannya perubahan peraturan perundang-undangan tentang Peradilan Agama, sebagaimana termaktub dalam Risalah Undang-Undang antara lain adalah<sup>24</sup>:

- a. Untuk menyesuaikan dan menyelaraskan aturan-aturan yang berkaitan dengan Undang-undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, dan Undang-undang Republik Indonesia No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung<sup>25</sup>, terutama tentang hal-hal yang berkaitan dengan pengawasan hakim di lingkungan Badan Peradilan Agama.
- b. Agar Peradilan Agama dapat menjadi salah satu badan peradilan yang dapat menegakkan hukum dan keadilan, khususnya di kalangan para pencari keadilan yang beragama Islam, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Agar para hakim di lingkungan Peradilan Agama dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya dapat bekerja dengan baik serta profesional dan senantiasa berlandaskan pada asas peradilan serta pengawasan melekat, baik secara internal maupun eksternal. Secara internal, ia menjadi bagian dan tanggungjawab Mahkamah Agung serta Komisi Yudisial. Sedangkan secara eksternal, ia senantiasa diawasi oleh masyarakat selaku pencari keadilan.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup>Ahmad Mujahidin, *Pembabaruan Hukum Acara Peradilan Agama*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2012), hlm.5

<sup>24</sup>Risalah Undang-Undang, 2008-2009

<sup>25</sup>UU No. 14 Tahun 1985, jo. UU No 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung

<sup>26</sup>*Ibid.*, hlm. 142

Gerakan Reformasi,<sup>27</sup> selain berhasil merespon hal-hal yang terkait dengan persoalan politik,<sup>28</sup> juga telah berhasil merespon tuntutan atas pembenahan hukum<sup>29</sup> dan lembaga peradilan.<sup>30</sup> Pentingnya pembenahan

---

<sup>27</sup>Meskipun awalnya reformasi terfokus pada tatanan politik, akan tetapi tidak bisa dipisahkan dengan aspek hukum. Dalam kacamata hukum, era Reformasi dipandang sebagai suatu masa dimana perubahan kehidupan berbangsa, bernegara serta bermasyarakat, telah terjadi melalui berbagai tuntutan penyatuan kembali visi kehidupan kenegaraan dengan mengubah peraturan perundangan yang sedang berlaku agar sejalan dengan tuntutan perubahan. Pengalaman Indonesia, perubahan ini diawali oleh proses demokratisasi, ditandai secara fenomenologis oleh berlangsungnya control publik terhadap seluruh komponen penyelenggara negara, terutama pada lingkup tugas eksekutif. Oleh karena itu, mencari konteks reformasi dengan budaya hukum menjadi sangat relevan. Kemerosotan budaya hukum di masa Era Orde Lama maupun Orde Baru diberi tawaran alternatif yaitu reformasi budaya hukum yang sejalan dengan beberapa bidang. Moh. Mahfud M.D., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca-Amendemen Konstitusi*, cet. ke-1, (Jakarta : LP3ES, 2007), hlm. 214.

<sup>28</sup>Reformasi dalam bingkai ilmu politik dapat berakibat pada terciptanya sebuah tatanan baru di berbagai bidang dan sektor, baik reformasi di bidang politik, pertahanan, dan keamanannya atau yang berhubungan erat dengan rekonstruksi terhadap lembaga atau alat negara agar berfungsi kembali dan menjalankan tugas serta kewenangannya masing-masing, tanpa adanya unsur yang merugikan kaum proletar dan elite. Dahlan Thaib, dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, cet. ke-1, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 4.

<sup>29</sup>Salah satu di antara realisasi pemerintahan di era reformasi adalah menerapkan tiga tujuan pokok hukum di bawah konstitusi. Tiga tujuan pokok, yaitu (i) Keadilan (*justice*), (ii) kepastian (*certainty* atau *zakerheid*), (iii) kebergunaan (*utility*). Keadilan itu sejalan dengan keseimbangan (*balance, میزان*) dan kepatutan (*equity*), serta kewajaran (*proportionality*). Sedangkan kepastian hukum terkait dengan ketertiban (*order*) dan ketentraman. Sementara, kebergunaan diharapkan dapat menjamin bahwa semua nilai-nilai tersebut akan mewujudkan kedamaian hidup bersama. Oleh karena konstitusi itu sendiri adalah hukum yang dianggap paling tinggi tingkatannya, maka tujuan konstitusi sebagai hukum tertinggi juga untuk mencapai dan mewujudkan tujuan yang tertinggi, tujuan yang dianggap tertinggi itu adalah : (i) keadilan, (ii) ketertiban, dan (iii) perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan dan kesejahteraan atau kemakmuran bersama, sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan bernegara oleh para pendiri negara (the founding fathers and mothers). Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, jilid I, cet. ke-1, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 149.

<sup>30</sup>Dalam ruang lingkup hukum, sasaran yang tepat dalam menerjemahkan makna reformasi adalah membentuk dan melakukan pembaruan hukum (legal reform), di mana hukum dapat memberikan perlindungan yang semestinya terhadap seluruh masyarakat. Bidang-bidang hukum yang memerlukan pembentukan dan pembaruan tersebut dapat dikelompokkan menurut bidang-bidang yang dibutuhkan. Pembentukan dan pembaruan hukum tersebut dikelompokkan menurut bidang-bidang politik dan pemerintahan, ekonomi, dan dunia usaha, kesejahteraan sosial dan budaya, penataan sistem dan aparatur hukum. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cet. ke-1, (Jakarta : Konstitusi Press, 2005), hlm. 384.

hukum dan peradilan, mengingat pada masa Orde Baru banyak terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan dan aparatur hukum, sehingga akibatnya hukum tidak bisa tegak karena peradilannya korup (*judicial corruption*).<sup>31</sup> Karena itu, setelah gerakan reformasi berhasil, isu seputar independensi kekuasaan kehakiman mengemuka.

Gerakan reformasi yang terjadi pada tahun 1998, yang ditandai dengan runtuhnya rezim kekuasaan otoriter Orde Baru di bawah kepemimpinan mantan Presiden Soeharto, bertujuan membenahi kekeliruan pemerintahan Indonesia yang terjadi selama 32 tahun berkuasanya kekuasaan otoriter Orde Baru, dengan membentuk dan membangun pemerintahan Indonesia yang demokratis, bersih dan berwibawa (*clean governance*). Untuk merealisasikan tujuan tersebut, gerakan reformasi telah mendorong enam agenda yang harus dikerjakan untuk "mengembalikan" Indonesia pada jalur yang benar. Agenda Reformasi tersebut adalah penegakan supremasi hukum; pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN); mengadili mantan Presiden Soeharto dan kroninya; amandemen konstitusi; pencabutan dwifungsi TNI/Polri; serta pemberian otonomi daerah seluas-luasnya.<sup>32</sup>

Reformasi tahun 1998 memberikan dampak yang sangat besar bagi bangsa Indonesia dalam berbagai bidang kehidupan, tidak terkecuali bidang hukum. Empat kali amandemen UUD 1945 cukup memberikan gambaran betapa perubahan tersebut terjadi secara mendasar, yaitu pada level konstitusi. Dalam tatanan konstitusi baru pasca amandemen, paradigma pembagian kekuasaan (*division of power*) yang menjawai UUD 1945 pra amandemen berubah menjadi paradigma pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang tegas dalam konstitusi baru<sup>33</sup>.

Pada awal Reformasi bergulir tahun 1999 diundangkan UU No. 35 Tahun 1999 tanggal 31 Agustus 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sebagai realisasi awal dari semangat supremasi hukum yang dikumandangkan dalam gerakan reformasi secara total dalam kehidupan

---

<sup>31</sup>Moh, Mahfud M.D., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca-Amandemen Konstitusi*, cet. ke-1, (Jakarta : LP3ES, 2007), hlm. 112.

<sup>32</sup><http://www.badilag.net/data/ARTIKEL/KEDUDUKAN> DAN KEWENANGAN PERADILAN AGAMA Di ERA REFORMASI.pdf. Diunduh pada tanggal 20 Oktober 2015

<sup>33</sup> <http://justyadi.blogspot.com/2010/06/peradilan-agama-dalam-reformasi.html>, hlm. 1. Diunduh pada tanggal 20 Oktober 2015

ketatanegaraan di Indonesia. Pertimbangan penting perubahan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman adalah karena UU ini dinilai telah menyimpang dari UUD 1945, dimana telah memunculkan dualisme pembinaan peradilan oleh dua kekuasaan yang berbeda, yaitu kekuasaan yudikatif dan kekuasaan eksekutif. Pembinaan peradilan pada waktu itu dipisahkan menjadi dua, yaitu *pertama* : pembinaan teknis yudisial berada di bawah Mahkamah Agung yang merupakan pelaksana kekuasaan yudikatif, dan *kedua*: pembinaan administrasi, yang meliputi aspek administrasi, organisasi dan finansial berada di bawah masing-masing departemen yang melaksanakan kekuasaan eksekutif di bawah Presiden.<sup>34</sup> Undang-undang No. 35 Tahun 1999 ini merupakan koreksi atas UU No. 14 Tahun 1970 dan sebagai jembatan yang mengantarkan penyatuatapan semua badan peradilan di bawah Mahkamah Agung, baik secara teknis yudisial (teknis berperkara) maupun secara teknis administrasi, organisasi dan finansial, keluar dari masing-masing departemennya semula dan masuk ke Mahkamah Agung.

Perkembangan penting dalam UU No. 35 Tahun 1999 tentang Kekuasaan Kehakiman ini berkaitan dengan organisasi, administrasi dan finansial pengadilan adalah sebagai berikut :

- a. Pembinaan organisasi, administrasi dan finansial semua badan peradilan yang semula berada di bawah departemen masing-masing dialihkan ke Mahkamah Agung (Pasal 11 ayat (1)).
- b. Pengalihan organisasi, administrasi dan finansial tersebut diatur lebih lanjut dengan UU sesuai dengan kekhususan lingkungan peradilan masing-masing (Pasal 11 ayat (2)).
3. Pengalihan organisasi, administrasi dan finansial pengadilan tersebut dilakukan secara bertahap, paling lama 5 (lima) tahun sejak UU ini mulai berlaku (Pasal 11A ayat (1)).
4. Pengalihan organisasi, administrasi dan finansial bagi Peradilan Agama waktunya tidak ditentukan (Pasal 11A ayat (2)).
5. Pelaksanaan pengalihan secara bertahap ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Pada uraian di muka telah dipaparkan bahwa menurut Pasal 10 UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan pokok Kekuasaan Kehakiman ada empat lingkungan kekuasaan kehakiman, yaitu: (1)

---

<sup>34</sup> Jaenal Arifin, *Pengadilan Agama Dalam Bingkai Reformasi Hukum Di Indonesia*, (Penerbit Kencana, Jakarta, 2008), hlm. 302.



Peradilan Umum; (2) Peradilan Agama; (3) Peradilan Militer; (4) Peradilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan Pasal 11 UU No. 14 Tahun 1970, empat lingkungan kekuasaan kehakiman tersebut di atas secara administratif, organisatoris dan finansial berada di bawah lingkungan departemen masing-masing. Dengan demikian Departemen Kehakiman membawahi Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara, Departemen Agama membawahi Peradilan Agama dan Departemen Pertahanan dan Keamanan membawahi Peradilan Militer.

Dengan berlakunya UU No. 35 Tahun 1999 dalam Pasal 11 ayat 1 disebutkan bahwa, “Badan-badan Peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) secara organisatoris dan finansial berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung”. Maka dalam waktu lima tahun akan berlangsung penyatuan lingkungan peradilan, yaitu secara administratif, organisatoris dan finansial berada di bawah Mahkamah Agung. Latar belakang pengaturan peradilan dalam “satu atap” tersebut antara lain untuk menunjang kemandirian hakim.<sup>35</sup>

Wacana tentang sistem peradilan satu atap ini sebenarnya sudah dimulai sejak relatif lama dan telah menimbulkan pro dan kontra di kalangan para ahli dan praktisi hukum, sampai akhirnya memasuki tahun 1999. Tentang pro dan kontra ini, terutama juga mengenai eksistensi Peradilan Agama sendiri karena berbeda dengan Peradilan Umum. Kalau Peradilan Agama selalu dikaitkan dengan ulama dan umat Islam, dimana mereka juga merasa memiliki, sedangkan Peradilan Umum tidak demikian. Pada tahun 1999 Presiden diamanati MPR untuk memisahkan fungsi eksekutif dan yudikatif. Maka pada tahun 1999 dikeluarkan UU No 35 Tahun 1999 yang merevisi UU No 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam UU No. 35 Tahun 1999 disebutkan bahwa pembinaan organisasi, administrasi dan finansial sebuah lingkungan peradilan masuk ke Mahkamah Agung. Jadi sebetulnya ide penyatuatapan lembaga peradilan sudah terjadi sejak tahun 1999, hanya saja pengalihan organisasi, administrasi dan finansial dilakukan secara bertahap yang selambatlambatnya dalam waktu lima tahun, kecuali untuk PA waktunya tidak ditentukan.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Aden Rosadi, *Peradilan Agama di Indonesia, Dinamika Pembentukan Hukum*, (Bandung: Simbiosis Publishing, 2015), hlm. 119-121

<sup>36</sup> Wahyu Widiana, *Penyatuan Peradilan Agama pada Mahkamah Agung, dalam Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat*, (Jakarta: Depag RI Badan Litbang Agama dan Keagamaan Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2005), hlm. 103-104

Proses pelaksanaan penyatuatapan peradilan di lingkungan Peradilan Agama, tidak semulus badan-badan peradilan lainnya.<sup>37</sup> Meskipun pada akhirnya, sejak tanggal 30 Juni 2004, Menteri Agama telah menyerahkan organisasi, administrasi, dan finansial lingkungan Peradilan Agama kepada Ketua Mahkamah Agung.<sup>38</sup> Namun, sebelum disatuatapkan, yakni tepatnya sejak lahirnya UU No. 35 Tahun 1999<sup>39</sup> terjadi polemik; pro dan kontra di kalangan masyarakat muslim. Tidak hanya antara masyarakat di luar dan di dalam struktur Peradilan Agama, akan tetapi juga antara tokoh, ulama dan intelektual muslim.<sup>40</sup>

Ide penerapan peradilan satu atap (*one roof system*) di Indonesia, dimaksudkan untuk menjadikan sistem hukum sebagai subjek reformasi (*variabel independent*). Hal ini didasarkan pada hipotesis, bahwa, hukum sebagai sarana pengintegrasikan, yang didayagunakan sebagai alat untuk mempercepat evolusi (*accelerated evolution vehicle*) berupa transisi dari tertib hukum yang bernuansa represif dan otoriter ke arah kehidupan masyarakat yang demokratis, tanpa embel-embel yang penuh dengan

---

<sup>37</sup>Sesuai dengan Keppres Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Pengalihan Urusan Organisasi, Administrasi, dan Finansial Lembaga Peradilan ke Mahkamah Agung Pasal 2 ayat (1), maka tanggal 11 Maret 2004, Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia telah menyerahkan organisasi, administrasi dan finansial dalam lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara kepada ketua Mahkamah Agung. Untuk lingkungan peradilan militer, baru tanggal 1 September 2004 Panglima ABRI menyerahkan organisasi, administrasi dan finansial lingkungan peradilan militer kepada ketua Mahkamah Agung RI. Lihat Syamsuhadi Irsyad, 'Latar Belakang Pemikiran Satu Atap Kekuasaan Kehakiman' dalam Makalah, disampaikan dalam Rakernas Mahkamah Agung RI dengan Jajaran Pengadilan Empat Lingkungan Peradilan Seluruh Indonesia, Semarang, 27-30 September 2004, hlm. 5.

<sup>38</sup>Sesuai dengan Keppres Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Pengalihan Urusan Organisasi, Administrasi dan Finansial Lembaga Peradilan ke Mahkamah Agung, Pasal 2 Ayat (2).

<sup>39</sup>UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. LN-RI Tahun 1999 Nomor 147, TLN-RI Nomor 3879.

<sup>40</sup>Pro dan Kontra yang paling mencolok adalah ketika Pelaksanaan Seminar Sehari tentang 10 Tahun Perjalanan UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang dilaksanakan di Universitas Indonesia, dan sarasehan sehari yang dilaksanakan oleh Fakultas Syari'ah IAIN (kini UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta tanggal 10 Februari 2000 tentang "Prospek Pengadilan Agama dalam Penegakan Hukum Islam di Indonesia Pasca Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999; Tinjauan Historis, Yuridis, dan Futurologis". Lihat M. Amin Suma dan Jaenal Aripin, "Respon Hakim, Panitera, Karyawan Pengadilan Agama, dan Masyarakat Muslim Terhadap UU No. 35 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, *Laporan Hasil Penelitian Kompetitif*, (Jakarta : DitbinBapera-Ditjen Binbaga Islam Depag RI, 2000), hlm. 5.

nuansa akrobatik politik. Seperti istilah Demokrasi Terpimpin pada masa Orde Lama<sup>41</sup> atau Demokrasi Pancasila pada masa Orde Baru.

Di samping hal tersebut di atas, penyatuatapan badan peradilan bertujuan untuk menciptakan independensi lembaga peradilan, dimana pada awal perjuangan ke arah terwujudnya independensi lembaga peradilan senantiasa berpulang pada gagasan amandemen UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.<sup>42</sup> Dan gagasan amandemen UU No. 14 Tahun pada tahun 1970 tersebut selalu dijadikan titik perjuangan para hakim pada setiap Munas IKAHI.<sup>43</sup> Pertimbangan usulan tersebut adalah sebagian pasal dalam UU yang merupakan replika dari UU No. 19 Tahun 1964, yakni membatasi pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang independen. Hal ini pada akhirnya akan sangat berpengaruh pada terganggunya sistem peradilan secara keseluruhan, dan semuanya itu merupakan penyebab perusakan terhadap kekuasaan kehakiman yang merdeka, mandiri, dan independen, serta bertanggungjawab.<sup>44</sup>

Perkembangan penting dalam UU No. 35 Tahun 1999 ini berkaitan dengan organisasi, administrasi dan finansial pengadilan adalah sebagai berikut:

- a. Pembinaan organisasi, administrasi dan finansial semua badan peradilan yang semula berada di bawah departemen masing-masing dialihkan ke Mahkamah Agung (Pasal 11 ayat (1)).
- b. Pengalihan organisasi, administrasi dan finansial diatur lebih lanjut dengan UU sesuai dengan kekhususan lingkungan peradilan masing-masing (Pasal 11 ayat (2)).
- c. Pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial pengadilan tersebut dilakukan secara bertahap, paling lama 5 (lima) tahun sejak UU ini mulai berlaku (Pasal 11A ayat (1)).
- d. Pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial bagi Peradilan Agama waktunya tidak ditentukan (Pasal 11A ayat (2)).

---

<sup>41</sup> Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000), hlm. 155

<sup>42</sup> Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Banwang" Menuju Peradilan yang Sesungguhnya*, (Semarang: Pustaka Pelajar dan Pascasarjana IAIN Walisongo, 2006), hlm. 295

<sup>43</sup> Wahyu Widiyana, Penyatuatapan PA pada Mahkamah Agung, dalam *Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat*, cet. ke-1, (Jakarta: Balitbang Departemen Agama, 2005), hlm. 102-110

<sup>44</sup> Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2007), hlm. 132

- e. Pelaksanaan pengalihan secara bertahap ditetapkan dengan Keputusan Presiden.<sup>45</sup>

Namun, seiring adanya amandemen UUD 1945 yang menyebutkan bahwa pemegang kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi selain Mahkamah Agung, maka UU No. 35 Tahun 1999 mengalami perubahan untuk disesuaikan dengan UUD 1945 menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.<sup>46</sup> Undang-Undang ini juga menganut sistem satu atap (*one roof system*), sehingga tetaplah Mahkamah Agung<sup>47</sup> yang berwenang melakukan pembinaan secara teknis yustisial, administratif, organisasi dan finansial terhadap empat lingkungan peradilan yang ada di bawahnya.

Latar belakang diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 ini adalah karena adanya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 yang telah membawa perubahan penting terhadap penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, sehingga Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 perlu disesuaikan dengan UUD 1945 tersebut.<sup>48</sup>

Meskipun demikian, dengan diundangkannya UU No. 35 Tahun 1999 tidak serta merta langsung memindahkan badan-badan peradilan ke Mahkamah Agung, terutama untuk Peradilan Agama. Secara resmi, baru mulai pada hari Rabu tanggal 30 Juni 2004, Peradilan Agama yang sebelumnya di bawah Departemen Agama dialihkan ke Mahkamah Agung.<sup>49</sup> Akan tetapi, mengingat sejarah perkembangan Peradilan Agama yang spesifik dalam sistem peradilan nasional, pembinaan terhadap Badan Peradilan Agama dilakukan dengan memperhatikan saran dan pendapat Menteri Agama dan Majelis Ulama Indonesia.<sup>50</sup>

---

<sup>45</sup>Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2007), hlm. 10

<sup>46</sup>A. Muktiarto, *Peradilan Agama dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 175

<sup>47</sup>*Ibid.*, hlm. 174

<sup>48</sup> KONSIDERAN UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

<sup>49</sup> A Muktiarto, *Peradilan Agama dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 160

<sup>50</sup> Wahyu Widiana, *Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat*, (Jakarta: Balitbang, 2005), hlm. 94-95

Undang-undang No 4 Tahun 2004 ini hanya sebagai alat *bargaining*, yakni untuk mengakomodir aspirasi umat Islam yang pada waktu itu direpresentasikan oleh MUI (Majelis Ulama Indonesia), dimana pada waktu itu menolak sistem peradilan satu atap. Kemudian dalam waktu berikutnya, pada tahun 2004 atau lima tahun sejak ditetapkannya UU No 35 Tahun 1999, maka disusunlah empat Rancangan Undang-undang, yakni RUU Kekuasaan Kehakiman, RUU Perubahan UU MA, RUU Perubahan Peradilan Umum dan RUU Perubahan PTUN. Usaha ini dilakukan dalam rangka pelaksanaan peradilan satu atap. Kemudian untuk membahas RUU ini pemerintah dan DPR mengadakan pertemuan berkelanjutan yang terdiri dari pemerintah, yakni Menteri Kehakiman yang diwakili oleh Prof Abdullah Gani dan melibatkan seluruh instansi terkait. Kebetulan waktu itu Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama (Drs. Wahyu Widiana, MA) ditugaskan oleh Menteri Agama untuk menjadi asistensi dalam membahas empat RUU tersebut. Dalam pembahasan itu DPR selalu bertanya-tanya kepada Departemen Agama, tentang bagaimana sikap Departemen Agama tentang rencana penyatuatapan empat lingkungan peradilan yang ada di Indonesia khususnya Peradilan Agama. Jawaban dari Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama (Dirbinbapera) adalah bahwa beliau mengikuti kebijakan pimpinan dan aspirasi ulama, bahwa kembali ke UU No. 35 tahun 1999, artinya setuju terhadap diwujudkannya peradilan satu atap tetapi waktunya tidak dibatasi. Namun dalam perkembangan selanjutnya karena alasan untuk kepentingan peradilan sendiri dan UUD mengatakan bahwa empat lingkungan kekuasaan kehakiman berada di bawah MA, maka tidak ada pilihan lain kecuali bahwa Peradilan Agama harus masuk ke MA.

Selanjutnya dengan adanya pemindahan kewenangan bidang organisasi, administrasi dan finansial lembaga peradilan dari eksekutif kepada yudikatif berdasarkan UU No. 4 Tahun 2004, maka pembinaan bidang teknis yudisial dan non-yudisial lembaga peradilan, telah berada satu atap di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Pemindahan kewenangan di bidang organisasi adalah meliputi kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, dan struktur organisasi pada semua badan peradilan.<sup>51</sup> Adapun yang dimaksud dengan pemindahan kewenangan di bidang administrasi, meliputi kepegawaian, kekayaan negara, keuangan, arsip dan

---

<sup>51</sup>Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik & Hukum Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Semarang: Pascasarjana IAIN Walisongo, 2006), hlm. 297

dokumen, termasuk finansial dari masing-masing instansi/departemen, beralih satu atap di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.<sup>52</sup> Diantara substansi UU No. 4 Tahun 2004 yang berhubungan dengan PA adalah sebagai berikut:

- a. Pengalihan organisasi, administrasi dan finansial PA ke MA dilakukan selambat-lambatnya tanggal 30 Juni 2005.
- b. Pengalihan tersebut dilakukan oleh Keppres yang harus keluar selambat-lambatnya 60 hari sebelum 30 Juni 2004.
- c. Di MA dibentuk Direktorat Jenderal (Ditjen) Badan Peradilan Agama.
- d. Pegawai dan aset PA menjadi pegawai dan aset MA, bukan lagi milik Departemen Agama.
- e. Pegawai Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama menjadi pegawai Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama pada MA.<sup>53</sup>

Pada tanggal 23 Maret 2004 keluarlah Keppres No. 21 Tahun 2004 tentang Pengalihan Organisasi, Administrasi dan Finansial di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dari Departemen Kehakiman & HAM ke MA dilakukan pada tanggal 31 Maret 2004, sedangkan pengalihan Peradilan Agama pada tanggal 30 Juni 2004. Kini ketiga peradilan tersebut telah dialihkan ke MA sesuai tanggal yang disebutkan dalam Keppres di atas. Sehingga secara organisatoris, PA yang terdiri dari 343 Pengadilan Tingkat Pertama dan 24 Pengadilan Tingkat Banding tidak lagi berada di bawah Kementerian Agama, namun sudah secara resmi berada di bawah MA. Walaupun demikian pengalihan tersebut bukan berarti hubungan PA dengan Kementerian Agama dan MUI putus sama sekali.

Dilihat dari aspek historis masa lalu, PA tidak dapat lepas dari Kementerian Agama, bahkan untuk masa kini sekalipun. Alinea keempat pada penjelasan Umum UU No. 4 Tahun 2004 memperlihatkan bahwa Menteri Agama atau Kementerian Agama bahkan MUI masih mempunyai akses dalam membina PA. Lebih jauh dari itu, PA masih terus dan tidak akan pernah putus hubungan dengan Kementerian Agama. Hal ini dapat

---

<sup>52</sup>Jaenal Aripin, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*, cet. ke-1, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 312

<sup>53</sup>Wahyu Widiana, *Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat*, (Jakarta: Balitbang, 2005), hlm. 95

dilihat antara lain dari pembinaan Hukum Islam sebagai hukum materi PA dan Sarjana Syari'ah yang notabene merupakan produk perguruan tinggi binaan Kementerian Agama yang merupakan sumber daya manusia (sdm) pokok yang disyaratkan untuk menjadi aparat penegak hukum di lingkungan Peradilan Agama.<sup>54</sup>

Setelah hampir sebelas tahun dari proses penyatuatapan badan peradilan di Indonesia, sudah tidak ada lagi lembaga peradilan yang berada di bawah kekuasaan eksekutif, melainkan semuanya sudah berada di bawah Mahkamah Agung, termasuk Peradilan Agama. Hal ini mengingat bahwa kebijakan atap tunggal atau *one roof system* tersebut adalah untuk menciptakan independensi kekuasaan kehakiman (yudikatif). Berangkat dari ajaran pemisahan kekuasaan Montesquieu, bahwa setiap percampuran (di satu tangan) antara legislatif, eksekutif dan yudikatif (semua atau dua diantara tiga), niscaya akan melahirkan kekuasaan yang sewenang-wenang.<sup>55</sup> Karena itu, penyatuatapan dijadikan momentum awal mereformasi kekuasaan kehakiman berikut badan-badan peradilan yang ada di bawahnya.

Namun hal lain yang perlu untuk dicermati dari sistem peradilan satu atap adalah bahwa sistem peradilan tersebut potensial menimbulkan implikasi, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Implikasi yang perlu diantisipasi dengan adanya sistem ini antara lain adalah :<sup>56</sup>

- a. Ditinjau dari ajaran triaspolitika, pemisahan kekuasaan kehakiman dari kekuasaan legislatif dan eksekutif menjadi lebih murni, dengan demikian hubungan *checks and balance* menjadi terbatas pada pengangkatan Hakim Agung.
- b. Cakupan pertanggungjawaban kekuasaan kehakiman, ia selain harus bertanggungjawab secara teknis yudisial juga secara administratif. Padahal diketahui bahwa terdapat tumpukan perkara di MA yang jumlahnya ribuan, belum lagi beban administratif sebagai akibat langsung dari penyatuan atap tersebut.
- c. Ada semacam kekhawatiran sistem satu atap justru akan melahirkan kesewenang-wenangan pengadilan atau hakim, karena dengan satu atap tidak ada lagi lembaga lain yang mengawasi perilaku hakim.

---

<sup>54</sup>*Ibid.*, hlm. 95-96

<sup>55</sup> Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik & Hukum Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Semarang: Pascasarjana IAIN Walisongo, 2006), hlm. 296

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm. 160

- d. Dengan penyatuan atap diharapkan pengawasan akan lebih mudah dan efisien. Sistem satu atap akan lebih baik, ketika diiringi oleh keberadaan Komisi Yudisial.<sup>57</sup>

Sedangkan dampak dari penyatuatapan lembaga Peradilan dalam lingkup Peradilan Agama diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Terjadi peningkatan independensi kekuasaan kehakiman sejalan dengan tuntutan reformasi di bidang kekuasaan kehakiman yang menghendaki kekuasaan kehakiman benar-benar merdeka bebas dari campur tangan kekuasaan lain. Di samping itu keberadaan Peradilan Agama lebih mantap dan sederajat dengan peradilan lainnya.
- b. Pembinaan terhadap Peradilan Agama baik terkait aspek organisasi, administrasi, administrasi dan finansial, dilakukan oleh MA, yang dalam hal ini dilakukan oleh lembaga setingkat Direktorat Jenderal (eselon satu), sehingga terdapat peningkatan bila dibandingkan ketika Peradilan Agama masih berada di bawah Departemen Agama yang hanya dilakukan oleh lembaga setingkat direktorat (eselon dua).
- c. Persaingan diantara aparat MA diantara empat lingkungan peradilan termasuk aparat Peradilan Agama akan semakin sehat.<sup>58</sup> Sehingga aparat PA memiliki peluang yang sama untuk bersaing menduduki jabatan tertentu di lingkungan MA dengan aparat dari lingkungan peradilan yang lain.

Pada akhirnya “peradilan satu atap” sudah menjadi realitas dan menjadi kebijakan politik nasional yang dinyatakan dalam suatu undang-undang, yang akan mempengaruhi keberadaan Peradilan Agama di masa mendatang. Oleh sebab itu hal tersebut tidak perlu lagi dipermasalahkan, justeru dengan melihat kenyataan tersebut perlu mendapatkan dukungan dari semua pihak agar keberadaannya semakin berkembang ke arah yang diharapkan sebagai peradilan negara.

### **Analisis Terhadap Kondisi PA di Era Orde Baru**

Peradilan Agama sebagai quasi peradilan sebagaimana yang terjadi pada masa Orde Baru perlu segera diakhiri. Mengingat ia adalah lembaga

---

<sup>57</sup>Abdul Ghofur Anshori, *Peradilan Agama di Indonesia Pasca UU No. 3 Tahun 2006*, (Yogyakarta: UII Press, 2008), hlm 40

<sup>58</sup>Wahyu Widiana, *Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat*, (Jakarta: Departemen Agama Balitbang, 2005), hlm. 98-99



peradilan yang harus memiliki independensi dalam hal menerima, memeriksa, dan memutus suatu perkara. Termasuk dalam hal pelaksanaan terhadap putusan yang telah dikeluarkannya.<sup>59</sup>

Pembenahan terhadap Peradilan Agama yang masih mendapatkan pengaruh dari zaman kolonial telah dilaksanakan oleh bangsa Indonesia secara berangsur-angsur, yaitu:

- a. Pada tahun 1951, dengan Undang-undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951, LN 1951-9, yang kemudian dikuatkan menjadi Undang-undang Nomor 1 tahun 1951, LN 1961-3, Peradilan Agama diakui eksistensi dan perannya.
- b. Pada tahun 1957, dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1957, LN 1957-99, yang merupakan pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 1951, didirikan/dibentuk Pengadilan Agama/Mahkamah Syariah di luar Jawa dan Madura.
- c. Pada tahun 1964, dengan Undang-undang Nomor 19 tahun 1964, LN 1964-107, yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970, LN 1970-74, Peradilan Agama diakui sebagai salah satu dari empat lingkungan Peradilan Negara yang sah.
- d. Pada tahun 1974 terbit undang-undang Nomor 1 tahun 1974, LN 1974-1 yang dilaksanakan dengan peraturan pemerintah nomor 9 Tahun 1975, LN-1975-12, dimana segala jenis perkara di bidang perkawinan bagi mereka yang beragama Islam dipercayakan kepada Peradilan Agama untuk menyelesaikannya.
- e. Pada tahun 1977 terbit Peraturan pemerintah Nomor 28 Tahun 1977, LN 1977-38 yang memberikan kekuasaan kepada Peradilan Agama untuk menyelesaikan perkara di bidang Perwakafan Tanah Milik.<sup>60</sup>

Pada tataran hukum materiil, secara jelas terdapat perkembangan yang cukup signifikan dalam rangka menggantikan sistem hukum kolonial menjadi hukum nasional. Sebagai contoh dapat diambil bahwa dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974, maka sepanjang mengenai perkawinan yang terdapat dalam buku I kitab Undang-undang Hukum Perdata tentang orang (*van personen recht*) dinyatakan tidak berlaku.

---

<sup>59</sup>Wahyu Widiana, *dalam Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat*, (Ridwan Lubis , editor), (Jakarta: Balitbang Depag, 2004), hlm. 76

<sup>60</sup> R Tresna, *Peradilan di Indonesia*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1978), hlm. 161

Jadi dengan demikian dalam hukum perkawinan ini telah terjadi suatu unifikasi hukum, sehingga setiap orang yang hendak melakukan perbuatan hukum di bidang perkawinan harus mengindahkan ketentuan yang ada dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan.

Kemudian berdasarkan Undang-undang nomor 14 tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, Peradilan Agama telah mendapatkan pengakuan sebagai salah satu dari empat lingkungan peradilan. Dan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama, maka Peradilan Agama akan lebih mantap dalam menjalankan fungsinya, para pencari keadilan pun demikian, akan lebih mudah dan konkrit dalam berurusan dengan Peradilan Agama.

Pada ketentuan Pasal 2 Undang-Undang nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama disebutkan bahwa peradilan Agama merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara perdata tertentu yang diatur dalam undang-undang ini.

Adapun mengenai kompetensi absolut dari Peradilan Agama dapat dibaca dalam ketentuan Pasal 49, yang secara lengkap adalah sebagai berikut:

- a. Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama dan antara orang-orang yang beragama Islam di bidang:
  - 1) perkawinan;
  - 2) kewarisan, wasiat, dan hibah, yang dilakukan berdasarkan hukum Islam;
  - 3) wakaf dan shadaqah.
- b. Bidang perkawinan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) huruf a ialah hal-hal yang diatur dalam atau berdasarkan undang-undang mengenai perkawinan yang berlaku.
- c. Bidang kewarisan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat 1 huruf b ialah penentuan siapa-siapa yang menjadi ahli waris, penentuan mengenai harta peninggalan, penentuan bagian masing-masing ahli waris, dan melaksanakan pembagian harta peninggalan tersebut.

Khusus dalam hal sengketa mengenai hak milik atau keperdataan lain berdasarkan ketentuan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 harus diputus lebih dahulu oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan umum.

Sebagaimana yang telah disebutkan di atas, bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama masih memakai sistem dua atap. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 3 dan Pasal 5 tentang pembinaan yang menyatakan bahwa:

### **Pasal 3**

- (1) Kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan Agama dilaksanakan oleh:
  - a. Pengadilan Agama;
  - b. Pengadilan tinggi Agama.
- (2) Kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan Agama berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara Tertinggi.

### **Pasal 5**

- (1) Pembinaan teknis peradilan bagi Pengadilan dilakukan oleh Mahkamah Agung.
- (2) Pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan Pengadilan dilakukan oleh Menteri Agama.
- (3) Pembinaan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.

Dari dua Pasal 3 dan 5 tersebut nampak bahwa Peradilan Agama bernaung di dua buah lembaga negara, yaitu Mahkamah Agung dan Eksekutif yang dalam hal ini adalah Departemen Agama. Sehingga dengan kondisi tersebut terlihat bahwa kemandirian dan independensi PA di Indonesia pada masa Orba masih belum terwujud secara penuh.

Mengenai kompilasi Hukum Islam yang status atau kedudukan hukumnya hanya berupa Instruksi presiden ini secara yuridis kekuatan berlakunya lemah, akan tetapi pada praktiknya ia dipakai sebagai pedoman oleh Pengadilan Agama dalam menerima, memeriksa, dan memutus sengketa antara umat Islam dibidang perkawinan (buku 1), kewarisan (buku 2), dan wakaf (buku 3). Masyarakat pencari keadilan pun tidak begitu mempermasalahkannya. Dengan demikian dasar berlakunya dari Kompilasi Hukum Islam lebih didasarkan pada kondisi bahwa KHI (fiqh Indonesia) merupakan hukum yang hidup (*living law*), yaitu sebuah hukum

yang dipatuhi oleh masyarakat karena memang sesuai dengan kondisi masyarakat dan kesadaran hukum masyarakat.<sup>61</sup>

### **Analisis Terhadap Kondisi PA Era Reformasi**

Tuntutan reformasi hukum telah mulai mendapatkan respon dari pemerintah. Berkaitan dengan reformasi di bidang Kekuasaan Kehakiman maka kemudian diundangkanlah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Adanya perubahan Undang-Undang nomor 35 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 dilatarbelakangi oleh adanya perubahan di tingkat konstitusi yaitu dengan adanya amandemen UUD 1945 yang memunculkan dua lembaga negara yang memegang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Agung memiliki empat lingkungan peradilan, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Masing-masing dari empat lingkungan peradilan tersebut telah mendapatkan pengaturan melalui undang-undang, yang juga telah disesuaikan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman.

Adanya perubahan pada undang-undang tentang kekuasaan kehakiman yang cukup signifikan lebih disebabkan oleh adanya amandemen UUD 1945. Hal ini tentu saja juga berimbas pada undang-undang di bidang kekuasaan kehakimaan yang lain, yaitu undang-undang tentang Mahkamah Agung, undang-undang tentang Peradilan Umum, undang-undang tentang Peradilan Agama, undang-undang peradilan Militer, dan undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara.

Jadi adanya perubahan tersebut dilatarbelakangi oleh undang-undang sebelumnya yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut UUD 1945.

Pengadilan Agama sebagai salah satu badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman untuk menegakkan hukum dan keadilan bagi orang-orang yang beragama Islam, yang sebelumnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989, hanya berwenang

---

<sup>61</sup>Moh. Mahfud MD (Editor), *Peradilan Agama dan KHI*, (Yogyakarta: UII Press, 1992), hlm 66

menyelesaikan perkara perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, shadaqah, sekarang berdasarkan Pasal 49 huruf i Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006, kewenangan pengadilan agama diperlukan termasuk bidang Ekonomi Syariah. Dengan penegasan dan penguatan kewenangan Pengadilan Agama dimaksudkan untuk memberikan dasar hukum bagi Pengadilan Agama dalam menyelesaikan perkara Ekonomi Syariah. Berdasarkan penjelasan Pasal 49 Huruf i Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 yang dimaksud dengan Ekonomi Syariah adalah perbuatan atau kegiatan usaha yang dilaksanakan menurut prinsip syariah, meliputi: a. Bank syariah, b. Asuransi syariah, c. Reasuransi syariah, d. Reksadana syariah, e. Obligasi syariah dan surat berharga berjangka menengah syariah, f. Sekuritas syariah, g. Pembiayaan syariah, h. Pegadaian syariah, i. Dana pensiun lembaga syariah, j. Bisnis syariah, dan k. Lembaga keuangan mikro syariah.

Dengan adanya penegasan tentang perluasan kewenangan Peradilan Agama tersebut, juga dimaksudkan untuk memberikan dasar hukum kepada Peradilan Agama dalam menyelesaikan perkara tertentu. Termasuk pelanggaran atas undang-undang perkawinan dan peraturan pelaksanaannya, serta memperkuat landasan hukum Mahkamah Syariah dalam melaksanakan kewenangannya di bidang *jinayah* berdasarkan *qanun*.

Undang-undang nomor 3 Tahun 2006 merupakan perubahan perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989. Status undang-undang yang lama dinyatakan dalam Pasal 106A dengan rumusan sebagai berikut:

“Pada saat undang-undang ini mulai berlaku peraturan perundang-undangan pelaksana Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan undang-undang ini.”

Pasal-pasal yang mengalami perubahan antara lain Pasal 2 sehingga dirumuskan sebagai berikut: Peradilan Agama adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara tertentu sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini. Perubahan terdapat pada kata-kata “perkara tertentu”. Pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 disebut dengan “perkara perdata tertentu”. Penghapusan “kata perdata” disini dimaksudkan agar tidak hanya perkara perdata saja yang menjadi kompetensi Pengadilan Agama. Perkara pidana yang berdasarkan syariat Islam seperti yang berlaku di Provinsi Nanggroe

Aceh Darussalam dapat diadili di Mahkamah Syariah yang merupakan peradilan khusus dari Peradilan Agama.

Landasan hukum positif penerapan hukum Islam diharapkan lebih kokoh dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 ini, karena telah menghapus permasalahan pemilihan hukum. Undang-undang Peradilan Agama yang lalu antara lain menyatakan dalam penjelasan umum bahwa: “para pihak sebelum berperkara dapat mempertimbangkan untuk memilih hukum apa yang dipergunakan dalam pembagian kewarisan”. Sedangkan dalam Undang-Undang nomor 3 Tahun 2006 rumusan tersebut dihapus.

Sementara itu dalam praktiknya Peradilan Agama sejak dulu memang tidak bisa lepas dari Peradilan Umum, mengingat terdapat perkara-perkara perdata terkait dengan obyek sengketa di Peradilan Agama, tetapi harus diselesaikan dalam Peradilan Umum terlebih dahulu. Adapun titik singgung antara Peradilan Agama dengan Peradilan Umum, dapat dikemukakan sebagai berikut:

#### a. Hak Opsi

Hak opsi adalah hak untuk memilih sistem hukum yang dikehendaki para pihak yang berperkara sebagai acuan hukum yang akan diterapkan dalam penyelesaian suatu perkara.

Keberadaan hak ini dilatarbelakangi oleh adanya konsep hukum perdata yang bersifat mengatur (*regelen*), bukan bersifat memaksa (*dwingend*) sehingga persetujuan para pihak berperkara dapat dibenarkan dalam pemecahan sengketa perdata.

Syarat untuk dapat diterapkannya hak opsi dalam sengketa kewarisan adalah sebagai berikut:

- a) Perkara yang disengketakan belum diajukan ke pengadilan.
- b) Adanya kesepakatan antara pihak berperkara.

Dengan demikian pada prinsipnya terkait dengan penyelesaian perkara perdata, dasar pijakannya adalah asas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*) sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1338 KUHPerdata yang intinya menyatakan bahwa perjanjian yang dibuat secara sah berlaku seperti undang-undang bagi pihak-pihak yang mengadakannya.

Menurut penulis sepanjang mengenai perkara perdata para pihak bebas untuk memilih cara menyelesaikan sengketa yang dimaksud baik yang menyangkut pilihan hukum maupun pilihan forumnya. Sehingga

akan lebih baik jika jalur litigasi dijadikan sebagai alternatif terakhir (*the last resort*).

### **b. Sengketa Kepemilikan**

Dalam hal terjadi sengketa hak milik atau sengketa keperdataan lain antara orang-orang yang beragama Islam dan non Islam mengenai objek sengketa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006, maka cara penyelesaiannya diatur dalam Pasal 50 yang berbunyi:

- a) Dalam hal terjadi sengketa hak milik atau sengketa lain dalam perkara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49, khusus mengenai objek sengketa tersebut harus diputus lebih dahulu oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan umum.
- b) Apabila terjadi sengketa hak milik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang subjek hukumnya antara orang-orang yang beragama Islam, objek sengketa tersebut diputus oleh Pengadilan Agama bersama-sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49.

Kewenangan untuk menyelesaikan sengketa di bidang hukum keluarga (*family law*), dalam hal ini perkawinan dan waris menjadi kewenangan Pengadilan Agama. Adapun hukum materil yang dipakai oleh Pengadilan Agama khusus tentang sengketa perkawinan didasarkan pada ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI).

Mengenai kompilasi Hukum Islam yang status atau kedudukan hukumnya hanya berupa Instruksi presiden ini secara yuridis kekuatan berlakunya lemah, akan tetapi pada praktiknya ia dipakai sebagai pedoman oleh Pengadilan Agama dalam menerima, memeriksa, dan memutus sengketa antara umat Islam dibidang perkawinan (buku 1), kewarisan (buku 2), dan wakaf (buku 3). Masyarakat pencari keadilan pun tidak begitu mempermasalahkannya. Dengan demikian dasar berlakunya dari Kompilasi Hukum Islam lebih didasarkan pada kondisi bahwa KHI (fiqh Indonesia) merupakan hukum yang hidup (*living law*), yaitu sebuah hukum yang dipatuhi oleh masyarakat karena memang sesuai dengan kondisi masyarakat dan kesadaran hukum masyarakat.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Moh. Mahfud MD, (Editor), *Peradilan Agama dan KHI*, (Yogyakarta: UII Press, 1992), hlm 66

Pasal 49 Undang-undang nomor 3 Tahun 2006 huruf (a) menentukan kewenangan Pengadilan Agama di bidang perkawinan. Adapun yang dimaksud dengan perkawinan adalah hal-hal yang diatur dalam atau berdasarkan UU mengenai perkawinan yang dilakukan menurut syariah, antara lain:

- a. Izin beristri lebih dari seorang;
- b. Izin melangsungkan perkawinan bagi orang yang belum berusia 21 (dua puluh satu) tahun, dalam hal orang tua, wali, atau dalam keluarga dalam garis lurus ada perbedaan pendapat;
- c. dispensasi kawin;
- d. Pencegahan perkawinan;
- e. Penolakan perkawinan oleh pegawai Pencatat nikah;
- f. Pembatalan perkawinan;
- g. Gugatan kelalaian atas kewajiban suami dan istri;
- h. Perceraian karena talak;
- i. Gugatan perceraian;
- j. Penyelesaian harta bersama;
- k. Penguasaan anak-anak;
- l. Pengadilan Agama dapat menetapkan bahwa seorang ibu memiliki biaya pemeliharaan dan pendidikan anak bilamana bapak yang seharusnya bertanggung jawab tidak mematuhi;
- m. Pengadilan Agama dapat menetapkan penentuan kewajiban memberi biaya penghidupan oleh suami kepada bekas istri atau penentuan suatu kewajiban bagi bekas istri;
- n. Pengadilan Agama dapat memberi putusan tentang sah tidaknya seorang anak;
- o. Pengadilan Agama dapat memberi putusan tentang pencabutan kekuasaan orang tua;
- p. Pengadilan Agama dapat memberi putusan tentang pencabutan kekuasaan wali;
- q. Pengadilan Agama dapat menetapkan tentang penunjukan orang lain sebagai wali oleh pengadilan dalam hal kekuasaan seorang wali dicabut.
- r. Pengadilan Agama dapat menetapkan tentang penunjukan seorang wali dalam hal seorang anak belum cukup umur 18 (delapan belas) tahun yang ditinggal kedua orang tuanya;



- s. Pengadilan Agama dapat menetapkan tentang pembentukan kewajiban ganti kerugian atas harta anak yang ada di bawah kekuasaannya;
- t. Pengadilan Agama dapat menetapkan tentang asal-usul anak dan penetapan pengangkatan anak berdasarkan Hukum Islam;
- u. Pengadilan Agama dapat memberi putusan tentang hal penolakan pemberian keterangan untuk melakukan perkawinan campuran; dan
- v. Pengadilan Agama dapat menyatakan sah nya perkawinan. Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut Hukum Islam sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan.
- w. Setelah dipaparkan analisis terhadap kondisi Peradilan Agama baik pada masa Orde Baru dan era Reformasi, maka sebagai benang merah sekaligus untuk memudahkan serta menyederhanakan pemahaman dalam tulisan ini maka di bawah ini dipaparkan tabel perbandingan mengenai kondisi PA baik pada masa Orde Baru dan masa Reformasi:

### Pebandingan Kondisi PA pada Masa Orde Baru dan Era Reformasi<sup>63</sup>

NO	DALAM UU NO. 7 TAHUN 1989 (era Orde Baru)	DALAM UU NO. 3/2006, UU NO 11/2006 DAN UU NO. 50 /2009 (era Reformasi)
1	Peradilan Agama dibentuk dengan keputusan Presiden, Pengadilan Tinggi Agama dengan UU. Dahulu organisasi, administrasi, dan finansial Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama diselenggarakan oleh Menteri Agama.	Peradilan Agama dibentuk dengan Keputusan Presiden, Pengadilan Tinggi Agama dibentuk dengan UU. Sekarang organisasi, administrasi, dan finansial PA dan Pengadilan Tinggi Agama diselenggarakan oleh Mahkamah Agung.

<sup>63</sup> A. Mukti Arto, *Peradilan Agama dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 377-378

2	Peradilan Agama berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara negara di bidang yudikatif di bawah Menteri Agama (eksekutif), sehingga terkesan sebagai lembaga administrasi negara.	Peradilan Agama berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara negara di bidang yudikatif di bawah Mahkamah Agung (yudikatif) berdasarkan UUD 1945 sebagai dasar konstitusional.
3	Peradilan Agama telah memiliki kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan yang terpisah dari dan sejajar dengan pengadilan lain yang setingkat dalam struktur organisasi negara.	Peradilan Agama tetap memiliki kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan yang terpisah dari dan sejajar dengan pengadilan lain yang setingkat dalam struktur organisasi negara (tidak ada perkembangan).
4	Peradilan Agama berfungsi sebagai salah satu unsur pelaksana kekuasaan kehakiman menurut UU No. 14 Tahun 1970.	Sekarang Peradilan Agama berfungsi sebagai salah satu unsur pelaku kekuasaan kehakiman menurut UUD 1945 (Pasal 24) dan UU No. 48 Tahun 2009.
5	Peradilan Agama berkedudukan mandiri dan merdeka, karena tidak ada ketergantungan dengan Peradilan Umum dalam menyelenggarakan fungsi peradilan.	Peradilan Agama berkedudukan mandiri, merdeka dan tidak ada ketergantungan dengan pengadilan negeri dan/atau institusi lain dalam menyelenggarakan fungsi peradilan dan fungsi rumah tangga pengadilan.
6	Dalam UU No 7 Tahun 1989 kompetensi absolut Peradilan Agama hanya terbatas pada perkara perdata tertentu saja.	Dalam UU No 3 Tahun 2006 kompetensi absolut Peradilan Agama pada perkara tertentu. Sehingga kewenangannya lebih luas dibandingkan sebelumnya
7	Masih adanya hak opsi, terutama dalam sengketa pembagian warisan	Sudah tidak adanya hak opsi, terutama dalam sengketa pembagian warisan
8	Jabatan Panitera dan Sekretaris	Jabatan Panitera dan Sekretaris

	masih menyatu, disingkat Pansek	sudah terpisah
9	Peradilan Agama Berada di bawah Eselon Dua (Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama) Departemen Agama	Peradilan Agama berada di bawah Eselon Satu (Direktorat Jenderal Peradilan Agama) Mahkamah Agung RI
10	Untuk wilayah Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam masih diberlakukan regulasi yang sama dengan Peradilan Agama di wilayah lain di seluruh Indonesia	Untuk wilayah Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam diberlakukan regulasi yang berbeda dengan Peradilan Agama di wilayah lain di seluruh Indonesia. Sehingga memiliki kewenangan yang lebih luas dibandingkan dengan Peradilan Agama di luar wilayah Nanggroe Aceh Darussalam. <sup>64</sup>

## C. Penutup

### 1. Kesimpulan.

Setelah penyusun melakukan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, maka kesimpulan yang dapat dipaparkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Rezim Orde Baru cenderung bersikap otoriter dan sentralistik, karena selalu menganggap setiap aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat pada umumnya dan umat Islam pada khususnya yang tidak sesuai dengan agenda yang dikehendaki oleh pemerintah pada masa

---

<sup>64</sup>Bisa dilihat dalam UU No 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan di Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Lihat pula UU No 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Propinsi naggroe Aceh Darussalam. Kedua undang-undang tersebut merupakan hasil perjuangan rakyat Aceh yang sangat penting dan fundamental. Selanjutnya Pemerintah Daerah dan DPRD pada saat itu segera membuat dan mengundang beberapa Peraturan Daerah sebagai penjabaran atas UU No 44 Tahun 1999, antara lain (1) Perda Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan tata Kerja Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU). (2) Perda No 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syari'at Islam. (3) Perda No. 6 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Pendidikan. (4) Perda No. 7 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat. Sebagaimana dikutip Abdul Ghofur Nashori dalam Soufyan M Saleh, Sekilas Dari Pengadilan Agama ke Mahkamah Syari'ah Aceh: <http://www.Mahkamahsyari'ah.nad.go.id>, tanggal akses 6 Maret 2007

Orde Baru sebagai bentuk dari fundamental. Dan kemudian menyebut mereka yang melontarkan aspirasi tersebut kaum fundamentalis (ekstrimis), sebuah sebutan yang secara politis-ideologis menimbulkan kesan menakutkan dan tidak disenangi oleh kelompok nasionalis dan sejumlah elemen masyarakat.

Pengaruh yang ditimbulkan dari dinamika politik pada era Orde Baru terhadap kondisi PA adalah karena kondisi perpolitikan bersifat otoriter, sentralistik dan tidak demokratis maka menjadikan Peradilan Agama sebagai peradilan yang tidak independen dan termarginalkan bila dibandingkan dengan peradilan lainnya yang ada di Indonesia. Dan dengan berlakunya UU Nomor 7 Tahun 1989 posisi Peradilan Agama di Indonesia semakin kuat, dan dasar penyelenggaraannya mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang unifikatif.

Sedangkan pengaruh dinamika politik di era Reformasi terhadap keberadaan PA di Indonesia, karena kondisi perpolitikan sudah relatif lebih demokratis dan tidak sentralistik, maka berpengaruh terhadap kondisi PA yang semakin maju dan berkembang, baik dari aspek yustisial maupun non yustisial, terutama setelah berlakunya UU No 3 Tahun 2006 serta UU No 50 Tahun 2009.

Perbandingan antara kondisi Peradilan Agama pada masa Orde Baru dengan orde Reformasi nampak sangat signifikan, pada masa orde baru karena kondisi perpolitikan bersifat otoriter, sentralistik dan tidak demokratis maka menjadikan Peradilan Agama sebagai peradilan yang tidak independen dan termarginalkan bila dibandingkan dengan peradilan lainnya yang ada di Indonesia. Sedangkan di era Reformasi dimana kondisi perpolitikan sudah sangat demokratis, tidak sentralistik maka berpengaruh terhadap kondisi Peradilan Agama yang semakin maju dan berkembang, baik dari aspek yudisial maupun non yudisial, terutama setelah berlakunya UU No 3 Tahun 2006 serta UU No 50 Tahun 2009.

Dari fenomena dua era yang berbeda tersebut di atas membuktikan kebenaran tesis Mahfud MD yang menyatakan bahwa kondisi perpolitikan yang demokratis akan mewujudkan peradilan atau hukum yang independen dan otonom serta berkembang ke arah kemajuan. Sedangkan kondisi perpolitikan yang otoriter akan

mewujudkan hukum atau peradilan yang tidak berkembang ke arah kemajuan.

## 2. Saran-saran

Adapun saran-saran yang dapat penyusun sampaikan terkait penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Sekalipun secara formal sudah tidak ada hubungan antara Peradilan Agama dengan Kementerian Agama, namun secara historis terdapat akar sejarah hubungan yang sudah lama berlangsung diantara keduanya, oleh sebab itu dalam rangka mewarnai aspek agama (Islam) yang merupakan ruh dari PA bagi para aparatnya, maka diharapkan hubungan tersebut jangan sampai putus sekalipun secara formal sudah tidak ada hubungan diantara keduanya, karena secara kultural historis hubungan diantara keduanya tidak bisa dihilangkan. Maka perlu diadakan forum-forum tertentu untuk mempertemukan keduanya.
- b. Perlunya diperluas kewenangan (kompetensi absolut) dari PA yang diharapkan tidak hanya sebatas hukum perikatan keluarga muslim (*al-ahwal asy-syakhsiyah*), seperti nikah, talak, cerai, ruju', waris, hibah, zakat, wakaf, wasiat, serta sengketa ekonomi syari'ah, namun ke depan diharapkan aspek lain dalam kehidupan umat Islam Indonesia juga menjadi kewenangan PA, sehingga dengan demikian pengamalan syariat Islam bagi umat Islam di Indonesia diharapkan dapat terlaksana secara utuh. Sebagai bukti pengejawantahan ketundukan dan kepatuhan seorang hamba kepada tuhannya sekaligus sebagai pelaksanaan ibadah.
- c. Independensi lembaga peradilan dengan menggunakan sistem peradilan satu atap belumlah jaminan terhadap kemajuan dan independensi Peradilan Agama, walaupun perangkat peraturan perundang-undangan yang menjamin untuk itu telah ada. Namun apabila tidak didukung oleh mekanisme kerja yang solid dan sumber daya manusia yang memadai serta proses pelembagaan peradilan yang kurang tepat, maka produk lembaga peradilan yang akan didapatkan hanya sebatas pada keadilan formal semata, belum sampai pada keadilan substansial. Selain itu karena politik hukum di

Indonesia masih melibatkan lembaga eksekutif (presiden) dan legislatif (DPR) dalam proses pengangkatan Hakim Agung, bahkan dalam hal penyusunan organisasi dan mekanisme kerja MA masih harus berdasar pada Perpres (Peraturan Presiden), anggaran untuk lembaga peradilan masih juga bergantung pada kedua lembaga tersebut. Hal lain yang berkaitan dengan sistem rekrutmen pegawai lembaga peradilan sampai saat ini masih menggunakan peraturan produk eksekutif, maka eksistensi lembaga peradilan sampai saat ini masih belum sepenuhnya independen.<sup>65</sup> Oleh sebab itu upaya penegakan hukum di Indonesia perlu ditopang dan didukung dalam rangka mewujudkan cita-cita peradilan satu atap di bawah MA.

- d. Selaras dengan ide dasar dan syarat terpenuhinya negara hukum, adalah adanya kekuasaan lembaga peradilan yang independen. Sebab gagasan tentang independensi lembaga peradilan lahir bersamaan dengan ide dasar tentang negara demokrasi dan negara hukum yang kini telah berkembang di berbagai belahan dunia tidak terkecuali Indonesia, sekalipun perjalanan lembaga peradilan mengalami pasang surut. Oleh karena itu, dalam penerapan sistem peradilan satu atap, strategi penataan susunan organisasi dan mekanisme kerja lembaga peradilan seutuhnya harus menjadi hak otonom lembaga peradilan itu sendiri. Di samping itu, syarat-syarat rekrutmen hakim dan pegawai lembaga peradilan harus lebih diarahkan kepada kemampuan teknis yudisial dan intellegensi serta integritas moral yang tinggi.<sup>66</sup>
- e. Sekalipun sudah diberlakukan peradilan satu atap di Indonesia dengan puncaknya adalah MA, namun apabila dalam praktiknya belum sepenuhnya mandiri, maka patut untuk menjadi pertanyaan kemandirian lembaga peradilan, baik dalam aspek peraturan perundangan, maupun dalam realitas praktiknya.<sup>67</sup>
- f. Mengacu pada UU No. 4 tahun 2004 tentang *Kekuasaan Kehakiman* dan UU No 5 tentang Perubahan atas UU No 14 Tahun 1985 tentang MA, terdapat perubahan mendasar dalam hal susunan dan

---

<sup>65</sup>Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, cet. ke-1, (Bandung: Refika Aditama, 2007), hlm . 11

<sup>66</sup>*Ibid.*, hlm. 11-12

<sup>67</sup>*Ibid.*, hlm. 9-10.

struktur organisasi MA. Dalam hal ini, implikasinya harus mengubah juga susunan dan struktur organisasi peradilan di bawahnya berikut job descriptionnya. Mengacu pada perubahan tersebut, sangat penting untuk ditegakkan mengenai tata penyelenggaraan peradilan yang independen, efektif, efisien, baku, bermutu, mudah dievaluasi, terbuka dan bertanggung jawab dalam penerapan pola baru tersebut.<sup>68</sup>

- g. Dalam rangka mewujudkan Peradilan Agama yang benar-benar independen, maka perlu diwujudkan sistem administrasi, misalnya anggaran belanja yang mandiri, karena selama sistem anggaran belanja kekuasaan kehakiman tergantung pada “kebaikan hati” pemerintah sebagai pemegang kas negara, maka dimungkinkan berbagai upaya akan dilakukan oleh kekuasaan diluar kehakiman (ekstra yudisial) untuk mengintervensi kekuasaan kehakiman.

-----

### Daftar Pustaka

- Ali, Mohammad Daud, *Hukum Islam, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, cet. ke-12, Jakarta: Rajawali Press, 2012
- Aripin, Jenal, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008.
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cet. ke-1, Jakarta: Konstitusi Press, 2005
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, jilid I, cet. ke-1, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006
- Bisri, Cik Hasan, *Peradilan Agama di Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000.
- Djalil ,Basiq, *Peradilan Agama di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2006
- Halim, Abdul, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000

---

<sup>68</sup>*Ibid.*, hlm 8

<http://www.badilag.net/data/ARTIKEL/KEDUDUKAN> DAN KEWENANGAN PERADILAN AGAMA Di ERA REFORMASI.pdf. Diunduh pada tanggal 20 Oktober 2015

<http://justyadi.blogspot.com/2010/06/peradilan-agama-dalam-reformasi.html>, hlm. 1. Diunduh pada tanggal 20 Oktober 2015

<http://pelitaonline.com/opinions/pak-harto-dan-uu-peradilanagama#.Uk5De396Eiw> diakses tanggal 3 oktober 2013 pukul 14.20

<http://saripedia.wordpress.com/tag/hukum-islam-di-era-orde-baru/> diakses tanggal 3 Oktober 2013 pukul 14.25.

<http://reforey.blogspot.com/2013/03/sejarah-pendidikan-orde-lama-baru-dan.html> diakses tanggal 3 Oktober 2013 pukul 14.30

<http://nyemot.typepad.com/blog/2011/12/relasi-islam-negara-di-era-orde-baru-1980s-1990s-akomodasi-atau-politisasi-islam-.html> , diakses tanggal 3 Oktober 2013 pukul 12.35

Keppres Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Pengalihan Urusan Organisasi, Administrasi dan Finansial Lembaga Peradilan ke Mahkamah Agung

Mahfud MD, Moh., (Editor), *Peradilan Agama dan KHI*, Yogyakarta: UII Press, 1992

Mahfud MD, Moh., *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 2005.

Moh. Mahfud M.D., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca-Amandemen Konstitusi*, cet. ke-1, Jakarta : LP3ES, 2007

Mujahidin, Ahmad, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, Jakarta: Refika Aditama, 2007

Mujahidin, Ahmad, *Pembaharuan Hukum Acara Peradilan Agama*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2012

Muktiarto, *Peradilan Agama dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012.

Musthofa, Syadzali, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Islam di Indonesia*, Solo: Ramadhani, 1990.



- Rosadi, Aden, Dalam Prakata: *Peradilan Agama di Indonesia, Dinamika Pembentukan Hukum*, Bandung: Simbiosis Rekatama Media, 2015
- Sadjali, Munawir, Peradilan Agama Dan Kompilasi Hukum Islam, dalam Moh Mahfud MD dkk (editor), *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam Dalam Tata Hukum Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 1993
- Summa, M. Amin, dan Jaenal Aripin, "Respon Hakim, Panitera, Karyawan Pengadilan Agama, dan Masyarakat Muslim Terhadap UU No. 35 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, *Laporan Hasil Penelitian Kompetitif*, Jakarta : DitbinBapera-Ditjen Binbaga Islam Depag RI, 2000
- Thaib, Dahlan, dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, cet. ke-1, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2003.
- Tresna, R., *Peradilan di Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1978.
- Widiana, Wahyu, dalam *Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat*, (Ridwan Lubis , editor), Jakarta: Balitbang Depag, 2004.
- UU No 14 tahun 1970, LN 1970-74, tentang Ketentuan ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman
- UU No 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan
- UU No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung
- UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama
- UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. LN-RI Tahun 1999 Nomor 147, TLN-RI Nomor 3879
- UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Terhadap UU No 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama
- UU No 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung
- UU No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Terhadap UU No 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama

Widiana, Widiana, *dalam Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat*, (Ridwan Lubis, editor), Jakarta: Balitbang Depag, 2004

Zarkasyi, Mukhtar, “Kerangka Historis Pembentukan UU 7 Tahun 1989”, dalam *Mimbar Hukum: Aktualisasi Hukum Islam*, Nomor 1 Tahun 1, Jakarta: Al-Hikmah & Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama, 1990