

Polemik Penyatuatapan Peradilan Agama di Bawah Mahkamah Agung

Ulin Na'mah

Institut Agama Islam Negeri Kediri, Indonesia
Email: ulinnakmah@gmail.com

Abstract: This article explores the debatable problems concerning with the unification of the Religious Courts under the auspices of the Supreme Court. The transfer of authority of the Religious Courts from the Ministry of Religion Affairs to the Supreme Court was deemed inappropriate and uprooted Religious Courts from its historical roots. Therefore, it is necessary to analyze the historical context of Religious Courts and its contemporary dynamics in the form of its unification under the justice system in Indonesia. This research concludes that the positioning of Religious Courts under the auspices of Ministry of Religious Affairs since the independence era was not an attempt to weaken its authority, but rather an effort to save Religious Courts from the threat of dismissal. Religious Court was posed to the threat of dismissal during the political turmoil in the early establishment of Indonesian state due to disputes over the determination of ideal form of the Indonesian state, between a secular state, a religious state, or a nation state. Thus, the transfer of the Religious Courts from Ministry of Religious Affairs to the same roof with other courts under the auspices of the Supreme Court is not an effort to reduce the authority of the Religious Court or weaken existence. In fact, this unification has returned the Religious Court to its appropriate position and eliminated the long-standing negative stigma against this institution.

Keywords: *Religious Courts; Supreme Courts; legal pluralism; the one roof system*

Abstrak: Artikel ini mengeksplorasi problematika penyatuatapan Pengadilan Agama (PA) di bawah Mahkamah Agung (MA) yang menyebabkan polemik. Pengalihan keberadaan PA dari Kementerian Agama ke MA dianggap tidak tepat dan membuat PA tercerabut dari akar historisnya. Oleh karena itu, perlu dianalisis lebih mendalam terkait sinkronisasi sejarah PA dan dinamika kontemporeranya berupa unifikasi sistem peradilan di Indonesia. Penelitian ini menyimpulkan bahwa keberadaan PA di bawah Kementerian Agama yang terjadi sejak masa kemerdekaan bukanlah upaya pengebirian terhadap PA, melainkan merupakan sebuah bentuk usaha penyelamatan PA dari ancaman penghapusan. Ancaman penghapusan tersebut muncul ketika negara Indonesia masih belum stabil dikarenakan adanya perselisihan tentang diskursus bentuk negara Indonesia, antara negara sekuler, negara agama, dan *nation state*. Dengan demikian, keberadaan

PA yang menjadi satu atap dengan peradilan lainnya di bawah MA bukanlah upaya mengurangi kewenangan atau melemahkan PA. Sebaliknya, penyatuatapan ini telah mengembalikan PA pada posisi seharusnya dan menghilangkan stigma negatif yang dituduhkan kepada PA selama ini.

Kata kunci: *Peradilan Agama; Mahkamah Agung; pluralisme hukum; sistem satu atap*

Pendahuluan

Turki dan Indonesia memiliki kesamaan dalam memilih bentuk bangsa atau *nation state* pascakolonial, yakni bukan negara Islam meskipun sama-sama mendudukkan Islam secara spesial. Agar menjadi warga negara yang baik di Turki, haruslah beragama Islam. Hal ini berbeda dengan di Indonesia, negara mengakui 6 agama resmi, tetapi hanya Islamlah yang mendapat perlakuan istimewa. Selanjutnya, sekularisme yang berlangsung pada masing-masing negara juga berbeda sesuai dengan tujuan pemisahan antara negara dan agama. Apakah pemisahan tersebut dimaksudkan untuk melindungi negara dari campur tangan agama, atautkah menjaga netralitas negara terhadap agama di tengah masyarakat multi agama dan plural?¹ Dalam konteks Indonesia, pemahaman tentang sekularisme dan pluralisme dapat membantu mengurai polemik pro dan kontra tentang penyatuatapan PA di bawah MA bersama lembaga peradilan lainnya.²

Penyatuatapan badan peradilan yang bertujuan untuk menciptakan independensi lembaga peradilan, pada awalnya merujuk pada gagasan amendemen Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Gagasan amendemen Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman dijadikan titik perjuangan para hakim pada setiap Musyawarah Nasional Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI).

¹ M. M. van Bruinessen, "Comparing the Governance of Islam in Turkey and Indonesia : Diyanet and the Ministry of Religious Affairs," Buku, RSIS Working Papers (S. Rajaratnam School of International Studies, 3 Mei 2018), hlm. 2-3, <http://localhost/handle/1874/371381>.

² Polemik perjalanan PA di Indonesia yang paling signifikan memang seputar isu pertentangan antara sekularisme dan agama ini. Lihat Cate Sumner dan Tim Lindsey, "Courting Reform: Indonesia's Islamic Courts and Justice for the Poor," *International Journal for Court Administration* 4, no. 1 (Desember 15, 2011): hlm. 4, <https://doi.org/10.18352/ijca.66>.

Seiring dengan tuntutan reformasi dalam bidang kekuasaan kehakiman agar mandiri dan independen sebagaimana diharapkan dalam UUD 1945 dan TAP MPR No. X/MPR/1998, maka tatanan peraturan perundang-undangan juga mengalami perubahan atau amendemen. Undang-undang yang baru tentang peradilan (UU No. 35 Tahun 1999 dan UU No. 4 Tahun 2004 tentang Peradilan), sistem yang digunakan adalah sistem satu atap. Artinya, pembinaan terhadap empat lingkungan lembaga peradilan (Pengadilan Agama, Pengadilan Negeri, Pengadilan Tata Usaha Negara, dan Pengadilan Militer), secara teknis yustisial, administratif, organisatoris, dan finansial berada di bawah MA.³

Akan tetapi, perjuangan penyatuatapan di lingkungan PA tidak semulus pada lingkungan peradilan lainnya. Pro dan kontra mewarnai proses penyatuatapan PA di bawah MA. Kelompok yang setuju terhadap penyatuatapan lebih berorientasi pada hal-hal yang bersifat materiel, terutama menyangkut perbaikan sarana dan prasarana. Termasuk juga bentuk materiel lainnya, seperti gaji atau tunjangan, penghasilan lain, dan biaya operasional PA. Alasan lainnya bersifat struktural, yakni keinginan untuk menyatukan badan-badan peradilan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman tertinggi, dengan istilah sistem satu atap. Melepaskan campur tangan eksekutif dalam mengurus badan peradilan dan adanya reformasi pada bidang hukum, khususnya menyangkut kekuasaan kehakiman, juga menjadi salah satu alasan bagi mereka yang setuju terhadap penyatuatapan.⁴ Sementara itu, mereka yang tidak setuju dengan penyatuatapan PA ialah karena adanya ikatan historis antara PA dengan Kementerian Agama. Salah seorang pakar hukum tata negara, Ismail Sunny, bahkan menyatakan bahwa PA tidak boleh dialihkan ke MA. Ia harus tetap berada di bawah Departemen Agama (Kementerian Agama). Pernyataan senada juga disampaikan secara tegas oleh Busthanul Arifin, Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Lingkungan Peradilan Agama, bahwa PA tidak akan pernah beralih hingga kiamat sekalipun.⁵ Penolakan

³ Jaenal Aripin, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 294-295.

⁴ *Ibid.*, hlm. 303.

⁵ *Ibid.*

tersebut semata-mata karena kekhawatiran mereka akan kehilangan sisi historis PA dengan Kementerian Agama.⁶

Para pemimpin politik Islam senantiasa menentang reformasi penyatuatapan PA di bawah MA, hal ini karena adanya kekhawatiran akan terjadi penghapusan terhadap lembaga peradilan tersebut. Bahkan, terdapat diantara mereka yang menganggap PA—sebagai lembaga Islam—harus tetap terpisah dari lembaga-lembaga pemerintah lain dan terikat dengan umat Islam selama Indonesia belum menjadi negara Islam.⁷ Campur tangan apa pun dalam urusan Islam oleh negara dianggap berbahaya, sebagaimana yang pernah terjadi pada zaman penjajahan.⁸ Selain itu, lembaga peradilan merupakan salah satu simbol dari kekuasaan dan lembaga Peradilan Agama Islam adalah simbol dari kekuasaan Islam.⁹ Kementerian Agama sendiri juga merupakan simbol kekuasaan Islam. Dengan

⁶ Kamaruddin, "Diskursus Penyatuatapan Peradilan Agama di Bawah Mahkamah Agung (Studi Hukum Responsif)," *Al-'Adl* 8, no. 1 (Januari 2015): hlm. 62.

⁷ Pada mulanya, Islam di Indonesia berada di bawah kontrol kerajaan atau kesultanan. Namun demikian, kesultanan ini tidak lebih hanya menjadi patron para ulama untuk menyiapkan berbagai kebutuhan literatur maupun fasilitas yang lain demi pengembangan ilmu pengetahuan Islam. Pada dasarnya, keraton atau kerajaan atau kesultanan merupakan pusat literatur Islam. Akan tetapi, semenjak kedatangan kolonial Belanda di Indonesia, relasi Islam dengan kesultanan atau pemerintahan menjadi terganggu. Hal ini diawali dari penghapusan kesultanan-kesultanan di Indonesia oleh kolonial Belanda. Seiring penghapusan kesultanan-kesultanan tersebut, lahirlah resistensi para ulama dan umat Islam terhadap kolonial Belanda. Selanjutnya, mereka juga memutuskan untuk menjauh dari segala bentuk kekuasaan politik dan memilih menjadi independen. Segala kegiatan dan urusan keislaman diatur oleh masyarakat muslim sendiri. Selanjutnya, Islam Kultural-lah yang berkembang sangat kuat di Indonesia dengan lahirnya organisasi massa muslim seperti NU, Muhammadiyah, dan yang lainnya pada tahun 1900-an. Hal itu terbukti dengan kekalahan politik Islam di tangan partai politik Islam pada pemilu tahun 1955. Pada akhirnya, karakteristik Islam di Indonesia yang didominasi oleh Islam Kultural ini lah yang menjadikan umat Islam Indonesia sama sekali tidak tergiur oleh hembusan pembentukan negara Islam di Indonesia. Lihat Azyumardi Azra, "Distinguishing Indonesian Islam: Some Lessons to Learn," dalam *Islam in Indonesia: Contrasting Images and Interpretations*, ed. Jajat Burhanudin dan Kees van Dijk (Amsterdam: ICAS/Amsterdam University Press, 2013), hlm. 66-67.

⁸ Daniel S. Lev, *Peradilan Agama Islam di Indonesia*, terj. Zaini Ahmad Noeh, cet. 2 (Jakarta: Intermedia, 1986), hlm. 95.

⁹ *Ibid.*, hlm. 18.

demikian, dapat ditegaskan bahwa kekhawatiran yang ada cenderung bersumber dari ikatan rasa kedekatan emosional antara PA dan Kementerian Agama.

Beberapa kajian sebelumnya menyatakan bahwa penyatutan PA dengan peradilan lainnya di bawah MA merupakan keharusan yang dilakukan demi terwujudnya kemandirian PA dan supremasi hukum. Pandangan yang kontra terhadap penyatutan dianggap sebagai kewajaran.¹⁰ Dalam perspektif hukum responsif, penolakan penyatutan oleh beberapa pihak dilatarbelakangi oleh tidak adanya penggunaan wawasan hukum responsif dalam menyikapinya.¹¹ Terlepasnya PA secara kelembagaan dari Kementerian Agama dianggap sebagai kelemahan di satu sisi dan merupakan kelebihan pada sisi yang lain. Pada satu sisi, keberadaan PA telah mendapat pengakuan sebagai bagian dari lembaga peradilan di Indonesia, sedangkan di sisi lain, PA tidak lagi menjadi kewenangan Kementerian Agama sebagai induknya.¹²

Berdasarkan paparan di atas dapat dikatakan bahwa, kajian-kajian yang pernah ada tentang penyatutan PA di bawah MA tidak melihat keberadaan PA di bawah Kementerian Agama secara historis-politis, tetapi sebagai fakta yang hadir begitu saja tanpa terkait dengan fakta sejarah sebelumnya. Tulisan ini berusaha melihat proses beralihnya PA dari Kementerian Kehakiman kepada Kementerian Agama pada tahun 1946 dan kemudian beralih ke MA. Pertanyaan penting dari tulisan ini adalah, apakah keberadaan PA satu atap dengan peradilan lainnya di bawah MA dan sekaligus terlepasnya PA dari kementerian Agama sebagai pilihan yang tepat atau sebaliknya, merupakan upaya pelemahan terhadapnya? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, diperlukan upaya sinkronisasi sejarah Peradilan Agama dan dinamika kontemporer terkait pentingnya unifikasi sistem peradilan di Indonesia yang disebut dengan istilah *The One Roof System*.

¹⁰ Andi Akram, "Sejarah Peradilan Agama di Indonesia," *Al-Manahij* 2, no. 1 (Juni 2008): hlm. 105; Malik Ibrahim, "Peradilan Satu Atap (The One Roof System) di Indonesia dan Pengaruhnya Terhadap Peradilan Agama," *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum* 47, no. 2 (Desember 2013).

¹¹ Kamaruddin, "Diskursus Penyatutan Peradilan Agama di Bawah Mahkamah Agung (Studi Hukum Responsif)," hlm. 57.

¹² Suherman, "Kedudukan dan Kewenangan Pengadilan Agama di Indonesia," *At-Tabkīm* 5, no. 1 (2015): hlm. 2.

Keberadaan Peradilan Agama pada Masa Kolonial

Pada awalnya, pemerintah Hindia Belanda berkesimpulan bahwa orang Islam Indonesia telah melakukan resepsi seluruh hukum Islam sebagai satu kesatuan. Dalam ilmu hukum (Indonesia) hal ini dikenal sebagai teori *Receptie in Complexu*.¹³ Puncak dari teori *Receptie in Complexu* ialah kelahiran Stb. 1882 No. 152¹⁴ tentang pembentukan Pengadilan Agama di Jawa dan Madura (*Bepaling betreffend de Priesteaden op Java en Madoera*).¹⁵ Keputusan Ratu Belanda—meski hanya berniat untuk menertibkan PA ini—dinyatakan berlaku mulai tanggal 1 Agustus 1882 dan dimuat dalam Stb. 1882 No. 153. Namun sayangnya, keberlangsungan politik ini tidak lama. Teori ini mendapat kecaman pedas dari ahli hukum Adat, Cristiaan Snouck Hurgronje.¹⁶ Dia berpendapat bahwa pembentukan PA adalah kesalahan yang patut disesalkan. Pengadilan Agama seharusnya dibiarkan saja berjalan liar tanpa ada bantuan dan campur tangan pemerintah sehingga

¹³ A. Basiq Djalil, *Peradilan Agama di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 17.

¹⁴ Keputusan ini berisikan 7 buah pasal sebagai berikut:

- 1) Di samping tiap-tiap Landraad [Pengadilan Negeri], diadakan Pengadilan Agama, yang mempunyai daerah hukum yang sama.
- 2) Pengadilan Agama terdiri atas Penghulu yang diperbantukan pada Landraad sebagai ketua dan sedikit-dikitnya 3 orang serta sebanyak-banyaknya 8 orang ulama Islam sebagai anggota.
- 3) Pengadilan Agama tidak boleh mengambil keputusan jika tidak ada sedikit-dikitnya 3 orang anggota, termasuk ketuanya hadir. Dalam keadaan perimbangan suara, maka ketua yang menentukan.
- 4) Keputusan-keputusan Pengadilan Agama harus dinyatakan dalam surat yang memuat pertimbangan-pertimbangan dan alasan secara singkat serta ditandatangani oleh anggota-anggota yang hadir, begitu pula dicatat biaya perkara yang dibebankan kepada yang berperkara.
- 5) Kepada kedua belah pihak yang berperkara harus diberikan salinan surat keputusan yang ditandatangani oleh ketua.
- 6) Keputusan-keputusan Pengadilan Agama harus dimuat dalam surat register yang setiap 3 bulan sekali harus disampaikan kepada Kepala Daerah setempat [Bupati atau lain-lainnya] untuk memperoleh penyaksian [visum] daripadanya.
- 7) Keputusan-keputusan Pengadilan Agama yang melampaui batas atau tidak memenuhi ketentuan ayat 2, 3 dan 4 di atas tidak dapat dinyatakan berlaku.

¹⁵ Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basit Adnan, *Sejarah Singkat Pengadilan Agama Islam di Indonesia* (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1983), hlm. 32, 34.

¹⁶ *Ibid.*

keputusan-keputusannya tidak memiliki kekuatan hukum.¹⁷ Pada praktiknya, Stb. 1882 No.152 hanya menyebutkan wewenang PA secara umum, yakni untuk mengadili perkara-perkara perdata tertentu bagi umat Islam di Jawa dan Madura tanpa memerinci detail perkara-perkara perdata tersebut. Pada sisi lain, PA sendiri yang menetapkan perkara yang masuk dalam kewenangannya, yaitu: pernikahan, perceraian, mahar, nafkah, sah tidaknya anak, perwalian, kewarisan, hibah, sedekah, *baitul mal*, dan wakaf. Penetapan wewenang tersebut merupakan kelanjutan dari praktik peradilan dalam masyarakat bumiputra yang beragama Islam sejak zaman kerajaan-kerajaan Islam hingga zaman VOC.¹⁸

Pandangan Hurgronje di atas berkembang menjadi teori *Receptie* dan menggantikan teori *Receptie in Complexu* melalui politik *Adatrecht*.¹⁹ Sejak tahun 1929, teori *Receptie* diberlakukan dalam tata hukum *Indische Staatsregelirig* Hindia Belanda 1929.²⁰ Pemunculan hukum adat atau *Adatrecht* menimbulkan reaksi keras dari kalangan umat Islam karena dianggap mematikan perkembangan hukum Islam dan sekaligus mematikan semangat perlawanan terhadap penjajah.²¹ Pemerintah Hindia Belanda berusaha meminggirkan peranan hukum Islam dari kehidupan masyarakat dan mendukung hukum adat setiap kali terjadi pertentangan antar keduanya.²² Semua ini terjadi karena pemerintah kolonial tidak senang melihat kemenangan Islam terhadap adat. Islam dianggap terlalu universal, selalu mengancam bagi keberadaan pemerintah kolonial, dan terlalu kuat untuk dilawan.²³

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 18. Mereka biasanya bersidang di serambi depan masjid pada hari-hari tertentu. Di antara contoh kasus yang mereka hadapi atau selesaikan dalam persidangan tersebut ialah tuntutan perceraian oleh seorang istri dan sengketa waris dalam hal besar-kecilnya pembagian harta warisan. Lihat Cristiaan Snouck Hurgronje, *Kumpulan Karangan Snouck Hurgronje IX*, terj. Sutan Maimun dan Rahayu S. Hidayat (Jakarta: INIS, 1994), hlm. 194.

¹⁹ Pasal 134 Ayat (2). Lihat Lev, *Peradilan Agama Islam di Indonesia*, hlm. 30-31.

²⁰ Abdul Manan, *Etika Hakim dalam Penyelenggaraan Peradilan* (Jakarta: Kencana, 2007), hlm. 164.

²¹ *Ibid.*, hlm. 164.

²² Muhammad Iqbal, *Hukum Islam Indonesia Modern*, cet. 1 (Tangerang: Gaya Media Pratama, 2009), hlm. 46.

²³ Lev, *Peradilan Agama Islam di Indonesia*, hlm. 30-31.

Bentuk pembatasan terhadap PA juga bisa dilihat pada lahirnya Stb. 1931 No. 53,²⁴ yang menuai reaksi keras dari kalangan muslim.²⁵ Tindakan Pemerintah Hindia Belanda untuk mengurangi wewenang PA berarti mempersempit berlakunya hukum Islam di dalam masyarakat muslim. Sebaliknya, para ahli hukum Belanda, terutama Ter Haar, mengemukakan sikap Pemerintah Hindia Belanda yang menunda pelaksanaan Stb. 1931 No. 53 tersebut.²⁶ Mereka menuntut kepada pemerintah agar segera menghapuskan dualisme peradilan, terutama dalam persoalan waris, karena memakan waktu dan biaya.²⁷

Pemerintah Kolonial Hindia Belanda sendiri sama sekali tidak mepedulikan reaksi penolakan umat Islam atas lahirnya Stb. 1931 No. 53.²⁸ Pemerintah kolonial terus melanjutkan usaha pembatasan kewenangan PA. Bukan hanya itu, Pemerintah Kolonial bahkan melakukan tekanan mental, pengejaran, penangkapan, dan pembunuhan terhadap ulama-ulama terkemuka Indonesia. Dalam hal ini, hasil kerja atau laporan *Priesterraden Commissie*, selain dijadikan pijakan dalam mendorong lahirnya Stb. 1931 No. 53, juga digunakan sebagai pijakan dalam mendorong lahirnya Stb. 1937 No. 116 pada 1 April 1937 yang menjadikan PA semakin tidak berdaya.²⁹ Stb. 1937 No. 116 ini semakin membatasi perkara yang menjadi kewenangan PA. Nikah, talak, cerai, dan rujuk saja yang tersisa dari kompetensi dan kewenangan PA. Perkara waris, *hadlanah* dan wakaf dihilangkan, meskipun di sisi lain telah berhasil diadakan Mahkamah Islam Tinggi

²⁴ *Ibid.*, hlm. 34. Di antara ketentuan pokok yang termuat di dalamnya ialah: (a) Bentuk Pengadilan Agama sebagai *priesterraad* atau disebut juga Raad Agama, diubah menjadi *Penghoeloe Gerecht* yang terdiri atas seorang penghulu sebagai hakim, didampingi dua orang penasehat dan seorang *griffier* [panitera]. (b) Kekuasaan Pengadilan Agama dibatasi hanya memeriksa perkara-perkara yang bersangkutan dengan nikah, talak, rujuk, *hadlanah*, wakaf. Adapun perkara-perkara selainnya [termasuk waris] dicabut dan diserahkan kepada *Landraad*. (c) Diadakan beberapa tambahan tentang acara pada Pengadilan Agama. (d) Diadakan Mahkamah Islam Tinggi sebagai badan peradilan banding atas putusan-putusan Pengadilan Agama.

²⁵ Noeh dan Adnan, *Sejarah Singkat Pengadilan Agama Islam di Indonesia*, hlm. 36.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Manan, *Etika Hakim dalam Penyelenggaraan Peradilan*, hlm. 164.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 164.

sebagai pengadilan bandingnya, berdasarkan Stb. 1937 No. 610.³⁰ Intervensi kolonial Belanda terhadap penentuan standar interpretasi dan evaluasi hukum yang sah sangat besar.³¹

Pencabutan perkara waris dan lainnya dari kewenangan PA melalui Stb. 1937 No. 116 benar-benar menuai protes keras dari umat Islam. Para penghulu beserta pegawainya telah membentuk perkumpulan bernama PPDP (Perhimpunan Penghoeloe dan Pegawai). Beberapa kali PPDP melayangkan surat protes kepada Pemerintah Kolonial. Akan tetapi, segala upaya protes PPDP demi kembalinya penyelesaian perkara waris ke dalam lingkungan PA tidak berhasil. Justru sebaliknya, Pemerintah Kolonial Belanda menghapus kedudukan penghulu sebagai penasihat *landraad* sebagaimana yang telah diusulkan oleh C. Snouck Hurgronje sebelumnya. Menurutnya, jabatan penghulu sebagai penasihat *landraad* itu sangat tidak layak atau tidak pantas diadakan, bahkan memalukan.³² Kedudukan penghulu di lingkungan *landraad* dianggap hanya sebagai “juru sumpah” terhadap saksi muslim.³³

Usaha pengebirian PA juga dilakukan dengan menciptakan komunitas hukum adat di kalangan pribumi. Salah satu kekuatan penggeraknya adalah Ter Haar dan para mahasiswa hukum adat yang berada di perguruan tinggi di Jawa dan juga van Vollenhoven di Leiden. Kebanyakan para mahasiswa ini adalah keturunan “priyayi” Jawa. Di antara mereka yang terkenal berpengaruh adalah R. Supomo (w. 1958). Ter Haar, R. Supomo dan teman-temannya berdalih bahwa dalam kenyataannya pengaruh Islam pada aturan-aturan kewarisan dalam keluarga di Jawa atau di mana pun di Indonesia tidak mendalam. Menurut mereka, hukum Syari’ah dalam kewarisan tidak mampu memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat Indonesia.³⁴

Perjuangan umat Islam untuk mengembalikan perkara waris ke dalam kewenangan PA tetap tidak surut. Ketika pemerintah kolonial

³⁰ Noeh dan Adnan, *Sejarah Singkat Pengadilan Agama Islam di Indonesia*, hlm. 37-38.

³¹ Mason C. Hoadley, *Islam dalam Tradisi Hukum Jawa dan Hukum Kolonial*, ed. Jamil Gunawan (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009), hlm. 67.

³² Manan, *Etika Hakim dalam Penyelenggaraan Peradilan*, hlm. 166.

³³ Noeh dan Adnan, *Sejarah Singkat Pengadilan Agama Islam di Indonesia*, hlm. 43.

³⁴ Lev, *Peradilan Agama Islam di Indonesia*, hlm. 35-36.

berganti dari Belanda kepada Jepang, umat Islam juga mengajukan tuntutan yang sama kepada pemerintah kolonial Jepang. Akan tetapi, karena agen hukum adat sudah sedemikian menyebar dan menjadi fanatik, maka usaha umat Islam juga menuai kegagalan. Terbukti, dalam suatu uraian ilmiah, R. Supomo melemparkan beberapa pertanyaan, di antaranya: apakah penghulu masih harus tetap memegang jabatannya sebagai penasihat pada Pengadilan Negeri dan pada bupati?, apakah kedudukan Pengadilan Agama Islam masih harus dipertahankan?, dan apakah Pengadilan Agama di Negara Indonesia Merdeka kemudian hari masih harus diadakan?³⁵ Bagi Supomo dan para nasionalis lain, sebuah negara yang sekuler harus bersifat modern dan tidak perlu berdasarkan Agama Islam. Supomo menginginkan semua jabatan penghulu di dalam instansi-instansi sipil lainnya dihapuskan.

Akan tetapi, pada masa penjajahan Jepang lahir sebuah lembaga yang disebut Jawatan Agama Pusat (*Syummubu*). Jawatan inilah yang menjadi cikal bakal pembentukan Departemen Agama (Kementerian Agama) selanjutnya.³⁶ Perubahan yang terjadi pada PA hanya penggantian nama dari bahasa Belanda menjadi bahasa Jepang.³⁷ Meskipun Jepang sempat berusaha mengambil hati rakyat Indonesia dengan membentuk Dewan Sanyo, yang dimaksudkan untuk memberikan dan mempersiapkan kemerdekaan Indonesia, di balik itu ternyata ada niat jahat yang disisipkannya, yakni ingin menghapus PA melalui ide unifikasi lembaga peradilan, yakni satu pengadilan untuk semua golongan penduduk, kecuali untuk bangsa Jepang sendiri.³⁸

Pada tanggal 14 April 1945, Dewan Sanyo mengeluarkan jawaban atas pertanyaan Gunseikanbu pada akhir bulan Januari 1945 tentang keberlangsungan lembaga Penghulu (PA) dan cara mengurus Kas Masjid dalam konteks kedudukan agama dalam Negara Indonesia Merdeka yang dijanjikan. Dalam hal ini, Dewan Sanyo menyampaikan bahwa sesuai prinsip *nation state* ketika kelak Indonesia merdeka, maka

³⁵ *Ibid.*, hlm. 55.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 63-64.

³⁷ Kamaruddin, "Diskursus Penyatutan Peradilan Agama di Bawah Mahkamah Agung (Studi Hukum Responsif)," hlm. 129.

³⁸ Noeh dan Adnan, *Sejarah Singkat Pengadilan Agama Islam di Indonesia*, hlm. 20-21.

keberadaan PA tidak relevan lagi, cukup pengadilan biasa (umum) dengan mendengar pertimbangan ahli agama.³⁹

Keberadaan PA Pascakemerdekaan hingga Menjelang Masa Reformasi

Peradilan Agama pascakemerdekaan juga belum sepenuhnya stabil dari polemik yang diakibatkan oleh rezim kolonial. Persoalan antara umat Islam dan komunitas hukum adat serta para nasionalis pada masa akhir kolonial masih belum terpecahkan. Setelah kemerdekaan PA diserahkan dari kementerian Kehakiman kepada Departemen Agama melalui Keputusan Pemerintah pada 25 Maret 1946.⁴⁰

Berdirinya Departemen Agama atau Kementerian Agama⁴¹ di Indonesia merupakan hal yang unik dalam pandangan dunia Islam.⁴² Eksistensi Kementerian Agama di Indonesia tidak jauh berbeda dengan eksistensi PA di Indonesia. Keduanya membawa simbol Islam dalam konteks negara-bangsa, Negara Kesatuan Republik Indonesia. Melalui usulan Menteri Agama yang disetujui Menteri Kehakiman, pemerintah menetapkan bahwa PA diserahkan dari kekuasaan Departemen Kehakiman kepada Departemen Agama dengan

³⁹ *Ibid.*, hlm. 45-46.

⁴⁰ Pada akhir masa pendudukan Jepang, seluruh PA masih berada di bawah kekuasaan Departemen Kehakiman. Kiai Adnan (Ketua Mahkamah Islam Tinggi) maupun orang lain tidak ada yang berinisiatif untuk mengadakan perubahan dalam kedudukan PA. Barulah sewaktu Departemen Agama dibentuk, terasa perlu ada suatu perubahan untuk menegaskan pertanggungjawaban atas PA tersebut. Menteri Agama Rasyidi segera menghubungi Kiai Adnan agar mau membawa PA ke dalam tubuh Departemen Agama. Kiai Adnan pun menyetujui tawaran Menteri Agama tersebut, dengan syarat Menteri Agama harus berjanji bahwa perpindahan itu tidak saja harus mampu mencegah terjadinya kemerosotan di dalam PA, tetapi juga berjanji akan meningkatkan dan memulihkan beberapa wewenang yang telah dicabut darinya pada masa kolonial dan sebelum perang. Lev, *Peradilan Agama Islam di Indonesia*, hlm. 86; Lihat juga Djazimah Muqoddas, *Kontroversi Hakim Perempuan pada Peradilan Islam di Negara-Negara Muslim* (Yogyakarta: LKiS, 2011), hlm. 160.

⁴¹ Sekarang Departemen Agama telah berganti nama menjadi Kementerian Agama, dan dalam pembahasan selanjutnya akan digunakan istilah Kementerian Agama.

⁴² Lev, *Peradilan Agama Islam di Indonesia*, hlm. 62-63.

ketetapan pemerintah No. 5/SD tanggal 25 Maret 1946.⁴³ Peraturan sementara yang mengatur PA tercantum dalam *Verordering* 8 November 1946 dari *Chief Commanding Officer Allied Military Administration Civil Affair Branch*. Dengan *Verordering* tersebut ditetapkan adanya Pengadilan Penghulu (*Penghoeloe Gerecht*), yang terdiri dari seorang ahli hukum Islam sebagai ketua dan dibantu oleh dua orang anggota serta seorang panitera. Sedangkan wewenangnya sama dengan *Priesterraad* dahulu.⁴⁴

Upaya nyata dan langsung dari Departemen Agama untuk menjadikan PA lebih baik terlihat dari inisiatifnya dalam pencetusan UU No. 22 Tahun 1946. Departemen Agama bermaksud mempersatukan administrasi nikah, talak dan rujuk di seluruh Indonesia di bawah pengawasannya sendiri. Selain itu, beberapa perbaikan pengelolaan PA di bawah Departemen Agama juga telah dilakukan, antara lain pemberian gaji dan tercetusnya UU No. 22 Tahun 1946.⁴⁵ Hal ini disebabkan adanya kesadaran penuh Departemen Agama akan munculnya ancaman eksistensi PA oleh kaum nasionalis. Oleh karena itu, dukungan Departemen Agama terhadap PA sangat penting dan mendesak.⁴⁶

Polemik ketidaksesuaian PA dengan konsep negara sekuler senantiasa mewarnai gerak maju perkembangannya. Hal ini

⁴³ Aripin, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*, hlm. 267; Alasan preferensi mendudukkan PA di bawah yurisdiksi Departemen Agama daripada bersama dengan pengadilan umum di bawah Departemen Kehakiman adalah untuk menjamin terlaksananya kontrol umat Islam terhadap ancaman birokrasi negara yang lebih teknokratis. Lihat Mark Cammack, "Islamic Law in Indonesia's New Order," *The International and Comparative Law Quarterly* 38, no. 1 (Januari 1989): hlm. 54; Dalam pandangan Departemen Kehakiman, keberadaan PA dianggap sebagai pengadilan sektarian dan tidak sesuai dengan konsep negara-bangsa modern. Lihat Mark Cammack, "Indonesia's 1989 Religious Judicature Act: Islamization of Indonesia or Indonesianization of Islam?," *Indonesia*, no. 63 (April 1997): hlm. 148; Keberadaan PA di bawah Kementerian Agama berlangsung hingga tahun 1999 setelah keluarnya UU No. 35 Tahun 1999 tentang Kekuasaan Kehakiman yang lebih dikenal dengan Undang-undang Penyatutan Peradilan di bawah Mahkamah Agung. Lihat Muqoddas, *Kontroversi Hakim Perempuan pada Peradilan Islam di Negara-Negara Muslim*, hlm. 160.

⁴⁴ Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum Islam di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000), hlm. 70.

⁴⁵ Halim, hlm. 70.

⁴⁶ Lev, *Peradilan Agama Islam di Indonesia*, hlm. 75.

disebabkan ahli hukum nasionalis selalu berusaha menghapuskan PA pada setiap kesempatan. Para pejabat nasionalis dalam Departemen Kehakiman masih berusaha membuat undang-undang sebagai usaha untuk menghapuskan eksistensi PA. Usaha pertama adalah lahirnya UU No. 19 tahun 1948, meskipun belum pernah dinyatakan berlaku. Undang-undang ini jelas mencerminkan cita-cita para ahli hukum dan pemimpin nasionalis yang menginginkan adanya integrasi penuh dalam susunan pengadilan sipil dan penghapusan pengadilan adat (termasuk PA).⁴⁷ Dalam UU tersebut dinyatakan:

“Perkara perdata antara orang-orang Islam yang menurut hukum yang hidup harus diperiksa dan diputuskan menurut hukum agamanya harus diperiksa oleh badan-badan peradilan umum dan dilakukan oleh seorang hakim yang beragama Islam sebagai ketua dan dua orang hakim ahli agama Islam sebagai anggotanya.”⁴⁸

Usaha penghapusan PA melalui ketentuan perundang-undangan juga dapat dilihat melalui Undang-undang Darurat No. 1 Tahun 1951 tentang Susunan, Kekuasaan, dan Acara Pengadilan-Pengadilan Sipil. Pada undang-undang tersebut, kembali menyinggung perihal kesatuan peradilan sipil dan penghapusan pengadilan adat (termasuk PA) secara berangsur-angsur. Dalam undang-undang tersebut disebutkan:

“Pemerintah akan membicarakannya dengan Dewan Perwakilan Rakyat apakah tidak seharusnya menyerahkan urusan perkara perdata yang sekarang harus diputuskan menurut Syari’at Islam (dilimpahkan) kepada Pengadilan Negeri?”⁴⁹

Departemen Agama merespons ancaman keberadaan PA tersebut dengan meletakkan PA dalam struktur yang disebut “Jawatan Urusan Agama”. Akan tetapi, setelah penyerahan kedaulatan, Departemen Agama merasa perlu mengadakan suatu bagian khusus PA. Pada tahun 1952 dibentuklah Biro PA di samping Urusan Agama, Pendidikan dan Penerangan Agama. Semenjak itu, Biro PA yang kemudian menjadi Direktorat PA, mengusahakan pembentukan Pengadilan-pengadilan Agama di Luar Jawa dan Madura. Dengan adanya Biro PA, maka PA memperoleh perlindungan yang lebih kuat

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 87.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

sebagai aparat hukum negara. Meskipun demikian, para pejabat agama tidak pernah benar-benar yakin bahwa PA sudah cukup aman terhadap tantangan-tantangan dari luar, sehingga mereka belum merasa selesai untuk berbuat sesuatu.⁵⁰

Polemik tentang PA pada saat itu lebih diwarnai oleh muatan politik daripada hukum. Dengan demikian, beberapa diskusi yang mengiringi proses kelahiran sebuah produk hukum tidak dapat dilepaskan dari soal-soal politik. Selain itu, cara berpikir atau logika yuridis yang seharusnya lebih mengedepan di dalam berpolemik menjadi tenggelam dalam kegaduhan-kegaduhan yang berbau politis.⁵¹ Pada masa Orde Lama pernah diberlakukan UU No. 19 Tahun 1964, yang dalam Pasal 19 dinyatakan bahwa demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat mendesak, presiden dapat turun atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan. Dengan demikian, pengadilan tidak bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan membuat undang-undang.⁵² Pada masa Orde Baru, pemerintah juga sering turut mempengaruhi jalannya persidangan, terutama dalam kasus yang menyinggung kepentingan penguasa.⁵³

Kementerian Agama vs Mahkamah Agung dalam Proses Penyatuatapan PA pada Era Reformasi

Menteri Agama telah menyerahkan organisasi, administrasi, dan finansial lingkungan PA kepada Ketua MA pada tanggal 30 Juni 2004. Namun demikian, proses pelaksanaan penyatuatapan PA di bawah Mahkamah Agung,⁵⁴ tidak semulus badan-badan peradilan lainnya.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 88.

⁵¹ Moh. Mahfud MD., "Peluang Konstitusional bagi Peradilan Agama," *Unisia: Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial* XIII, no. 16 (Triwulan V 1992): hlm. 15-16.

⁵² Elisabeth Nurhaini Butarbutar, "Sistem Peradilan Satu Atap dan Perwujudan Negara Hukum Republik Indonesia Menurut UU No. 4 Tahun 2004," *Mimbar Hukum* 22, no. 1 (2010): hlm. 194.

⁵³ *Ibid.*, hlm. 194-195.

⁵⁴ Dasar penyatuatapan tersebut bermula dari ketentuan Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945 dikemukakan bahwa, "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh MA dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh Mahkamah Konstitusi." Sebagai tindak lanjut dari ketentuan ini, telah dilaksanakan pula amendemen terhadap UU No. 14 Tahun 1970

Sebelum disatuatapkan, tepatnya sejak lahirnya UU No. 35 Tahun 1999, terjadi polemik di kalangan masyarakat muslim. Tidak hanya antara masyarakat di luar dan di dalam struktur PA, tetapi juga antar tokoh, ulama, dan intelektual muslim.⁵⁵

Mereka yang setuju terhadap penyatuatapan PA lebih berorientasi pada hal-hal yang bersifat materiel, terutama, menyangkut perbaikan sarana dan prasarana, gaji atau tunjangan, dan penghasilan lain serta biaya operasional PA. Selain itu juga terdapat alasan struktural, yakni untuk menyatukan badan-badan peradilan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman tertinggi. Melepaskan campur tangan eksekutif dalam mengurus badan peradilan dan adanya reformasi di bidang hukum, khususnya yang menyangkut kekuasaan kehakiman juga menjadi alasan tersendiri. Adapun alasan bagi mereka yang tidak setuju dengan penyatuatapan ialah adanya ikatan historis antara PA dengan Kementerian Agama.⁵⁶

Pada tanggal 7 Desember 2003, seluruh fraksi di Panitia Kerja RUU Kekuasaan Kehakiman sepakat agar paling lambat 30 Juni 2003

tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman dengan lahirnya UU No. 35 Tahun 1999 yang menentukan agar semua lembaga peradilan segera bergabung menjadi satu atap di MA Republik Indonesia. Tidak lagi menjadi bagian dari eksekutif sebagaimana sebelumnya. Sedangkan amendemen UU No. 14 Tahun 1970 yang kedua ditandai dengan lahirnya UU No. 4 Tahun 2004. Pada UU No. 4 Tahun 2004 ditetapkan bahwa pemindahan lembaga Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara dilaksanakan selambat-lambatnya pada bulan April 2004 dan untuk lembaga Peradilan Agama dan Mahkamah Militer selambat-lambatnya pada bulan Juni 2004. Lihat Manan, *Etika Hakim dalam Penyelenggaraan Peradilan*, hlm. 226.

⁵⁵ Aripin, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*, hlm. 302.

⁵⁶ Berkenaan dengan hal tersebut, Pusat Pengkajian Hukum Islam dan Masyarakat (PPHIM) mempertemukan antara pihak yang pro dan kontra dalam forum yang terdiri dari pihak Kementerian Agama, ulama, para ketua PTA (Pengadilan Tinggi Agama) seluruh Indonesia dan sejumlah anggota DPR. Pada pertemuan ini, pihak Kementerian Agama masih bersikukuh untuk tetap mempertahankan keberadaan PA di bawahnya. Sementara itu, para ketua PTA yang membawa aspirasi warga PA dari seluruh Indonesia justru menghendaki bergabung dengan MA. Meskipun pertemuan tersebut tidak membuahkan kesepakatan, para pihak yang hadir sudah mulai saling memahami, dan jalan menuju penyatuatapan mulai terbuka. Hanya saja masih ada beberapa hal yang harus dikerjakan, yaitu melakukan pendekatan dengan para ulama, agar mereka dapat memahami beberapa alasan penyatuatapan tersebut. Lihat *Ibid.*, hlm. 303-306.

PA (termasuk Direktorat Pembinaan PA Kementerian Agama) harus sudah dialihkan ke MA. Pada tahap ini, wakil dari Kementerian Agama tetap menolaknya. Namun demikian, pembahasan terus berjalan hingga akhirnya Panitia Kerja tetap memasukkannya menjadi salah satu pasal di RUU Kekuasaan Kehakiman. Pada tanggal 8 Desember 2003, Dirjen BIPH atas nama Kementerian Agama mengirim surat ke Majelis Ulama Indonesia (MUI) untuk menginformasikan perkembangan pembahasan penyatuan di DPR dan memohon agar MUI membahas serta memberikan solusinya.⁵⁷

Di lain pihak, Taufik yang saat itu menjadi Wakil Ketua MA dan Hakim Agung, menemui Menteri Agama, Said Agil Husin Al-Munawwar, untuk menyampaikan keinginan warga PA yang menghendaki agar Menteri segera menyetujui penyatuan PA ke MA. Kemudian, Menteri Agama dengan didampingi oleh Direktur Pembinaan PA, Wahyu Widiana, menyetujuinya dengan syarat para ulama juga turut menyetujui. Berbekal persetujuan Menteri Agama tersebut, Taufik melakukan pendekatan kepada beberapa orang ulama, di antaranya; K. H. Sahal Mahfudz, K. H. Ali Yafie, dan K. H. Amidhan.⁵⁸ Kementerian Agama beserta para ulama menyetujui penyatuan PA ke MA melalui usaha pendekatan-pendekatan tersebut meskipun dengan syarat. Syarat tersebut yakni dalam proses pembinaan PA, Kementerian Agama dan MUI tetap dilibatkan. Oleh karena itu, pada saat dilakukan Rakernas dan Ijtima' Ulama Komisi Fatwa MUI se-Indonesia pada tanggal 16 Desember 2003, MUI memutuskan sikapnya dengan mengusulkan agar ada penambahan alinea pada penjelasan RUU Kekuasaan Kehakiman. Penambahan tersebut berbunyi:

“Dengan berlakunya undang-undang ini, pembinaan badan Peradilan Umum, badan Peradilan Agama, badan Peradilan Militer dan badan Peradilan Tata Usaha Negara berada di bawah Mahkamah Agung. Mengingat sejarah perkembangan badan Peradilan Agama yang spesifik dalam sistem peradilan nasional, maka pembinaan terhadap badan Peradilan Agama

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 306-307.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 307.

dilakukan dengan memperhatikan saran dan pendapat dari Menteri Agama dan Majelis Ulama Indonesia.”⁵⁹

Usulan MUI tersebut diteruskan oleh PPHIM dengan mengirimkan surat pada tanggal 16 Desember 2003 ke DPR dan tembusan ke Menteri Agama. Selanjutnya, pada tanggal 18 Desember 2003, DPR mengadakan sidang paripurna dan secara bulat mengesahkan RUU Kekuasaan Kehakiman menjadi undang-undang, yakni UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan dengan memasukkan usulan MUI secara penuh.⁶⁰

Hingga menjelang penyatuan PA di bawah MA, Kementerian Agama tentu saja sangat berjasa dalam menjaga dan mempertahankan eksistensi PA di bawah pengaturannya secara organisasi, administrasi, dan finansial. Signifikansi peran Kementerian Agama tersebut terutama pada masa-masa genting pascakemerdekaan, seperti pada saat dicetuskannya UU No. 19 tahun 1948, meski belum sempat dinyatakan berlaku. Kementerian Agama telah berusaha mempertahankan eksistensi PA di bawah naungannya. Akan tetapi, ketika kondisi PA sudah pada titik aman, maka lembaga peradilan ini sudah berada pada konsep idealnya, yakni menjadi satu atap dengan peradilan lainnya di bawah pengaturan MA. Baik secara organisasi, administrasi, finansial, maupun teknis yustisialnya.

Amendemen UUD 1945 Bab IX Pasal 24 Ayat (2) menciptakan eksistensi politik tidak lagi berada pada fase genting,⁶¹ dengan demikian maka sudah seharusnya PA menjadi peradilan independen yang bebas dari pengaruh mana pun. Amendemen UUD 1945 Bab IX Pasal 24 Ayat (2) tersebut dilatarbelakangi oleh TAP MPR No. X/MPR/1998, Pasal 1, Bab II Kondisi Umum, Point C, Alinea 2 yang secara umum menegaskan bahwa campur tangan eksekutif dalam pembinaan lembaga peradilan telah menyebabkan berkembangnya

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 307-308.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 308.

⁶¹ Amendemen UUD 1945 Bab IX Pasal 24 Ayat (2) berbunyi: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh MA dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh Mahkamah Konstitusi.”

kolusi dan praktik-praktik negatif pada proses peradilan.⁶² Dengan kata lain, kondisi tersebut telah menyebabkan ketidakmerdekaan lembaga peradilan. Oleh karena itu, pada TAP MPR No. X/MPR/1998, Pasal 1, Bab IV Kebijakan Reformasi Pembangunan, Point C dicanangkan agenda terkait yang harus dijalankan, yakni pemisahan secara tegas fungsi dan wewenang aparaturnya penegak hukum, agar dapat dicapai proporsionalitas, profesionalitas, dan integritas yang utuh.⁶³ Oleh karena itu, penolakan penyatuatapan PA di bawah MA bisa dinilai merupakan tindakan yang tidak tepat. Penyatuatapan PA saat ini merupakan upaya menjadikan hukum Islam sebagai bagian dari sistem hukum nasional. Penyatuatapan PA di bawah MA tentu saja menjadikan lembaga peradilan ini memiliki posisi dan kedudukan yang semakin kuat karena sejajar dengan lembaga peradilan yang lain. Kesejajaran dengan lingkungan peradilan lain dan perluasan kompetisi lembaga PA ini tentu saja membawa berbagai konsekuensi, baik di bidang pembinaan, kepengurusan, dan pelaksanaan tugas dan wewenangnya.⁶⁴

Pada saat ini, ancaman eksistensi PA tidak lagi berupa penghapusan, melainkan pengabaian atau pamarjinalan PA sekiranya tidak mau diintegrasikan bersama-sama lembaga peradilan lainnya di bawah MA. Dengan demikian, kekhawatiran akan penghapusan PA sebenarnya sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan pemahaman sekularisme di Indonesia, karena pluralisme yang ada juga mengandung makna pluralisme hukum.

Pluralisme hukum tidak melahirkan nalar konflik, tetapi justru mengedepankan nalar dialogis sebagai upaya mensinkronkan keragaman sistem hukum dalam semangat satu kesatuan ilahi, yaitu prinsip syari'ah atau konstitusi. Di samping itu, pluralisme hukum juga bisa menjadi instrumen pembentukan kesadaran hukum masyarakat dan penguasa untuk mewujudkan konsep *civil society*. Oleh karenanya, pemahaman tentang integritas bangsa selanjutnya tidak mengharuskan

⁶² "TAP MPR No. X/MPR/1998," dalam *Himpunan Beranotasi: Ketetapan MPR-RI 1960-2001* (Jakarta, 2001), hlm. 986.

⁶³ *Ibid.*, hlm. 990.

⁶⁴ Manan, *Etika Hakim dalam Penyelenggaraan Peradilan*, hlm. 226.

keseragaman hukum.⁶⁵ Selain itu, keberadaan agama Islam berbeda dengan agama-agama lainnya. Islam dan hukum Islam selalu berjalan bersama dan beriringan. Hal ini disebabkan hukum Islam merupakan hukum yang hidup dan *inheren* dalam kehidupan umat Islam. Menjadi muslim harus senantiasa menjalankan aturan hukumnya yang dikenal dengan syari'at Islam. Hal ini berbeda dengan tuntutan agama lain yang tidak secara terperinci menuntut kepatuhan pada ketentuan hukum yang detil seperti halnya Islam sehingga mencukupkan pada ketentuan hukum umum di lingkungan peradilan umum. Oleh karena itu, eksistensi lembaga Peradilan Agama di Indonesia hingga saat ini merupakan wujud semakin diterimanya ajaran Islam oleh masyarakat.⁶⁶

Sejak reformasi bergulir di Indonesia, MA serius berbenah diri. Mahkamah Agung membuat Cetak Biru Pembaruan pertama kalinya pada tahun 2003. Dokumen itu menjadi peta jalan sekaligus petunjuk ke mana MA hendak melangkah, dimulai dari mana, dan dengan cara apa. Enam tahun kemudian, Cetak Biru itu diperbarui. Salah satu pertimbangannya, berdasarkan penilaian organisasi atau *Organizational Diagnostic Assessment* (ODA) yang dilakukan oleh Tim Pembaruan MA pada tahun 2009, diketahui bahwa kinerja lembaga peradilan tetap mendapat sorotan dari berbagai kalangan masyarakat di Indonesia. Di antara hal-hal yang mendapat sorotan tersebut adalah informasi proses peradilan yang tertutup, biaya perkara yang tinggi, masih sulitnya akses masyarakat miskin dan marginal, serta proses penyelesaian perkara yang dirasakan masih sangat lama.⁶⁷

Sejak masih berada di bawah Kementerian Agama hingga berpindah ke MA, PA menjadi semacam anomali terhadap fenomena *black justice market* atau *judicial corruption*. Berbagai riset membuktikan hal itu, salah satunya adalah riset yang dilakukan oleh IALDF (*Indonesia Australia Legal Development Facilities*) bekerja sama dengan PPM UIN Jakarta. Riset itu merilis sebuah laporan yang memotret

⁶⁵ Dedy Sumardi, "Islam, Pluralisme Hukum dan Refleksi Masyarakat Homogen," *Asy-Syir'ab: Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum* 50, no. 2 (2016): hlm. 481.

⁶⁶ Rahadi Wasi Bintoro, "Paradigma Peradilan Agama sebagai Peradilan bagi Umat Muslim di Indonesia," *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum* 17, no. 2 (2017): hlm. 24.

⁶⁷ Mohammad Noor, Ade Firman Fathony, dan Hermansyah, "Bersinar di Tengah Gulita," *Majalah Peradilan Agama*, Juli 2014, hlm. 5.

bagaimana masyarakat menilai kualitas pelayanan hukum di PA pascapenyatupatan. Dalam pandangan masyarakat yang disurvei, PA telah mempermudah masyarakat mengakses keadilan.⁶⁸ Selama kurun waktu tiga tahun kemudian (2007-2009), PA menunjukkan kinerja pelayanan yang konsisten.⁶⁹

Laporan hasil riset tersebut selanjutnya dijadikan sebagai titik awal untuk mengembangkan program-program akses terhadap keadilan, khususnya terhadap kaum miskin, perempuan, dan masyarakat yang tinggal di wilayah sulit dijangkau oleh pengadilan. Tiga program utama lahir setelah itu, yakni pembebasan biaya perkara bagi kaum miskin, sidang keliling, dan pos bantuan hukum. Ketiga program tersebut dapat dijalankan dengan baik oleh pengadilan-pengadilan di lingkungan PA. Keberhasilan ini menarik perhatian berbagai pihak, khususnya para peneliti mancanegara, seperti Cate Sumner, Timothy Lindsay, dan Mark Cammack.⁷⁰ Selain itu, keberhasilan PA tersebut juga mendapat apresiasi dari UNODC (*United Nations Office on Drug and Crime*), yakni lembaga yang bernaung di bawah PBB yang bermarkas di Wina Austria. Lebih dari itu, atas prakarsa UNODC pada 13 Maret 2014 lalu, keberhasilan PA dalam pelayanan hukum kepada pencari keadilan dicuatkan dalam lokakarya di Teheran Iran. Hal ini mengandung arti bahwa pengadilan-pengadilan di lingkungan PA, khususnya di bidang pelayanan sudah menjadi model bagi pengadilan di dunia.⁷¹

Melihat kondisi PA saat ini yang mendapatkan apresiasi dari berbagai pihak mengandung arti bahwa kekhawatiran sebagian kalangan akan dihapuskannya PA hanyalah suatu kekhawatiran yang tidak berdasar.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 6.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Apresiasi yang diberikan oleh Cate Sumner, aktivis peradilan dan HAM berkebangsaan Australia dan Prof. Timothy Lindsey, Guru Besar Asian Law dari Melbourne University, Australia, dituangkan oleh keduanya dalam buku yang berjudul *Courting Reform: Indonesia's Islamic Courts and Justice for the Poor*. Adapun Prof. Mark Cammack, Guru Besar dari Southwestern Law School Los Angeles, USA menuangkan apresiasinya terhadap efektifitas PA di Indonesia dalam bukunya berjudul *Islamic Law in Contemporary Indonesia: Ideas and Institutions* (2007).

⁷¹ Noor, Fathony, dan Hermansyah, "Bersinar di Tengah Gulita," hlm. 7.

Apresiasi para peneliti Barat terhadap eksistensi PA, salah satunya, dikarenakan kesuksesannya dalam bidang manajemen, pelayanan, dan independensinya ketika berada di bawah MA. Dengan demikian, sudah selajaknya muslim Indonesia bergeser dari keyakinan terhadap teori konspirasi kepada keyakinan terhadap 'teori eksistensi' yang dicetuskan oleh Ichtijanto. Menurut teori ini, hukum Islam mempunyai spesifikasi: (1) telah ada dalam arti sebagai bagian integral dari hukum nasional; (2) telah ada dalam arti dengan kemandirian dan kekuatan wibawanya, ia diakui oleh hukum nasional serta diberi status sebagai hukum nasional; (3) telah ada dalam arti norma hukum Islam berfungsi sebagai penyaring bahan-bahan hukum nasional, dan (4) telah ada dalam arti sebagai bahan utama dan sumber utama hukum nasional.⁷² Dengan demikian, keberadaan dan eksistensi PA di bawah MA tidak perlu lagi dipermasalahkan, karena hal itu sudah menjadi realitas, kebijakan politik nasional, dan keniscayaan yang dinyatakan dalam suatu undang-undang dan hal itu terbukti telah membawa lembaga peradilan ini pada posisi dan prestasi yang banyak mendapat apresiasi dari berbagai kalangan.⁷³

Penutup

Secara historis, keberadaan PA di bawah Kementerian Agama pada masa awal kemerdekaan hingga masa Orde Baru merupakan upaya penyelamatan lembaga pengadilan tersebut dari upaya penghapusan. Masa reformasi menjadi momentum yang tepat bagi PA untuk beralih pada naungan MA, karena baik secara historis, yuridis, sosiologis, dan politis PA pada masa ini sudah cukup kuat. Pengembangan terkait hukum materielnya dan formilnya sudah seharusnya menjadi perhatian penuh sesuai tata hukum nasional di bawah MA. Salah satu faktor yang menyebabkan perkembangan PA di era sebelum reformasi belum maksimal adalah karena perundang-undangan yang ada belum menghendaki manifestasi independensi peradilan. Dengan demikian, keberadaan PA di bawah Kementerian Agama pascakemerdekaan dan beralihnya PA di bawah naungan MA pada era reformasi merupakan keputusan yang tepat pada saat yang

⁷² Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum Islam di Indonesia*, hlm. 83-84.

⁷³ Ibrahim, "Peradilan Satu Atap (The One Roof System) di Indonesia dan Pengaruhnya Terhadap Peradilan Agama," hlm. 668.

tepat. Pada era ini, PA terbukti mampu meningkatkan manajemen, pelayanan dan kinerjanya sehingga mendapatkan banyak apresiasi dari masyarakat. Selain itu, dinamika PA yang berujung pada penyatutan di bawah MA menunjukkan bahwa pluralisme di Indonesia juga meliputi pluralisme hukum.

Daftar Pustaka

- Akram, Andi. "Sejarah Peradilan Agama di Indonesia." *Al-Manahij* 2, no. 1 (Juni 2008).
- Aripin, Jaenal. *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2008.
- Azra, Azyumardi. "Distinguishing Indonesian Islam: Some Lessons to Learn." Dalam *Islam in Indonesia: Contrasting Images and Interpretations*, Jajat Burhanudin dan Kees van Dijk (editor). Amsterdam: ICAS/Amsterdam University Press, 2013.
- Bintoro, Rahadi Wasi. "Paradigma Peradilan Agama sebagai Peradilan bagi Umat Muslim di Indonesia." *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum* 17, no. 2 (2017).
- Bruinessen, M. M. van. "Comparing the Governance of Islam in Turkey and Indonesia: Diyanet and the Ministry of Religious Affairs." Buku. RSIS Working Papers. S. Rajaratnam School of International Studies, 3 Mei 2018. <http://localhost/handle/1874/371381>.
- Butarbutar, Elisabeth Nurhaini. "Sistem Peradilan Satu Atap dan Perwujudan Negara Hukum Republik Indonesia Menurut UU No. 4 Tahun 2004." *Mimbar Hukum* 22, no. 1 (2010).
- Cammack, Mark. "Indonesia's 1989 Religious Judicature Act: Islamization of Indonesia or Indonesianization of Islam?" *Indonesia*, no. 63 (April 1997).
- . "Islamic Law in Indonesia's New Order." *The International and Comparative Law Quarterly* 38, no. 1 (Januari 1989).
- Djalil, A. Basiq. *Peradilan Agama di Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2006.
- Halim, Abdul. *Peradilan Agama dalam Politik Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000.

- Hoadley, Mason C. *Islam dalam Tradisi Hukum Jawa dan Hukum Kolonial*. Jamil Gunawan (editor). Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009.
- Hurgronje, Cristiaan Snouck. *Kumpulan Karangan Snouck Hurgronje IX*. Diterjemahkan oleh Sutan Maimun and Rahayu S. Hidayat. Jakarta: INIS, 1994.
- Ibrahim, Malik. "Peradilan Satu Atap (The One Roof System) di Indonesia dan Pengaruhnya Terhadap Peradilan Agama." *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum* 47, no. 2 (Desember 2013).
- Iqbal, Muhammad. *Hukum Islam Indonesia Modern*. Cet. 1. Tangerang: Gaya Media Pratama, 2009.
- Kamaruddin. "Diskursus Penyatuatapan Peradilan Agama di Bawah Mahkamah Agung (Studi Hukum Responsif)." *Al-'Adl* 8, no. 1 (Januari 2015).
- Lev, Daniel S. *Peradilan Agama Islam di Indonesia*. Diterjemahkan oleh Zaini Ahmad Noeh. Cet. 2. Jakarta: Intermedia, 1986.
- Mahfud MD., Moh. "Peluang Konstitusional bagi Peradilan Agama." *Unisia: Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial XIII*, no. 16 (Triwulan V 1992).
- Manan, Abdul. *Etika Hakim dalam Penyelenggaraan Peradilan*. Jakarta: Kencana, 2007.
- Muqoddas, Djazimah. *Kontroversi Hakim Perempuan pada Peradilan Islam di Negara-Negara Muslim*. Yogyakarta: LKiS, 2011.
- Noeh, Zaini Ahmad, dan Abdul Basit Adnan. *Sejarah Singkat Pengadilan Agama Islam di Indonesia*. Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1983.
- Noor, Mohammad, Ade Firman Fathony, dan Hermansyah. "Bersinar Di Tengah Gulita." *Majalah Peradilan Agama*, Juli 2014.
- Suherman. "Kedudukan dan Kewenangan Pengadilan Agama di Indonesia." *At-Tabkīm* 5, no. 1 (2015).
- Sumardi, Dedy. "Islam, Pluralisme Hukum dan Refleksi Masyarakat Homogen." *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum* 50, no. 2 (2016).
- Sumner, Cate, dan Tim Lindsey. "Courting Reform: Indonesia's Islamic Courts and Justice for the Poor." *International Journal for Court Administration* 4, no. 1 (Desember 15, 2011): 3–16. <https://doi.org/10.18352/ijca.66>.
- "TAP MPR No. X/MPR/1998." Dalam *Himpunan Beranotasi: Ketetapan MPR-RI 1960-2001*. Jakarta, 2001.