

BAB IV
PENGARUH DINAMIKA POLITIK UMAT ISLAM TERHADAP
PENASIONALAN HUKUM ISLAM DI INDONESIA

A. Sketsa Hukum Islam di Indonesia

Sebelum terlalu jauh mengkaji dan membahas tentang pengaruh dinamika politik umat Islam era orde baru terhadap penasionalan hukum Islam di Indonesia, maka ada baiknya kalau terlebih dahulu memahami pemikiran teoritis hukum Islam di Indonesia. Berbicara tentang hukum Islam di Indonesia, mesti akan selalu aktual untuk diperbincangkan, karena hukum Islam mempunyai sejarah yang cukup panjang dan sedikit banyak telah ikut mewarnai dan mengisi terhadap pembentukan hukum nasional di Indonesia. Dengan memahami pemikiran teoritis hukum Islam di Indonesia, maka paling tidak akan bisa mempertautkan secara sistematis hubungannya dengan hukum Islam yang telah dinasionalkan pada era orde baru.

Dalam konteks historis, hukum Islam di Indonesia tidak dapat dipisahkan dengan sejarah masuknya Agama Islam di Indonesia. Secara periodisasi, sejarah hukum Islam di Indonesia dapat dikategorikan menjadi tiga masa penting : Masa sebelum penjajahan, masa penjajahan dan masa kemerdekaan. Dari tiga masa penting ini pemaparan akan digambarkan secara garis besar.

Pertama, pada masa sebelum penjajahan, secara historis hukum Islam baru dikenal di Indonesia setelah Agama Islam disebarkan di tanah air. Meskipun para ahli berbeda pendapat tentang kapan masuknya Islam ke Indonesia, namun dapat dikatakan bahwa setelah Islam datang ke Indonesia hukum Islam telah diikuti dan dilaksanakan oleh para pemeluknya di Nusantara ini. Hal itu dapat dilihat pada studi para pujangga yang hidup pada masa itu mengenai hukum Islam dan peranannya dalam menyelesaikan perkara-perkara yang timbul dalam masyarakat. Hasil studi dan karya ahli hukum Islam Indonesia, kemudian dapat disebut sebagai contoh misalnya *Miratul Thullab*, *Sirathal Mustaqim*, *Sabilal Muhtadin*, *Kutaragama*, *Sajinatul Hukum* dan lain-lain. Disamping studi mengenai hukum Islam yang ditulis oleh bukan orang Indonesia seperti misalnya *Muharrar* karangan Ar-Rafi'i, *Tuhfah* Karangan Ibnu Hajar, *Nihayah* Karangan Ar-Romli dan kitab-kitab hukum madzhab Syafi'i lainnya. Setelah Belanda menjajah nusantara ini perkembangan Hukum Islam dikendalikan dan sesudah tahun 1927, tatkala teori resepsi mendapat landasan peraturan perundang-undangan (IS 1925) menurut Hazairin, perkembangan hukum Islam dihambat di tanah air (Muhammad Daud Ali, 1993 : 189).

Kedua, Pada masa Belanda, senada dengan yang diungkapkan oleh Hazairin, menurut Rachmat Djatnika setelah datangnya Belanda dan kemudian berkuasa, yang

diberlakukan adalah hukum Belanda. Sekolahpun berlaku sekolah Belanda dan pengadilan pun yang berlaku otomatis pengadilan Barat. Bagi muslim berlaku hukum Islam dengan catatan harus sesuai dengan hukum adat, oleh karenanya, muncul teori resepsi dari Snouck Hurgronje yang mengatakan bahwa teori Van den Berg itu salah. Hukum Islam berlaku bagi umat Islam apabila diterima oleh adat, sedangkan tidak semua hukum Islam bisa berlaku. Ini memang ada unsur politiknya. Kemudian dikembangkan hukum adat oleh Van Vollenhoven dan diperkuat oleh Snouck Hurgronje dengan tujuan untuk memecah atau mengebiri hukum Islam. Ini jelas merugikan hukum Islam sehingga hukum Islam semakin tidak laku walaupun rakyat ingin memakai hukum Islam. Kerugian lain yang disebabkan oleh kedatangan Belanda ialah orang Indonesia hanya diberi beberapa masalah, yaitu tahun 1882 dengan Staatsblad No. 52 tentang adanya "*Pengadilan Penghulu*" atau "*Pengadilan Serambi*" yang diadakan di Masjid. Itupun Kompetensinya hanya untuk Jawa dan Madura yang mempunyai wewenang disekitar masalah nikah, talak dan rujuk. Masalah waris masuk ke pengadilan Negeri. Jadi Pengadilan Agama pada waktu itu, disamping menangani masalah talak, nikah dan rujuk, juga berwenang menetapkan sahnya anak dan menetapkan apakah nikah sah atau tidak, Ini berlanjut sampai pada masa kemerdekaan (Rachmat Djatnika dalam Muhtar Gandaatmadja (eds.). 1993 : 232)

Ketiga, pada masa kemerdekaan, ada usaha untuk mengendalikan dan menempatkan hukum Islam dalam kedudukannya semula. Hal ini dilakukan oleh para pemimpin Islam dalam berbagai kesempatan terbuka. Seperti yang diungkapkan oleh Daud Ali bahwa ketika badan penyelidik usaha persiapan kemerdekaan terbentuk dan bersidang di zaman pemerintahan Jepang untuk merumuskan dasar negara dan menentukan hukum dasar bagi negara Indonesia merdeka di kemudian hari, para pemimpin Islam yang menjadi anggota badan tersebut berusaha untuk "*Mendudukan*" hukum Islam dalam Negara Republik Indonesia itu kelak. Demikianlah setelah bertukar pikiran melalui musyawarah, para pemimpin Indonesia yang menjadi perancang dan merumuskan undang-undang dasar Republik Indonesia yang kemudian dikenal dengan UUD 1945 mencapai persetujuan yang dituangkan dalam suatu piagam yang kelak terkenal dengan nama piagam Jakarta (22-06-1945). Di dalam Piagam Jakarta yang kemudian diterima oleh BPUPKI sebagai pembentukan atau Mukaddimah undang-undang dasar, dinyatakan antara lain bahwa negara berdasarkan kepada ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya. Tujuh kata terakhir ini, yang semula tercantum dalam piagam Jakarta, oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tanggal 18 Agustus 1945 di ganti dengan kata Yang Maha Esa dan ditambahkan pada perkataan Ketuhanan, sehingga susunan rumusannya dalam pembukaan itu menjadi

Ketuhanan Yang Maha Esa. (Muhammad Daud Ali, 1993 : 234).

Salah satu usaha menempatkan hukum Islam dalam kedudukannya semula pasca kemerdekaan ini, adalah dengan menunjukkan pada ketetapan MPRS 1960/II yang mengatakan bahwa dalam penyempurnaan undang-undang perkawinan dan hukum waris supaya diperhatikan adanya faktor-faktor Agama, dan lain-lain. Hazairin menunjukkan bukti bahwa teori resepsi telah tidak berlaku lagi. Menurutny juga bahwa IS (Indische Staatsregeling) sebagai konstitusi Hindia Belanda yang menjadi landasan legal teori resepsi itu, dengan sendirinya tidak berlaku lagi karena telah terhapus oleh UUD 1945 (Muhammad daud Ali, 1993 :237).

Sementara itu kalau dilihat secara formal legal keberadaan hukum Islam yang dilegalkan menjadi hukum Nasional mengalami perkembangan yang cukup menggembarakan. Diantara sekian hukum Islam yang telah dinasionalkan, pertama kali menghasilkan UU Perkawinan 1974 dan kedua UUPA 1990 (Abdul Munir Mulkhan, 1992 : 10). Selain lahirnya kedua UU tersebut, pemerintah juga berusaha mengakomodir aspirasi dan kepentingan ummat Islam dibidang hukum melalui saluran yang bernama badan pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Adanya BPHN ini merupakan manifestasi untuk membangun dan membina hukum Nasional. Politik hukum Nasional Indonesia pokok-pokoknya telah ditetapkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara

dan dirinci lebih lanjut oleh Menteri kehakiman Republik Indonesia. Dalam konteks perspektif, upaya pemunculan kembali bahasan tentang hukum Islam sebagai bahan baku penciptaan *Hukum Nasional* (Hukum Positif yang mencerminkan nilai-nilai kepribadian bangsa Indonesia). Disponsori oleh BPHN dalam menggali nilai-nilai hukum yang sudah berurat akar ditengah-tengah kehidupan masyarakat Indonesia. Hal ini paling tidak tercermin yang pernah dikemukakan oleh Teuku Muhammad Radhie dan dikutip oleh Jeje Abdurazaq, bahwa hukum Islam berperan sebagai sumber terpenting dalam proses pembangunan dan pembinaan hukum Nasional berdasarkan norma hukum Islam yang universal sehingga dapat diterima oleh semua golongan masyarakat. (Jeje Abd. Rozzaq dalam Arrisalah Edisi 23, 1994 : 42).

Dalam konteks yang lebih makro, barangkali kita perlu merekonstruksikan (melacak kembali) bagaimana sebenarnya kedudukan hukum Islam dalam pembangunan hukum Nasional. Menurut Menteri Kehakiman Ali Said (sewaktu masih menjadi Menkeh), disamping hukum adat dan hukum eks Barat, hukum Islam yang merupakan salah satu komponen tata hukum Indonesia, menjadi salah satu sumber bahan baku bagi pembentukan hukum Nasional. Hal ini dinyatakan oleh ali Said pada waktu upacara pembukaan Simposium pembaharuan Hukum Perdata Nasional di Yogyakarta tanggal 21 Desember 1981, Kata-kata Menteri Kehakiman Ali Said ini, dijelaskan secara rinci delapan tahun kemudian (1989)

oleh penggantinya Menteri Kehakiman Ismail Saleh (Muhammad Daud Ali, 1993 : 242).

Adanya usaha menempatkan dan mengendalikan Hukum Islam dalam kedudukannya ditengah-tengah hukum Nasional tentunya harus diimbangi dengan sosialisasi. Dalam hal ini menurut Rachmat Djatnika, yang perlu dilakukan dalam rangka mensosialisasikan hukum Islam sekurang-kurang adalah :

1. Yang sudah biasa dilakukan oleh Ummat Islam bahwa itu memang sesuai dengan hukum islam tetap dilanjutkan. contohnya jual beli, sewa menyewa pelebaran jalan, atau apa saja untuk kepentingan dan kemaslahatan orang banyak.
2. Berusaha meningkatkan sesuatu yang telah ada umpamanya dulu 20 % kualitas dari kuantitas 90 %, sekarang ini bagaimana supaya bisa mencapai 100 % kualitas dari 90 % kuantitas, dengan harapan nantinya supaya ummat Islam menyadari betapa pentingnya hukum Islam. Upaya peningkatan ini tentu saja dibarengi dengan usaha memperluas cakrawala pemahaman ajaran. Sebab kalau tidak, atau mempelajari Islam secara parsial, kelak akan melahirkan sikap ekstrem, yaitu sikap yang berlebih-lebihan karena tidak memahami secara utuh.
3. Berusaha agar hukum Islam ini mampu menjadi hukum positif. Barangkali ini yang paling berat. Memang mestinya pemeluk Islam yang berjumlah 90 % ini mau

menerima hukum Islam, tapi kenyataan belum seragam mau menerima hukum Islam. (Rachmat Djatnika dalam Muhtar Gandaatmadja (eds.), 1993 : 235)

Dari berbagai paparan dan pandangan yang telah dikemukakan, maka disimpulkan bahwa keberadaan hukum Islam di Indonesia tidak bisa diabaikan begitu saja, karena ia merupakan bagian khazanah dari hukum Nasional dari masa-kemasa. Dalam perkembangannya, hukum islam di Indonesia mengalami pasang surut sesuai dengan situasi dan kondisi yang melingkupinya, yang sosialisasi dan transformasinya dikembangkan terus sesuai dengan derap dinamika hukum Nasional.

B. Analisis Terhadap Legalisasi UU No. 1/1974 Tentang Perkawinan

Seperti pernah diungkapkan pada bab atau sub bab sebelumnya, Nasionalisasi hukum Islam di Indonesia yang pertama kali adalah UU Perkawinan. Namun demikian, untuk bisa menganalisis lebih komprehensif perlu kiranya kilas balik terhadap legalisasi UU No 1/1974. Pada pembahasan analisis UU ini, tentunya juga akan berkaitan secara erat dan sistematis dengan analisis pembahasan berikutnya, yaitu UU 7/1989 (undang-undang Peradilan Agama) dan Kompilasi Hukum Islam. Minimalnya tiga analisis yang ditampilkan ini, paling tidak mewakili

profil dan gambaran Hukum Islam yang dinasionalkan atau dilegalisasikan menjadi hukum nasional di Indonesia. Persoalannya apakah hukum-hukum tersebut bisa menjadi aroma dan sekaligus memberikan akses serta kontribusi terhadap keberadaan hukum Nasional atau tidak, tentunya sedikit banyak akan dibahas pada analisis ketiga produk hukum tersebut.

Kalau dikaji secara justifikasi, dalam artian sampai sejauh mana kedudukan hukum Perkawinan Islam di Indonesia, maka dengan berlakunya undang-undang No. 1/1974 tentang perkawinan, maka berarti Teori "*Resepsi*" seperti yang diajarkan di zaman Hindia Belanda menjadi hapus dengan sendirinya. Seperti yang dinyatakan oleh Ny. Soemiyati, SH. Bahwa teori Resepsi adalah teori yang menyatakan bahwa hukum Islam baru berlaku di Indonesia untuk penganut Agama Islam apabila suatu hukum Islam telah nyata-nyata diresapi oleh dan dalam hukum adat, maka dengan melihat pasal-pasal tertentu dalam undang-undang perkawinan ini tidak ada keraguan untuk menerima dalil bahwa hukum Islam telah langsung menjadi sumber hukum tanpa memerlukan bantuan/perantaraan hukum adat (Soemiati, 1986 : 1). Sementara itu kalau dikaitkan secara Yuridish formal konstitusi, apa yang diungkapkan oleh teori resepsi baik sebagai teori maupun sebagai ketetapan dalam pasal 134 ayat 2 Indische Staatsregeling, telah terhapus dengan berlakunya Undang-undang dasar

1945. Hal ini paling tidak bisa kita lihat dalam undang-undang dasar 1945 pasal 29 ayat 2, yang dinyatakan bahwa : "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaan itu" (UUD 1945 ; 9). Dari ketentuan pasal tersebut, maka pemerintah dapat dan berhak untuk mengatur persoalan-persoalan tertentu berdasarkan hukum Islam. Sejauh mana peraturan-peraturan itu diperuntukkan bagi warga negara yang beragama Islam. Jadi berlakunya hukum Islam bagi warga negara Indonesia yang beragama Islam tidak usah melihat apakah hukum Islam telah menjadi hukum adat atau belum. Menurut penulis apa yang dinyatakan diatas, tinjauannya lebih dititik tekankan pada sudut kedudukan hukum perkawinan dari pandangan kultur sosiologis. Dari sudut pandang ini terdapat hubungan antara hukum Islam dengan hukum adat.

Sementara itu bila ditilik lebih lanjut, dari sisi sejarah perjalanan hukum Perkawinan dari awal yang bersifat pluralistis sampai dengan terjadinya unifikasi dengan ditetapkannya UU No 1/1974, maka sebenarnya hasrat pembentukan undang-undang Perkawinan sudah lama dilakukan oleh pemerintah. Secara kronologi proses pembentukan undang-undang perkawinan dapat digambarkan sebagai berikut : Pada tahun 1950 dibentuklah sebuah panitia yang bernama panitia penyelidik Peraturan Hukum Perkawinan, Talak dan Rujuk. Panitia ini menghasilkan dua rancangan

undang-undangn Perkawinan, satu diberi nama rancangan undang-undangn Perkawinan Peraturan Umum (selesai tahun 1952) dan satunya lagi diberi nama Rancangan Undang-Undang Perkawinan ummat Islam (selesai tahun 1958), kedua rancangan ini diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada tahun 1958 dan 1959, Namun hasil pembahasan ditolak Dewan. Selanjutnya pada tahun 1966 lembaga pembinaan Hukum Nasional berhasil membuat Rancangan Undang-undangn tentang ketentuan pokok perkawinan. Rancangan ini bersama sama dengan rancangan undang-undangn tentang peraturan pemerintah untuk ummat Islam tahun 1968, diajukan pemerintah ke Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong dan hasilnya pun nihil atau tidak tentu rimbanya dimana Dewan tidak berhasil menyelesaikannya. Baru kemudian tujuh tahun berikutnya, tepatnya pada tanggal 31 Juli 1973, Rancangan undang-undang baru, diajukan kembali dengan menarik kembali rancangan yang lama. Rancangan ini berhasil diterima dalam sidang Dewan dan selanjutnya menjadi undang-undang Republik Indonesia No. 1 tahun 1974 dengan peraturan pemerintah RI No. 9 tahun 1975 sebagai peraturan pelaksanaannya. Dengan ditegakkannya UU No. 1/1974 ini merupakan titik awal keberadaan unifikasi hukum Perkawinan di Indonesia (Idri Shaffat dalam Arrisalah Edisi 23, 1994 : 33). Dari paparan tersebut paling tidak bisa disimpulkan bahwa usaha untuk membentuk dan memberlakukan undang-undangn Perkawinan dalam artian

secara unifikasi menyeluruh, sudah dimulai sejak pemerintah orde lama. Namun demikian dalam proses unifikasi tidaklah semudah seperti menuangkan teorinya dalam undang-undang. Kalau dikaji balik, seperti yang pernah dibahas pada bab sebelumnya, bahwa proses legalisasi dari undang-undang Perkawinan diatas, bisa dikatakan cukup alot dan kontraversial. Karena diantara dari sekian rancangan materi undang-undang tersebut dinilai bertentangan dengan prinsip-prinsip Islam. Namun setelah diadakan negosiasi dan perbaikan, akhirnya semua pihak bisa menerima dan tidak ada yang keberatan.

Dalam persepsi yang lain dinyatakan bahwa adanya legalisasi UU No 1/1974 sebagai undang-undang Perkawinan, merupakan perkembangan baru bagi sosialisasi hukum Islam dilihat dari segi pemberlakuannya, seperti yang diungkap oleh Rachmat Djatnika. Meskipun UU ini seperti dikemukakan sebelumnya bahwa diperdebatkan begitu alot, ada satu titik, yaitu bahwa perkawinan sah kalau menurut agamanya. Secara Yuridis sesungguhnya merupakan suatu kemajuan di dalam hukum Islam bahwa bagi setiap orang yang mengaku Islam, perkawinan itu harus sesuai dengan hukum Islam. Sementara itu kalau dilihat dari perkembangan berikutnya ada beberapa Inovasi hukum, misalnya masalah talak. Dalam konteks undang-undang No. 1/1974 talak itu harus dibawa ke pengadilan Agama : "Perceraian hanya dapat dilakukan di depan Sidang Pengadilan setelah pengadilan yang

bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak". (UU Perkawinan, 1990 : 16). Menurut Rachmat Djatnika lebih lanjut, dalam konteks fiqh talak itu tetap jatuh dan sah apabila diucapkan walaupun tidak di pengadilan Agama, tetapi menurut peraturan yang berlaku di Indonesia tidak demikian. Dan yang demikian ini merupakan langkah kemajuan dalam fiqh itu sendiri, sebab menurut fiqh sebenarnya cerai dan poligami harus dipersulit. Menurut UU Perkawinan No. 1 tahun 1974 itu lebih banyak yang islamnya atau dapat dikatakan islami dan hakim bisa membuat suatu putusan atau penafsiran dari peraturan-peraturan ini, (Rachmat Djatnika dalam Muhtar Gandatmadja (eds.), 1993 : 234).

Kalau dianalisis lebih lanjut, maka apa yang dinyatakan oleh Rachmat Djatnika adalah benar, dimana transformasi dan sosialisasi hukum Islam dalam pengertian legal formal konstitusional menjadi hukum Nasional yang pertama kali pasca orde baru adalah UU No. 1/1974. Namun demikian perlu diingat bahwa proses pembentukan, penggodokan dan peramuannya lebih banyak ditentukan dan diwarnai oleh kebijakan dari Atas (pemerintah) dan bukan dari bawah (umat Islam). Ini menunjukkan betapa masih kuatnya keinginan Birokrasi untuk mengintervensi dan mengkooptasi bidang-bidang kehidupan masyarakat, sehingga meskipun dalam tataran tertentu umat Islam diberi

peluang sesuai dengan aspirasi dan agredasinya, namun ia masih dalam bingkai pemahaman yang diinginkan oleh pemerintah. Meskipun posisi umat Islam begitu terus di tekan, namun keinginan untuk memperjuangkan aspirasi dan agredasinya tidak akan pernah bisa terbendung, seperti yang pernah diungkapkan oleh M. Syafi'i Anwar yang dikutip oleh Ahmad Syafi'i Ma'arif : "... meskipun posisi negara dalam orde baru itu kuat, umat tidak akan pernah bisa dikuasai sepenuhnya oleh negara, posisi umat itu seperti air, ia bergerak dan merembes ke berbagai penjuru dan membasahi apa dan siapa saja (Ahmad Syafi'i Ma'arif dalam Fauzi Rachmad (ed.) 1993 : 200).

C. Analisis Terhadap Legalisasi UU No. 7/1989 Tentang Peradilan Agama

Sebelum terlalu beranjak jauh membahas dan menganalisis terhadap legalisasi UU No 7/1989 Tentang Peradilan Agama, maka ada baiknya kalau dimengerti terlebih dahulu apa yang menjadi dasar dan landasan berlakunya Peradilan Agama. Dengan demikian, maka tidak akan terjadi salah persepsi atau terjadinya suatu interpretasi yang bersifat sepihak terhadap keberadaan Peradilan Agama itu sendiri. Pada Bab II Pasal 10 UU No. 14 /1970 tentang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman disebutkan : "Bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan : Peradilan

Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer maupun Peradilan Tata Usaha Negara". (UU Ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman : 11). Dari statuta yang digambarkan tersebut jelaslah, Kalau Peradilan Agama merupakan bagian dari sistim Peradilan yang diakui di Indonesia.

Sementara itu kalau diperhatikan secara cermat maka gairah untuk mengkaji Hukum Islam di Indonesia pada dekade terakhir ini sangat menggembirakan. Hal ini paling tidak disebabkan oleh beberapa faktor. Diantaranya ialah rasa keberagaman di kalangan kaum Muslim menunjukkan kecenderungan meningkat, sehingga kesadaran akan aktivitas dan kewajiban melaksanakan ajaran Islam yang diyakini sebagai curahan Rahmat hasil Kasih sayang Allah kepada semesta alampun meningkat pula. Hukum Islam merupakan bagian integral ajaran Islam yang tidak mungkin bisa dilepas atau dipisahkan dari kehidupan kaum muslim atas dasar keyakinan keislamannya. (Ahmad Azhar Basyir dalam Fauzi Rahman (ed.) 1994 : 141). Apa yang diungkapkan oleh Azhar Basyir nampaknya diilhami dari begitu banyaknya produk Hukum Nasional yang bersifat unifikasi diwarnai oleh hukum Islam baik secara tersurat maupun tersirat, yang termasuk barangkali menjadi perhitungan Azhar Basyir adalah dilegalkannya undang-undang Perkawinan (UU No. 1/1974) dan undang-undang Peradilan Agama (UU No. 7/1989). Paling tidak, dua produk hukum inilah yang bisa dianggap mewakili hukum Islam yang

telah dinasionalkan.

Dalam sisi yang lain menurut Azhar Basyir berkaitan dengan pembangunan hukum Nasional, kaum Muslim selalu memperoleh kesempatan untuk menyajikan konsep-konsep hukum Islam agar peraturan-peraturan perundangan-undangan yang berlaku juga bagi kaum muslim tidak menyimpang dari ketentuan-ketentuan hukum Islam. lebih-lebih yang khusus berlaku bagi kaum Muslim yang menjadi wewenang Peradilan Agama. Sementara itu kalau diterjemahkan lebih lanjut, seketsa dari Peradilan Agama adalah suatu proses pemberian keadilan berdasarkan hukum agama Islam kepada orang-orang yang dilakukan di Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama. Peradilan Agama, dalam sistim Peradilan Nasional Indonesia, disamping Peradilan Umum, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman dalam negara Republik Indonesia. Keempat lembaga peradilan itu mempunyai kedudukan yang sama, sederajat dengan kekuasaan yang berbeda (Muhammad Daud Ali, 1993 : 251). Kalau dikaji lebih lanjut maka apa yang dinyatakan diatas merupakan visi secara formal legal dan juga tinjauan dasar Yuridis formal dari keberadaan Peradilan Agama itu sendiri.

Dalam sisi dan pandangan yang bersifat politis adanya legalisasi UU No. 7/1989, merupakan suatu raihan

kemenangan bagi umat Islam dibidang hukum, menjelang berakhirnya abad ke 20, seperti yang di sinyalir oleh Ahmad Syafi'i Ma'arif. Sebelum adanya legalisasi, maka Peradilan Agama di Indonesia beranekaragam karena didasarkan pada :

1. Peraturan tentang Peradilan Agama di Jawa dan Madura (Staatsblad tahun 1882 No. 152 dihubungkan dengan staatsblad tahun 1937 No. 116 dan 610).
2. Peraturan tentang kerapatan Qadli dan kerapatan Qadli Besar untuk sebagian Resedinsi Kalimantan Selatan dan Timur (Staatsblad tahun 1937 No. 638 dan 639).
3. Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1957 tentang Pembentukan Pengadilan Agama/Mahkamah Syari'iyah di luar Jawa dan Madura (Lembaran Negara RI, tahun 1957 No. 99).

Dengan lahirnya UU No. 7/1989, maka terciptalah "*Kesatuan Hukum*" yang mengatur Peradilan Agama dalam kerangka sistem dan tata hukum Nasional berdasarkan pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, sekarang Mahkamah Syar'iyah telah menjadi mahkamah yang mandiri sejajar dengan Pengadilan Negeri, sekalipun wewenangnya masih terbatas dalam menangani masalah-masalah perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah serta masalah wakaf dan sedekah (Ahmad Syafi'i Ma'arif dalam Fauzi Rahman, 1993 : 131) Apa yang dinyatakan oleh Syafi'i Ma'arif ini

nampak sejalan dan senafas dengan apa yang disebutkan dalam pasal 49 ayat 1 undang-undang No. 7/1989, yang menyatakan bahwa Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutuskan dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam dibidang :

- a. Perkawinan
- b. Kewarisan, wasiat, dan hibah
- c. Wakaf dan shodaqah (UU Peradilan Agama, 1993 : 21)

Dalam istilah lain apa yang diungkapkan diatas, biasa disebutkan juga dengan kompetensi Peradilan Agama.

Kalau dikaji lebih rinci dan mendalam maka perjalanan dari pada Undang-Undang Peradilan Agama ini cukup panjang dan tidak sedikit pula diwarnai riak dan irama pro dan kontra, seperti yang digambarkan oleh Muhammad Atho' Mudzhar. Menurutnya sewaktu rancangan undang-undang itu sedang di bicarakan di Parlemen Timbullah berbagai reaksi di luar parlemen. Menteri Agama, Munawir Sjadzali, telah ditanya apakah rancangan itu adalah tanda bahwa Indonesia sedang menuju ke arah negara Islam, yang dengan tangkas di jawab oleh Sjadzali, bahwa bahkan negeri-negeri seperti Singapura, Filipina, Sri Langka, dan Muangthai mempunyai Pengadilan-Pengadilan Agama (Mahkamah As-Syari'iyah). Ia menambahkan bahwa

perancangan undang-undangan itu tidak saja dilakukan oleh Departemen Agama, melainkan juga oleh Mahkamah Agung, karena hal itu hanyalah kelanjutan dari Undang-Undang tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman tahun 1970. Sjadzali juga ditanyai apakah ia berpendapat bahwa golongan agama-agama lainnya juga akan menghendaki undang-undang yang sama, yang dijawabnya bahwa soal itu akan dibicarakan di kemudian hari. Ia menambahkan bahwa misalnya pada agama Hindu, orang harus bertanya secara jujur pada diri sendiri apakah pengadilan-pengadilan yang ada dahulu berdasarkan agama ataukah adat. Sjadzali menjamin bahwa bagaimanapun, keberadaan Pengadilan-pengadilan Agama adalah kebutuhan sejarah dan tidak akan membahayakan kepentingan-kepentingan golongan bukan Islam (Muhammad Atho' Mudzhar, 1993 : 48). Dari sinilah maka muncullah reaksi pro dan kontra mengenai berlakunya undang-undang Peradilan Agama.

Reaksi yang cukup keras untuk menentang adanya pemberlakuan rancangan undang-undang ini, terutama adalah dari pihak golongan bukan Islam. Leo Sukoto wakil Ketua Konferensi Gereja-gereja Katholik Indonesia (KWI) menyatakan bahwa negara dan gereja mempunyai wewenang otonom, yang satu tidak boleh mencampuri urusan pihak yang lain. Meskipun tidak berkeberatan terhadap gagasan diadakannya rancangan undang-undang mengenai pengadilan-pengadilan agama bagi kaum muslimin. Ia menolak gagasan

serupa bagi kaum Katholik. Sementara itu Magnis Suseno, seorang Profesor Katholik, mengemukakan pandangan yang lebih ekstrem. Ia mengatakan bahwa pengakuan pemerintah akan adanya pengadilan-pengadilan agama dapat membahayakan kekuasaan negara, karena hal itu melepaskan sebagian kekuasaan hukumnya kepada badan-badan bukan negara. Persekutuan Gereja-Gereja Indonesia (PGI), melalui sepucuk suratnya kepada Parlemen juga menyatakan kekhawatiran atas rancangan undang-undang mengenai Pengadilan Agama itu. Dikatakannya bahwa rancangan itu dapat mengganggu konsensus Nasional mengenai Pancasila sebagai satu-satunya ideologi negara. Di lain sisi suara-suara yang menentang tidak hanya dari pihak bukan Islam saja, namun juga datang dari pihak Islam. Yang ikut menyuarakan tidak setuju diantaranya ialah Soeprapto, seorang Muslim mantan Gubernur Jakarta, waktu itu sebagai Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat, dalam sepucuk suratnya kepada Parlemen menyatakan bahwa rancangan undang-undang peradilan Agama merupakan diskriminasi terhadap golongan bukan Islam dan bersifat tidak konstitusional. Bahkan dia menuntut agar undang-undang tahun 1970 tentang pokok-pokok kekuasaan kehakiman yang berisikan peraturan tentang pengakuan terhadap pengadilan Agama itu dicabut. Selain itu juga Amir Machmud seorang Muslim dan mantan Menteri dalam negeri serta mantan Ketua MPR, menyetujui pendapat Soeprapto dan

mengatakan, bahwa hukum Islam tidak dapat dipersatukan dalam hukum Nasional, yang seharusnya hanya di dasarkan pada pancasila (Muhammad Atho' Mudzhar, 1993 : 49).

Sementara itu suara yang jelas-jelas mendukung dan menyambut baik terhadap legalisasi rancangan UU No. 7/1989, adalah dari pihak pimpinan Islam. Ali Yafie, salah seorang pemuka Nahdatul Ulama' menekankan bahwa rancangan itu tidak ada kaitannya dengan golongan Islam sebagai mayoritas Nasional. Di sisi yang lain Ahmad Azhar Basyir ketua Majelis Tarjih Muhammadiyah Pusat, mengatakan bahwa kaum muslimin telah lama menantikan adanya rancangan semacam itu. Nurcholis Madjid, penganjur pembaharuan Islam Indonesia, mengatakan bahwa adanya rancangan itu adalah bagian keseluruhan dari perkembangan peradilan nasional. Namun demikian ada juga beberapa pemuka yang sudah dapat membayangkan kelemahan-kelemahan rancangan itu. Misalnya Abdullah, menunjukkan bahwa orang-orang Islam yang berkepentingan lebih suka pergi ke pengadilan Sipil dari pada ke pengadilan Agama. Menurut pendapatnya, yang demikian itu menunjukkan bimbangannya rancangan tersebut, oleh karena itu ia menyarankan agar disisipkannya peraturan yang mengharuskan orang-orang Islam yang bersangkutan untuk pergi ke Pengadilan Agama. (Muhammad Atho' Mudzhar, 1993 : 48) kalau dianalisa lebih lanjut, maka terjadinya pro da kontra dalam menanggapi rancangan

UU Peradilan Agama bisa dianggap wajar karena masing-masing mempunyai kepentingan yang dianggap esensial dan urgen dengan visi persepsinya. Tetapi kalau ditilik lebih dalam lagi, maka adanya legalisasi UU No. 7/1989 tentang Undang-undang Peradilan Agama, merupakan pengewajantahan dari apa yang telah disinggung dalam undang-undang No. 1/1970. Dengan demikian ketakutan adanya diskriminasi dan pemberlakuan kembali Piagam Jakarta yang disinyalir oleh golongan non muslim tidaklah benar, karena secara Yuridis formal telah diatur oleh peraturan perundangan-undangan.

Dari uraian diatas paling tidak bisa dibaca bagaimana sebenarnya pergumulan dan dinamika berbagai kalangan diluar parlemen dalam merespon rancangan undang-undang No. 1/1989. Lalu bagaimana dengan pergulatan di dalam Parlemen sendiri. Di dalam parlemen sendiri perdebatan mengenai rancangan undang-undang itu rupanya malah tidak begitu panas, sedikitnya apa yang tampak di permukaan. Mungkin karena kepekaan masalahnya, maka tiap fraksi dalam parlemen menahan diri untuk mengadakan pernyataan yang keras. Fraksi Islam PPP dengan sendirinya memberikan persetujuan sepenuhnya atas rancangan undang-undang tersebut. Fraksi yang didukung pemerintah, Golkar juga menyokong dengan sedikit pertanyaan mengenai beberapa pasal untuk dijelaskan oleh pemerintah. Fraksi ABRI menyetujui

rancangan dengan beberapa usul perubahan kecil. Satu-satunya fraksi yang tidak menyatakan sokongannya adalah koalisi golongan Nasionalis sekuler dan golongan Kristen, PDI. Fraksi ini tidak nyata-nyata menolak rancangan itu, tetapi secara tidak langsung menolaknya dengan mempertanyakan manfaat undang-undang itu, karena sifatnya yang diskriminatif dan tidak konstitusional. Sebaliknya, kedudukan pemerintah adalah bersatu dan jelas. Menteri Agama Munawir Sjadzali, Menteri Kehakiman, Ismail Saleh, dan ketua Hakim Agung, Ali Said, semuanya menyatakan dengan jelas pendapatnya, bahwa undang-undang itu adalah konstitusional dan selaras dengan cita-cita untuk mencapai sistem kesatuan peradilan di Indonesia. Kemudian Presiden Soeharto sendiri memberikan jaminan bahwa undang-undang itu tidak akan bersifat diskriminasi terhadap kaum bukan Islam. (Muhammad Atho' Mudzhar, 1993 : 50). Dengan demikian secara substansi rancangan undang-undang Peradilan Agama dapat diterima oleh semua pihak meskipun dalam perjalannya harus melalui hempasan dan tantangan dari berbagai kalangan.

Kalau dianalisis secara politik makro, maka apa artinya semua ini bagi ummat Islam di tanah air. Dari kaca mata politik, arti dilegalisasikannya UU No. 7/1989 bagi ummat Islam paling tidak apa yang menjadi sebagian penting dari cita-cita politik ulama Islam Indonesia dan

para politisi Muslim yang terpendam puluhan tahun, kini telah menjadi kenyataan sejarah. Ia menjadi kenyataan sejarah seperti yang diungkap diatas dimana disaat negeri ini sudah tidak ada lagi satu partai politik Islam atau Partai yang berdasarkan ideologi Islam. Kalau dicermati lebih lanjut maka ada dan tidaknya Partai Islam, tidak akan pernah mempengaruhi Produk-produk konstitusional yang bercorak Islam untuk diangkat kepermukaan. Dari sinilah dapat diambil satu kesimpulan bahwa peranan yang sangat besar dan dominan dalam menentukan satu kebijakan, baik produk-produk hukum atau yang lain, banyak tergantung dari atas (Birokrasi). Termasuk juga dalam kasus legalisasi rancangan UU No. 7/1989, bisa dirasakan betapa besarnya peranan pemerintah dalam menentukan kebijakannya. Disinilah sebenarnya arti nyata dari politik akomodasi antara pemerintah dengan ummat Islam yang telah disinggung sebelumnya.

D. Analisis Terhadap Legalisasi Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam Indonesia.

Seperti yang pernah diungkapkan sebelumnya, penasionalan hukum Islam di Indonesia melahirkan dua produk hukum, yang secara sistematis telah dilegalisasikan menjadi undang-undang, yaitu undang-undang No. 1/1974 tentang perkawinan dan undang-undang No. 7/1989 tentang peradilan agama. Dua produk hukum ini paling tidak,

bisa dipandang sebagai profile hukum Islam yang telah dilegalisasikan menjadi hukum Nasional. Sebagai tindak lanjut dan sekaligus untuk memberikan kepastian hukum di lingkungan peradilan agama, maka diperlukan satu pedoman hukum yang bersifat pasti, jelas dan menyeluruh. Pedoman hukum atau peraturan hukum yang jelas ini, selain berguna untuk kepastian hukum, juga sangat diperlukan dalam rangka penegakkan keadilan hukum di lingkungan peradilan agama. Sebagai langkah untuk menjawab kebutuhan tersebut akhirnya pemerintah menerbitkan Kompilasi Hukum Islam, melalui Instruksi Presiden Nomor. 1 tahun 1991 tanggal 10 Juni 1991.

Adanya penerbitan Kompilasi Hukum Islam ini, paling tidak diilhami oleh beberapa hal, terutama keterkaitannya dengan pelaksanaan putusan hukum di lingkungan peradilan agama. Sebagaimana diketahui, selain dari kesadaran hukum masyarakat dan penegak hukum yang baik dan benar dalam menjalankan tugasnya, penyelenggaraan hukum di dalam suatu masyarakat dan negara ditentukan pula oleh kejelasan peraturan hukumnya. Peraturan hukum yang jelas ini selain dari berguna untuk kepastian hukum, juga sangat diperlukan dalam penegakkan keadilan hukum. Di lingkungan peradilan agama di tanah air kita di masa lampau, hukum yang diterapkan dalam menyelesaikan suatu perkara tidaklah begitu jelas, karena selain

terpencar di dalam berbagai kitab fiqih yang banyak jumlahnya juga tercantum dalam aneka pendapat yang berbeda. Biro Peradilan Agama, yang kini bernama Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama, dalam surat edarannya Nomor 8/I/735 tahun 1985 menentukan tiga belas kitab fiqih, yang menjadi pegangan hakim agama dalam menyelesaikan sengketa yang diajukan padanya. Selain itu juga, hasil penalaran para fuqaha (para ahli hukum fiqih Islam) dalam kitab-kitab di atas, juga berbeda satu dengan yang lainnya walaupun mereka berada dalam satu aliran hukum atau madzhab yang sama, yaitu *Syafi'i*. (Mohammad Daud Ali, 1993 : 266) Itulah yang barangkali sedikit banyak mengilhami pemerintah untuk menerbitkan kompilasi hukum Islam. Berangkat dari sini, maka usaha menerbitkan kompilasi hukum Islam di Indonesia jelas dilakukan melalui jalur dari atas (birokrasi) dan bukan melalui jalur parlemen (DPR).

Kalau dikaji dalam konteks historis, maka usaha pembentukan dan penerbitan kompilasi hukum Islam, sudah dimulai sejak 1984, melalui surat keputusan bersama antara ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama Republik Indonesia pada tanggal 21 Maret 1984, akhirnya dibentuk sebuah panitia yang mengumpulkan bahan-bahan dan merancang kompilasi hukum Islam mengenai hukum perkawinan, kewarisan dan perwakafan yang akan dipergunakan oleh peradilan agama dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Kompilasi yang akan disusun ini, diharapkan selain akan tetap sesuai dengan ajaran Islam, juga mampu menampung nilai-nilai serta norma-norma hukum yang tumbuh, hidup dan berkembang dalam masyarakat. Untuk memenuhi harapan itu, panitia akhirnya menempuh empat jalur dalam melaksanakan kegiatannya. Jalur Pertama, adalah jalur pengkajian kitab-kitab fiqih dengan bantuan beberapa (tenaga pengajar) Fakultas Syari'ah IAIN di seluruh Indonesia. Jalur kedua, adalah jalur pendapat ulama, khususnya ulama fiqih di tanah air kita. Beberapa ulama fiqih terkemuka dihubungi, diwawancarai dan dicatat pendapat mereka mengenai beberapa hal tertentu dan dijadikan bahan masukan dalam penyusunan kompilasi itu. Jalur ketiga, adalah jalur jurisprudensi yang terhimpun dalam putusan-putusan pengadilan agama seluruh Indonesia sejak zaman penjajahan Belanda sampai dengan kompilasi itu tersusun (1987). Jalur keempat, adalah jalur studi perbandingan mengenai pelaksanaan dan penegakkan hukum Islam di negara-negara muslim, terutama negara-negara tetangga yang penduduknya beragama Islam. (Mohammad Daud Ali, 1993 : 267) Berangkat dari sini, maka dapat disimpulkan bahwa usaha membentuk kompilasi hukum Islam jelas dilakukan melalui jalur dari atas (birokrasi) dan tidak melalui jalur parlemen (DPR). Hal ini seperti yang disinyalir oleh Rahmat Djatnika, bahwa kalau kompilasi dibahas DPR tentunya akan sulit, apabila menyangkut soal waris. Yang

bisa dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini adalah dengan jalan potong kompas dan biasanya atas restu Presiden. Dan kenyataan yang ada dalam penyelesaiannya adalah demikian.

Sementara itu kalau dikaji dari aspek pembinaan hukum Nasional, menurut Ahmad Azhar Basyir bahwa kaum muslim selalu memperoleh kesempatan untuk menyajikan konsep-konsep hukum Islam, agar peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku juga bagi kaum muslim tidak menyimpang dari ketentuan hukum Islam. Lebih-lebih yang khusus berlaku bagi kaum muslim yang menjadi wewenang peradilan agama. Ia menunjukkan pada kasus penyusunan kompilasi hukum Islam, yang dianggapnya sebagai langkah lebih maju dari keadaan sebelumnya. Meskipun belum sekuat undang-undang, namun jika kompilasi hukum Islam nanti benar-benar telah hadir dan disahkan menjadi pedoman putusan-putusan peradilan agama, maka pelaksanaan hukum Islam bagi umat Islam akan semakin luas dan mantap dibanding dari keadaan sebelumnya. (Ahmad Azhar Basyir dalam Fauzi Rahman (ed.), 1994: 142) Apa yang diungkapkan oleh Azhar Basyir di atas ketika kompilasi hukum Islam belum ditetapkan dan visi dan persepsinya disandarkan pada orientasi legal formalnya hukum Islam di tanah air. Kalau yang dibuat ukurannya adalah legal formal, berarti secara substantif hukum

Islam yang didengungkan menjadi hukum Nasional secara makro belum bisa dikatakan rahmatil lil'alamini yang bisa memayungi semua golongan apapun di tanah air.

Lalu, bagaimana dengan keberadaan Kompilasi Hukum Islam sendiri, bila dipandang dari dasar hukum dan pemberlakuannya ? Kalau dilihat dari asal atau siapa yang menetapkan, maka disini yang mempunyai hak penuh adalah pemerintah, dalam hal ini Presiden. Dasar pokok pijakan ini disandarkan pada UUD 1945 pasal 4 ayat 1 yang menyatakan bahwa : "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-undang Dasar" (UUD 1945 : 3). Disinilah sebenarnya letak kekuasaan Presiden sebagai eksekutif dalam menjalankan kebijaksanaan roda pemerintahan yang tidak bisa dibantah oleh siapapun, seperti juga dalam menetapkan kompilasi hukum Islam yang terdiri dari tiga buku, yaitu buku I tentang hukum perkawinan, buku II tentang hukum kewarisan, dan buku III tentang hukum perwakafan selaras dengan wewenang utama pengadilan agama sekarang ini, telah disodorkan kepada para ulama dan sarjana hukum Islam seluruh Indonesia dalam lokakarya yang diselenggarakan di Jakarta tanggal 2 sampai dengan 5 Februari 1988. Dari hasil lokakarya ini, akhirnya rancangan tersebut diterima baik oleh seluruh peserta lokakarya. Melalui Instruksi Presiden nomor 1 tahun 1991 tanggal 10 Juni 1991 telah ditentukan sebagai pedoman bagi instansi pemerintah

dan masyarakat yang memerlukannya dalam menyelesaikan masalah-masalah diketiga bidang hukum tersebut. Menteri Agama, sebagai pembantu Presiden dalam surat keputusannya nomor 154 tahun 1991 tanggal 22 Juli 1991, dalam rangka melaksanakan instruksi presiden tersebut, meminta kepada seluruh instansi Departemen agama, termasuk peradilan agama didalamnya, dan instansi pemerintah lainnya yang terkait agar menyebarkan kompilasi hukum Islam dimaksud. Dalam bagian kedua diktum keputusan Menteri Agama tentang pelaksanaan Instruksi Presiden itu disebutkan pula bahwa seluruh lingkungan instansi itu, terutama peradilan agama (MDA), agar menerapkan kompilasi hukum Islam tersebut disamping peraturan perundang-undang lainnya dalam menyelesaikan masalah-masalah di bidang hukum perkawinan, kewarisan dan perwakafan. (Mohammad Daud Ali, 1993 : 265). Dengan demikian maka dapat dianalisis bahwa kompilasi hukum Islam merupakan satu produk hukum dari atas (birokrasi) yang direkayasa sedemikian rupa, dengan melibatkan seluruh potensi sumber daya umat untuk memenuhi kebutuhan, aspirasi dan kepentingan umat Islam yang berkaitan erat dengan kompetensi peradilan agama di Indonesia. Karena relevansinya hanya berkait dengan Peradilan Agama, maka penerapannya pun hanya seputar pada instansi dan lembaga terkait di lingkungan Departemen Agama.