

**KONSENSUS SETENGAH HATI: PERJALANAN PERADILAN AGAMA
MENUJU SISTEM SATU ATAP (1999-2004)
(HALFHEARTED CONSENSUS: THE JOURNEY OF RELIGIOUS COURTS
TOWARDS ONE-ROOF SYSTEM (1999-2004))**

Dian Kurnia Hayati

Alumnus Departemen Sejarah FIB Universitas Indonesia

Korespondensi Penulis : dian.kurnia24@alumni.ui.ac.id

Citation Structure Recommendation :

Hayati, Dian Kurnia. *Konsensus Setengah Hati: Perjalanan Peradilan Agama Menuju Sistem Satu Atap (1999-2004)*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.2. No.2 (Februari 2021).

ABSTRAK

Penelitian ini membahas perbedaan pandangan antara pihak Pengadilan Agama, Departemen Agama, dan Mahkamah Agung dalam proses integrasi Peradilan Agama di bawah satu atap. Metode yang digunakan adalah metode sejarah dengan pendekatan perundang-undangan. Sumber utama yang digunakan adalah arsip primer berupa risalah sidang RUU Nomor 35 Tahun 1999 tentang Kekuasaan Kehakiman, RUU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, majalah, dan surat kabar sezaman. Temuan baru dalam artikel ini adalah pro dan kontra dalam proses integrasi Peradilan Agama bukan hanya disebabkan oleh aspek idealisme hukum, tetapi perbedaan kepentingan di antara pihak-pihak terkait. Dengan demikian, disimpulkan bahwa faktor-faktor integrasi Peradilan Agama tidak terbatas pada landasan ideal untuk mewujudkan independensi peradilan dalam bingkai reformasi, tetapi berkaitan erat dengan aspek ekonomi dan politik.

Kata Kunci: Departemen Agama, Mahkamah Agung, Peradilan Agama, Reformasi, Sistem Satu Atap

ABSTRACT

This research discusses the different views between the Religious Courts, the Ministry of Religion and the Supreme Court in the process of integrating the Religious Courts under one roof. The method used is the historical method with a statutory approach. The main source used is the primary archive in the form of trial minutes of the Draft Law No. 35 of 1999 concerning Judicial Power, Draft Law No. 4 of 2004 concerning Judicial Power, contemporary magazines and newspapers. The new findings in this article are that the pros and cons of the integration process of the Religious Courts are not only caused by aspects of legal idealism, but also by differences in interests among the parties concerned. Thus, it is concluded that the factors of integration of the Religious Courts are not limited to the ideal basis for realizing judicial independence within the framework of reform, but are closely related to economic and political aspects.

Keywords: Department of Religion, Supreme Court, Religious Court, Reformation, One Roof System

A. PENDAHULUAN

Pasca Soeharto mundur, Indonesia hidup dalam lingkup tuntutan tiga lapisan zaman sejarah: beban masa lalu, kebutuhan mendesak masa kini dan tantangan masa depan. Habibie tidak mengganti kebijakan sebelumnya, tetapi berupaya memperbaiki rezim Soeharto dengan kebijakan reformasi.¹ Abdul Halim menilai perubahan situasi politik itu sebagai konfigurasi politik demokratis yang memiliki beberapa indikator penting, yaitu iklim yang memberikan kesempatan bagi tumbuhnya demokrasi politik, kemauan politik pemerintah yang berkuasa, dan perubahan arus bawah. Peran rakyat sangat dominan dalam mendesak elite penguasa dan mendorong kekuatan masyarakat sipil. Sehingga, negara tidak lagi menjadi aktor utama dan satu-satunya yang menentukan rumusan politik.²

Hal tersebut berangkat dari realitas hukum era Orde Baru yang tidak transparan serta penuh dengan praktik nepotisme, khususnya di bidang kekuasaan kehakiman. Penempatan perwira-perwira militer sebagai ketua Mahkamah Agung dan proses perekrutan hakim-hakim agung yang cenderung tertutup merupakan beberapa contoh intervensi kekuasaan eksekutif terhadap kekuasaan kehakiman.³ Hal tersebut memengaruhi citra dan wibawa hukum. Ditinjau dari aspek internal, Mahkamah Agung juga mengalami permasalahan berupa penumpukan perkara akibat dari prosedur administrasi yang tidak efektif dan efisien.⁴

Langkah awal yang dilakukan dalam reformasi di bidang hukum adalah penerapan sistem peradilan satu atap di bidang kekuasaan kehakiman untuk menggantikan sistem peradilan dua atap. Peradilan satu atap (*one roof system*) di Indonesia bertujuan untuk menjadikan sistem hukum sebagai subjek Reformasi (*variabel independent*). Hal ini didasarkan pada hipotesis bahwa hukum merupakan sarana pengintegrasikan untuk mempercepat evolusi (*accelerated evolution vehicle*) berupa transisi dari tertib hukum yang represif dan otoriter menuju kehidupan masyarakat yang demokratis.

¹ Taufik Abdullah, dkk., *Indonesia dalam Arus Sejarah 8: Orde Baru dan Reformasi*, Ihtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 2012, p.649- 651.

² Abdul Halim, *Politik Hukum Islam di Indonesia Kajian Posisi Hukum Islam dalam Politik Hukum Pemerintahan Orde Baru dan Era Reformasi*, Penerbit Badan Litbang dan Diklat Departemen Agama RI, Jakarta, 2008, p.390-391.

³ A. Muhammad Asrun, *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*, Penerbit ELSAM, Jakarta, 2004, p.117.

⁴ Varia Peradilan, *Mahkamah Agung Minta Diakhiri Dualisme Pimpinan Badan Peradilan di Indonesia*, Varia Peradilan, 5 Januari 1993, p.5.

Hal ini ditandai dengan lahirnya Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang yang mengkaji kembali mengenai fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif di Indonesia. Dalam perkembangannya, hal ini direalisasikan melalui amendemen UUD 1945 dan UU Kekuasaan Kehakiman pada tahun 1999 yang mencantumkan kebijakan penyatuan Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Militer dan Peradilan Agama di bawah Mahkamah Agung. Tetapi, dalam prosesnya, penyatuan Peradilan Agama menuai pro dan kontra.

Dalam kajian-kajian hukum, integrasi peradilan di bawah atap Mahkamah Agung menonjolkan landasan ideal untuk “mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka dari kekuasaan eksekutif” sebagai faktor utama.⁵ Hal tersebut disebabkan oleh kebijakan Orde Baru yang menempatkan kekuasaan kehakiman di bawah bayangan dan intervensi kekuasaan eksekutif sehingga menimbulkan sentimen yang mendalam lembaga yudikatif terhadap kekuasaan eksekutif.⁶ Selain itu, banyak penyimpangan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan dan aparaturnya penegak hukum sehingga hukum tidak bisa tegak karena peradilan korup (*judicial corruption*). Oleh karena itu, analisis dari kajian-kajian hukum hanya menekankan pada idealisme reformasi sebagai landasan dalam kebijakan sistem peradilan satu atap. Kajian akademik mengenai integrasi Peradilan Agama juga didominasi oleh perspektif ahli hukum dan Mahkamah Agung dibandingkan perspektif Departemen Agama dan Majelis Ulama Indonesia.

Dalam penelitian ini, penulis berupaya membuktikan bahwa landasan idealis mengenai cita hukum bukan faktor yang berdiri sendiri, tetapi merupakan salah satu dari faktor utama yang didukung oleh momentum Reformasi. Metode yang digunakan adalah metode sejarah yang terdiri atas empat tahap, yaitu heuristik (pencarian sumber), verifikasi (kritik sumber), interpretasi, dan historiografi. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, yaitu analisis terhadap norma dalam peraturan perundang-undangan, khususnya RUU Kekuasaan Kehakiman 1999 dan 2003. Penulis juga menggunakan surat kabar dan majalah sezaman, seperti harian Pelita, Kompas, dan majalah Varia Peradilan.

⁵ Jaenal Aripin, *Jejak Langkah Peradilan Agama di Indonesia*, Prenada Media, Jakarta, 2009, p.9. dan Yusril Ihza Mahendra, *Kedaulatan Negara dan Peradilan Agama*, Harian Pelita, 27 Juni 1989, p.4.

⁶ A. Muhammad Asrun, *Op.Cit.*, p.235.

B. PEMBAHASAN

1. Embrio Reformasi Hukum 1993-1998

Upaya untuk menerapkan sistem peradilan satu atap bertujuan untuk mengurangi dan menghilangkan intervensi kekuatan eksekutif dan legislatif terhadap kekuasaan yudikatif. Kajian-kajian hukum umumnya mengemukakan bahwa kebijakan hukum tersebut berawal dari sejak era reformasi di bawah kepemimpinan B.J. Habibie. Pada kenyataannya, ide tersebut bukan sebuah hal baru. Embrio reformasi hukum telah muncul dalam rapat konsultasi antara komisi III DPR dengan Mahkamah Agung pada 16 November 1992 di ruang rapat DPR yang dihadiri oleh fraksi ABRI, PDI, PPP dan FKP. Dalam rapat tersebut, H.R. Purwoto S. Gandasubrata, ketua Mahkamah Agung, menyatakan bahwa,

“Dualisme terasa kurang menguntungkan karena urusan rumah tangga kekuasaan kehakiman tidak diurus oleh aparatur kekuasaan kehakiman sendiri, tetapi oleh “orang luar” yakni oleh aparat departemen yang bersangkutan yang dirasakan “*melu handarbeni*.”⁷

Dalam rapat tersebut, Komisi III DPR dan empat fraksi juga menyepakati bahwa dualisme kekuasaan kehakiman bersifat menyimpang dan berupaya untuk menyelesaikannya secara konstitusional. Pertemuan tersebut menandakan lahirnya gagasan untuk menyatukan badan-badan peradilan ke dalam Mahkamah Agung.

Dalam perkembangan selanjutnya, GBHN 1993 juga menyatakan bahwa sasaran umum Pembangunan Jangka Panjang Kedua di bidang hukum adalah terbentuk dan berfungsinya sistem hukum nasional yang bersumberkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku, yaitu pluralisme kesadaran hukum warga negara.⁸ Perubahan kebijakan ini tidak terlepas dari pertumbuhan ekonomi Indonesia pada 1990-an yang memasuki tahap tinggal landas. Pesatnya transaksi dagang internasional memerlukan landasan hukum yang stabil dan selaras dengan perkembangan zaman. Tanpa struktur hukum baru, Indonesia diprediksikan mengalami hambatan dalam beradaptasi dengan ekonomi global abad ke-21.

⁷ Varia Peradilan, *Mahkamah Agung Minta Diakhiri Dualisme Pimpinan Badan Peradilan di Indonesia*, Varia Peradilan, 5 Januari 1993, p. 5-13.

⁸ Nur Fadhil Lubis, *The State's Legal Policy And The Development of Islamic Law in Indonesia's New Order*, dalam Arskal Salim dan Azyumardi Azra (ed.), *Sharia and Politics in Indonesia*, Institute for Southeast Asian Studies, Singapura, 2003, p.7.

Sayangnya, kepentingan ekonomi masih belum mampu diimbangi dengan sistem hukum Indonesia yang masih dipengaruhi oleh hukum kolonial Belanda.⁹

Dalam seminar nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional pada bulan Juli 1994, para pakar hukum juga sepakat bahwa perkembangan hukum telah terabaikan selama 50 tahun kemerdekaan karena faktor ekonomi, sehingga diperlukan percepatan transformasi sistem hukum yang tradisional, kolonial dan pluralistik ke arah sistem hukum nasional yang utuh dan modern.¹⁰ Situasi politik tersebut yang mendukung penerapan gagasan sistem peradilan satu atap dalam upaya modernisasi kekuasaan kehakiman. Akan tetapi, sayangnya gagasan ini kemudian kembali surut hingga terjadinya momentum krisis moneter di Asia pada tahun 1997-1998.

2. Peradilan Agama Menuju Sistem Satu Atap

Gagasan mengenai sistem peradilan satu atap baru mendapatkan momentum setelah Reformasi 1998. Hal ini disebabkan oleh akomodasi terhadap tuntutan atas pembenahan hukum dan lembaga peradilan yang tercantum dalam GBHN 1999-2004.¹¹ Dalam Bab IV huruf A butir 2, pembangunan bidang hukum bertujuan untuk menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif dan tidak sesuai melalui legislasi. Hal tersebut direspons oleh Mahkamah Agung dalam pernyataan hukumnya tanggal 15 Januari 1999 bahwa “perubahan dan penghapusan pasal 11 UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman mutlak harus segera dilakukan.” Bersamaan dengan pernyataan hukum, Mahkamah Agung mengajukan pokok-pokok revisi UU No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman serta konsep rumusan organisasi dan tata kerja dalam prospektif kekuasaan kehakiman yang utuh dan mandiri.¹²

⁹ Firaz Gaffar dan Ifdhal Kasim (ed.), *Reformasi Hukum di Indonesia: Hasil Studi Perkembangan*, Penerbit Cyber Consult, Jakarta, 1999, p.4.

¹⁰ Firaz Gaffar dan Ifdhal Kasim, *Ibid.*, p.3.

¹¹ Warkum Sumito, *Perkembangan Hukum Islam di Tengah Kehidupan Sosial Politik di Indonesia*, Penerbit Bayumedia Publishing, Malang, 2005, p.222. dalam Malik Ibrahim, *Peradilan Satu Atap (The One Roof System) di Indonesia dan Pengaruhnya terhadap Peradilan Agama*, *Asy-Syi'rah Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*, Vol.47, No.2 (Desember 2013), p.659.

¹² Taufik Hamami, *Kedudukan dan Eksistensi Peradilan Agama dalam Sistem Tata Hukum di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 2003, p.56.

Dalam surat tertanggal 4 Juni 1999, Menko Wasbangpan, Hartarto, merekomendasikan urgensi penyatuan pembinaan badan-badan peradilan di bawah Mahkamah Agung. Presiden Habibie menyetujui dan mengajukan RUU tentang perubahan atas UU No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman kepada DPR. Hal tersebut juga diperkuat dengan penetapan Hartarto sebagai ketua Tim Kerja Terpadu Pengkajian Pelaksanaan TAP MPR RI yang terdiri atas unsur Mahkamah Agung, Departemen Kehakiman, Departemen Agama, Departemen Pertahanan dan Keamanan, serta akademisi.

Dalam perkembangan selanjutnya, penyatuan Peradilan Agama mengalami perdebatan dan proses yang lebih panjang dibanding tiga badan peradilan lainnya. Benturan kepentingan antara Mahkamah Agung yang mengawasi bidang yustisial dan Departemen Agama yang membina dan mengawasi organisasi, finansial dan administrasi Peradilan Agama menghambat proses pembahasan RUU Kekuasaan Kehakiman di DPR. Beberapa pihak menilai hal tersebut menyebabkan tumpang tindih, inefisiensi, dan lembaga peradilan yang tidak imparial. Di sisi lain, gagasan penyatuan Peradilan Agama menimbulkan respons yang keras dari para pejabat Departemen Agama dan ulama dari Majelis Ulama Indonesia.

Pihak Departemen Agama yang didukung oleh Prof. Bustanul Arifin, ketua Komisi Hukum MUI dan Prof. Ismail Sunny, pimpinan Muhammadiyah, bersikukuh agar Peradilan Agama tetap berada di bawah naungan Departemen Agama dan tidak akan dipindahkan ke Mahkamah Agung. Bagi Bustanul Arifin, kemandirian hukum tidak berhubungan dengan penyatuan Peradilan Agama di bawah MA. MUI bahkan mengimbau agar sidang paripurna DPR menolak RUU Kekuasaan Kehakiman yang menyatukan Peradilan Agama dan peradilan umum. Jika DPR mengesahkan RUU, Presiden Habibie diharapkan tidak menyetujuinya. Bustanul Arifin juga meminta agar RUU direvisi kembali.¹³ Menteri Agama dan Muladi, Menteri Hukum dan HAM juga menyatakan keberatan terhadap penyatuan semua peradilan di bawah Mahkamah Agung karena persoalan administratif pada Peradilan Agama tidak dapat langsung diserahkan ke MA.¹⁴

¹³ Kompas, *MUI Menolak Perubahan RUU Kekuasaan Kehakiman*, Kompas, 30 Juli 1999, p.8.

¹⁴ Republika, *RUU Perubahan Kekuasaan Kehakiman: FPP Minta Peradilan Agama Tetap di Bawah Depag*, Republika, Jumat, 16 Juli 1999, p.3.

Pembahasan perubahan RUU perubahan UU No. 14 Tahun 1970 di DPR juga sarat dengan konflik. Sejak awal, lembaga eksekutif tidak memiliki satu suara terkait penyatuan Peradilan Agama. Menteri Kehakiman, yang seharusnya menjadi wakil pemerintah dalam sidang DPR menolak kebijakan itu sehingga digantikan oleh sehingga Hartarto kembali dipilih sebagai wakil pemerintah.¹⁵

Dalam laporan Komisi I, pembicaraan tingkat III RUU Kekuasaan Kehakiman ditangani dengan prosedur singkat. Tapi dalam realisasinya, “prosedur singkat” itu mengesankan pada hak prerogatif DPR dalam mengesahkan RUU walau banyak pihak yang tidak setuju. Dalam pembicaraan tingkat IV, Aisyah Aminy mengakui bahwa walau perubahan hanya dilakukan pada pasal 11 dan 22, terkandung masalah yang cukup luas karena perbedaan pandangan tentang istilah “kemandirian” yang dibedakan menjadi kemandirian fungsional atau kemandirian struktural. Pembahasan tentang pengalihan organisasi, administrasi dan finansial Peradilan Agama juga tak dapat diselesaikan dalam rapat internal sehingga pimpinan DPR RI bidang Korpul melobi ketua keempat fraksi, Menteri Kehakiman, Menteri Agama dan pimpinan Komisi I DPR RI pada 27 Juli 1999.¹⁶

Proses pembahasan RUU pada Kamis, 29 Juli 1999 juga diwarnai kericuhan. Anggota Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Ikatan Penasihat Hukum Indonesia (IPHI) dan Lembaga Swadaya Masyarakat lainnya menyatakan “*walk out.*” Hal itu karena Ketua Komisi I, Aisyah Aminy tidak mengizinkan LSM memberikan pendapat selama proses pembahasan. Panitia pelaksana mengklaim telah menerima saran dan pendapat dari kalangan masyarakat, seperti Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, YLBHI, IKADIN, unsur Universitas Indonesia, MUI, dan ketua-ketua PTA untuk dipertimbangkan¹⁷ Hal ini mengundang kemarahan berbagai pihak yang tidak diakomodasi oleh DPR. Ketua II Serikat Pengacara Indonesia, Benny K. Harmani menyatakan sidang pembahasan RUU sangat tertutup bagi partisipasi publik.¹⁸

¹⁵ Surat Nomor R.29/PU/VI/1999 tentang RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

¹⁶ Laporan Komisi I DPR-RI dalam Pembicaraan Tingkat IV/Pengambilan Keputusan Mengenai RUU tentang Perubahan UU No.14 Tahun 1970.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Kompas, *MUI Menolak Perubahan RUU Kekuasaan Kehakiman*, Kompas, 30 Juli 1999, p.8.

Dalam sidang pembahasan, Fraksi Persatuan Pembangunan menolak tegas penyatuan peradilan agama. Melalui juru bicaranya, Amin Bunyamin, Peradilan Agama perlu dikecualikan dari pembahasan RUU Perubahan Kekuasaan Kehakiman. Hal ini didasarkan oleh konsistensi pengawasan peradilan di bawah Departemen Agama, kekhususan pejabat struktural dan fungsional, serta materi hukum yang mengacu pada hukum Islam. Penggabungan Peradilan Agama dikhawatirkan akan merusak citra peradilan di mata umat Islam. Awalnya usulan tersebut ditolak pemerintah, FKP, FPD dan FABRI.¹⁹

Dalam perubahan UU No. 14 Tahun 1970 ditambahkan satu pasal di antara pasal 11 dan 12, yaitu pasal 11 A yang menyatakan bahwa pengalihan organisasi, administrasi dan finansial dilakukan secara bertahap paling lama 5 tahun sejak UU berlaku. Khusus Peradilan Agama, waktu pengalihan tidak ditentukan. Hal tersebut diperkuat dengan penjelasan ayat (2) yang berbunyi: “Selama belum dilakukan pengalihan, maka organisasi, administrasi dan finansial bagi Peradilan Agama masih tetap berada di bawah kekuasaan Departemen Agama.”²⁰

Risalah sidang IV RUU Kekuasaan Kehakiman 1999 juga dicantumkan:

“[...] jangka waktu pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial bagi Peradilan Agama mengingat kekhususan yang ada yakni di bidang perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, wakaf, dan shadaqah, tidak ditentukan sebagaimana halnya badan peradilan yang lain.”²¹

Pemerintah berusaha meyakinkan bahwa hal tersebut tidak menunjukkan adanya pemberlakuan eksklusif bagi badan peradilan tertentu sehingga diharapkan “pada saatnya yang tepat kewenangan organisatoris, administratif, dan finansial semua badan-badan peradilan akan beralih di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.” Penyatuan Peradilan Agama juga didukung oleh Fraksi Partai Bulan Bintang yang diwakili Bondan Abdul Majid, keberadaan badan-badan peradilan, termasuk peradilan agama, seharusnya dinaungi oleh Mahkamah Agung guna efektivitas kinerja Mahkamah Agung dalam menangani perkara yang masuk.²²

¹⁹ Republika, *RUU Perubahan Kekuasaan Kehakiman: FPP Minta Peradilan Agama Tetap di Bawah Depag*, Republika, Jumat, 16 Juli 1999, p.3

²⁰ PPID DPR RI, RUU Republik Indonesia Nomor Tahun tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

²¹ PPID DPR RI, Sambutan Pemerintah atas Persetujuan RUU Republik Indonesia tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970.

²² PPID DPR RI, Risalah Sidang Proses Pembahasan RUU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman pada 24 September 2002.

Walaupun perjalanannya menuai reaksi kontra, DPR tetap menyetujui RUU tersebut hanya dalam 14 hari menjadi UU No. 35 Tahun 1999 tentang Kekuasaan Kehakiman.²³ Dengan berlakunya UU Kekuasaan Kehakiman yang baru, maka dalam jangka waktu lima tahun akan berlangsung penyatuan lingkungan-lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung. Bagi praktisi peradilan, peresmian UU No. 35 Tahun 1999 merupakan tonggak sejarah bagi terwujudnya kemerdekaan dan kemandirian kekuasaan kehakiman secara utuh, terutama dalam bidang finansial dan administrasi.

Dalam perkembangan selanjutnya, hal tersebut menuai reaksi beragam dari kalangan intelektual. H.M. Tahir Azhary menyatakan bahwa kemandirian hakim tidak semata-mata tergantung pada penyatuan lingkungan Peradilan Agama di bawah Mahkamah Agung, tetapi ditentukan oleh kemandirian hakim dalam mengambil keputusan. Bahkan Prof. Bustanul Arifin dan Prof. Ismail Sunny berpendapat bahwa sampai kiamat pun Peradilan Agama tidak akan pernah beralih ke Mahkamah Agung. Di sisi lain, H. Taufiq tetap optimis bahwa peralihan Peradilan Agama ke Mahkamah Agung hanya tinggal menunggu waktu saja.²⁴ Dengan adanya pro dan kontra tersebut, kedudukan Peradilan Agama masih berada di posisi mengambang.

3. Peradilan Agama dan Departemen Agama: Bukan Sekadar Struktur

Penolakan Departemen Agama terhadap sistem satu atap berdasarkan beberapa alasan: Pertama, peralihan pembinaan administrasi, organisasi dan finansial Peradilan Agama berimplikasi berkurangnya wewenang Departemen Agama. Hal tersebut berkaitan dengan landasan historis bahwa Peradilan Agama menjadi tulang punggung dan modal dasar keberadaan Departemen Agama sejak 1946. Hal ini dapat dijadikan alasan bagi Pemerintah untuk melikuidasi Departemen Agama, terutama jika lembaga pendidikan agama juga disatukan dengan Departemen Pendidikan dan urusan haji dialihkan ke Departemen Dalam Negeri. Kekhawatiran ini dipahami mengingat Departemen Agama merupakan salah satu pilar utama yang mengurus urusan-urusan keagamaan.

²³ Kompas, *Dalam Tempo 14 Hari: RUU Kehakiman Disetujui DPR*, Kompas, 31 Juli 1999, p.9.

²⁴ Wahyu Widiana, *Penyatuan PA pada Mahkamah Agung*, makalah disampaikan dalam Seminar Nasional dan Temu Alumni Fakultas Syariah, Fakultas Syariah UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2004, p.94.

Kedua, adanya kekhawatiran bahwa Departemen Agama tidak dapat terlibat dalam penyelesaian masalah Peradilan Agama dengan Mahkamah Agung, sedangkan Peradilan Agama telah memiliki hubungan emosional dengan Departemen Agama sejak puluhan tahun. Ketiga, perubahan perilaku hakim-hakim Peradilan Agama sehingga tidak lagi mencerminkan sikap dan perilaku ulama yang mengaktualisasikan prinsip-prinsip Islam, melainkan berperilaku sebagaimana hakim-hakim peradilan negeri. Hal ini dikarenakan hakim Peradilan Agama tidak lagi berasal dari lulusan lembaga pendidikan yang dikelola oleh Departemen Agama, akan tetapi perguruan tinggi umum yang masih menggunakan kurikulum hukum sekuler. Namun Mahkamah Agung menjamin bahwa hakim dan pegawai Pengadilan Agama tetap dari lulusan lembaga pendidikan yang dikelola oleh Departemen Agama.²⁵

Menurut Malik Ibrahim, alasan-alasan penolakan tersebut secara sepintas tampak rasional. Akan tetapi di sisi lain terdapat sejumlah persoalan yang dihadapi Peradilan Agama sebagai penegak hukum dan keadilan. Pertama, sistem ketatanegaraan Indonesia mengharuskan semua badan peradilan, termasuk badan Peradilan Agama berada pada satu atap di bawah Mahkamah Agung sesuai Pasal 24 UUD 1945. Jika Peradilan Agama tetap berada di bawah Departemen Agama, maka terjadi dualisme pengawasan dan pembinaan yang kurang efektif. Kedua, Pengadilan Agama sulit berkembang karena keterbatasan anggaran Departemen Agama. Anggaran tidak sebanding dengan hal-hal yang harus dibiayai, yakni Peradilan Agama, pendidikan agama, urusan haji dan lain sebagainya. Apabila Peradilan Agama disandingkan dengan pendidikan, maka pendidikan lah yang akan lebih diprioritaskan. Ketiga, hal tersebut berkaitan dengan citra Peradilan Agama yang dianggap negatif oleh masyarakat. Pengadilan Agama dipandang tidak lebih dari KUA (Kantor Urusan Agama) dan hakim-hakimnya tidak dianggap sebagai hakim. Itulah sebabnya warga Peradilan Agama berkeinginan kuat untuk bergabung dengan Mahkamah Agung.

²⁵ Malik Ibrahim, *Peradilan Satu Atap (The One Roof System) di Indonesia dan Pengaruhnya terhadap Peradilan Agama*, *Asy-Syi'rah Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*, Vol.47, No.2 (Desember 2013), p.652-653.

Malik Ibrahim juga menegaskan adanya ketidakpuasan warga Peradilan Agama terhadap kebijakan Departemen Agama yang diterapkan pada lingkungan peradilan agama, diantaranya mengenai tunjangan hakim agama. Ketika Pemerintah hendak memberikan tunjangan fungsional kepada para hakim di Indonesia, pihak Departemen Agama tidak menyetujuinya karena keterbatasan anggaran. Tunjangan hakim Pengadilan Agama hanya dapat ditingkatkan menjadi 60% dari hakim Peradilan Umum pada tahun 1996. Dalam hal ini, Taufiq, mantan Wakil Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Muda Urusan Lingkungan Peradilan Agama mengusulkan agar menaikkan status Badan Peradilan Agama dari Direktorat di bawah Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam (eselon satu), menjadi Direktorat Jenderal Peradilan Agama (eselon dua). Namun, tawaran tersebut tidak sempat diwujudkan.

Untuk mencegah penyatuan peradilan, Departemen Agama juga berupaya meningkatkan anggaran Peradilan Agama dan kantor-kantor Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama (PTA), akan tetapi tidak efektif.²⁶ Puncak peristiwa tersebut terjadi pada 27 Juli 1999 ketika ketua-ketua PTA dari seluruh Indonesia diundang ke Jakarta untuk menghadiri rapat di Departemen Agama untuk menjelaskan kebijakan Departemen Agama untuk mempertahankan Peradilan Agama. Merespons hal tersebut, para ketua PTA menyusun surat yang ditujukan kepada Menteri Agama, Malik Fadjar, dan ditembuskan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Mahkamah Agung.²⁷

Benturan kepentingan antara Mahkamah Agung Republik Indonesia dan Peradilan Agama dengan Departemen Agama yang menyebabkan posisi Peradilan Agama menjadi semakin tidak menentu. Berdasarkan perspektif Mahkamah Agung, warga di Pengadilan Agama merasakan keprihatinan selama Pengadilan Agama berada di bawah naungan Departemen Agama. Oleh karena itu, sikap Departemen Agama terkesan menghambat proses reformasi sistem peradilan.

²⁶ Malik Ibrahim, *Peradilan Satu Atap (The One Roof System) di Indonesia dan Pengaruhnya terhadap Peradilan Agama*, Asy-Syari'ah Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum, Vol.47, No.2 (Desember 2013), p.652-653.

²⁷ A. Mukti Arto, *Peradilan Agama dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2012, p.155 dan PPHIM, *Kiprah dalam Proses Integrasi PA ke MA (Jejak Langkah dan Dinamika PPHIM)*, Penerbit PPHIM dan Ramah Publisher, Jakarta, 2007, p.106. dalam Taufik Hamami, *Kedudukan dan Eksistensi Peradilan Agama dalam Sistem Tata Hukum di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 2003, p.59-60.

Walau Peradilan Agama menyepakati gagasan satu atap, hal tersebut berangkat dari motif yang berbeda dengan Mahkamah Agung. Berdasarkan data penelitian Wahyu Widiani yang mengambil sampel 518 responden kategori lingkungan Peradilan Agama di Indonesia pada tahun 1999, dari 482 orang (93%) menyatakan setuju dan 2,9% menyatakan tidak setuju. Sementara itu, responden dari kategori luar Peradilan Agama yang berjumlah sebanyak 379 orang, 291 atau 76,8% diantaranya menyatakan tidak setuju dan hanya sebanyak 53 orang (14% diantaranya) yang menyatakan setuju. Suatu hal yang menarik adalah sebanyak 93% yang menyatakan setuju sistem satu atap dilandasi alasan material (63,3%) dibandingkan alasan struktural (22,2%).

Pada akhir masa Orde Baru, pembangunan gedung kantor Pengadilan Agama masih menggunakan standar balai nikah dengan luas 150 m². Dari 314 Pengadilan Agama, masih terdapat sembilan kantor Pengadilan Agama yang baru dibentuk dengan mengontrak pada rumah perseorangan. Rata-rata bangunan balai sidang Pengadilan Tinggi Agama memiliki luas 300 m². Berkaitan dengan kendaraan dinas 25 Pengadilan Tinggi Agama, masing-masing memiliki satu kendaraan dinas roda empat dan 37 kendaraan dinas roda dua yang tidak layak pakai karena telah berumur lebih dari 10 tahun. Sementara itu, 74 Pengadilan Agama memiliki masing-masing satu kendaraan donas roda empat yang layak pakai. Di samping itu, terdapat 237 Pengadilan Agama yang tidak memiliki kendaraan dinas roda dua yang layak pakai.²⁸

Berkaitan dengan kondisi perlengkapan sidang (dekorum), terdapat beberapa permasalahan sebagai berikut: 1) masing-masing Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama hanya memiliki satu ruang sidang yang tidak seimbang dengan volume perkara yang mencapai 8 sidang per hari; 2) meja dan kursi sidang untuk majelis hakim dan panitera sangat sederhana dan belum mendukung kewibawaan peradilan; 3) sebagian besar Pengadilan Agama belum memiliki *sound system* untuk penyelenggaraan persidangan. Di sisi lain, anggaran Peradilan Agama sangat minim, yaitu Rp. 72.000.000,00 pada tahun anggaran 1994/1995 yang hanya cukup untuk 30 orang pejabat pengadilan agama.²⁹

²⁸ Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, *Rencana Induk Pengembangan Peradilan Agama 2000-2009*, Penerbit CV Mopeng Kridatama, Jakarta, 2000, p.43-66.

²⁹ Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam, *Ibid.*.

Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa persetujuan warga Peradilan Agama terhadap sistem satu atap lebih disebabkan oleh hal-hal yang bersifat materi. Terutama menyangkut sarana dan prasarana, gaji/tunjangan hakim agama dan biaya operasional dibandingkan alasan struktural Peradilan Agama sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang berupaya melepaskan diri dari kekuasaan eksekutif.³⁰ Dengan demikian, landasan filosofi hukum bukan satu-satunya faktor utama integrasi Peradilan Agama.

Sebagai upaya kompromi, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa,

“... kedudukan Pengadilan Agama sementara waktu tetap dibiarkan dibina di bawah organisasi pemerintah, yaitu Departemen Agama. Namun, pada saatnya nanti administrasi pembinaan Peradilan Agama tidak mungkin terus-menerus disendirikan, besar kemungkinan perkembangannya akan mengalami hambatan. Karena itu, memang perlu dilakukan langkah-langkah konkrit, terencana dan sistematis sehingga pada saatnya nanti administrasi pembinaan Peradilan Agama juga diintegrasikan kedalam sistem pembinaan oleh Mahkamah Agung.”³¹

Bagi praktisi hukum dan pihak Mahkamah Agung, integrasi Peradilan Agama merupakan kehendak reformasi dalam rangka penguatan lembaga yudikatif. Jika tidak demikian, Peradilan Agama akan ketinggalan dibanding lembaga peradilan lainnya, dan sangat merugikan Umat Islam karena tidak memiliki lembaga peradilan yang representatif.

4. Peradilan Agama Era Reformasi: Menuju Peradilan Satu Atap

Dengan pencantuman Peradilan Agama dalam UUD 1945 amandemen (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), posisi lembaga tersebut sangat kuat dan kokoh.³² Sebagai konsekuensi logis amendemen UUD 1945 tahun 2001 khususnya perubahan tatanan kekuasaan kehakiman, maka peraturan-peraturan dibawahnya harus diamendemen pula, termasuk UU tentang Kekuasaan Kehakiman. Pada tahun 2003, sistem satu atap direalisasikan dengan amendemen lima UUD 1945 yaitu tentang Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah Agung, Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Kejaksaan yang dipersiapkan oleh Departemen Hukum dan perundang-undangan.

³⁰ Jaenal Aripin, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2008, p.302-303.

³¹ Jaenal Aripin, *Ibid.*.

³² Taufik Hamami, *Kedudukan dan Eksistensi Peradilan Agama dalam Sistem Tata Hukum di Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 2003, p.58.

Dalam pengajuan RUU, revisi UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama belum masuk ke dalam daftar RUU yang dibahas karena masih terdapat pro dan kontra di kalangan masyarakat muslim. Selain itu, Departemen Hukum dan Perundang-undangan menganggap bahwa RUUPA dipersiapkan sendiri oleh Departemen Agama yang belum siap menyerahkannya ke Mahkamah Agung.³³

Selama proses pembahasan RUU sejak bulan Juni – 17 Desember 2003, unsur Departemen Agama selalu hadir pada rapat Panitia Kerja dan bersikap bahwa institusi tersebut belum siap menyerahkan Peradilan Agama dengan pertimbangan para ulama dan tokoh masyarakat. Sikap Departemen Agama dan Majelis Ulama Indonesia berbeda dengan hakim dan pegawai di Pengadilan Agama yang menginginkan peralihan ke Mahkamah Agung. Sebagai respons terhadap hal tersebut, H. Taufik dan beberapa tokoh mengambil prakarsa untuk mempertemukan Departemen Agama, ulama, ketua-ketua Pengadilan Tinggi Agama seluruh Indonesia, dan sejumlah anggota DPR yang difasilitasi oleh Pusat Pengkajian Hukum Islam dan Masyarakat.³⁴

Dalam pertemuan tersebut, pihak Departemen Agama dan hakim PTA masih belum menemukan kesepakatan, tetapi secara perlahan terdapat kesepahaman di antara pelbagai pihak. Hal yang harus dilakukan adalah pendekatan dengan para ulama agar dapat memahami alasan penyatuan tersebut. Di sisi lain, DPR terus melakukan pembahasan RUU Kekuasaan Kehakiman dan menekankan agar pengalihan Peradilan Agama harus dibatasi waktunya agar terdapat kejelasan. Namun, gagasan tersebut digagalkan dengan alasan pimpinan Departemen Agama dan ulama MUI masih menganggap waktunya belum tepat. Direktur Direktorat Pembinaan Peradilan Agama atas nama Direktur Jenderal Bimbingan Ibadah dan Penyelenggaraan Haji mengirim surat resmi pada 12 November 2003 ke Dirjen Peraturan Perundang-undangan tentang sikap penolakan Departemen Agama.³⁵ Berbeda dengan sentimen dari pihak Mahkamah Agung yang lahir dari kebijakan otoriter rezim Orde Baru, sentimen Departemen Agama telah ada sejak tahun 1946 karena ketegangan antara golongan nasionalis sekuler dan nasionalis Islam yang mengancam eksistensi dari lembaga tersebut.

³³ Jaenal Aripin, *Op.Cit.*, p.304-305.

³⁴ Jaenal Aripin, *Ibid.*, p.305-306.

³⁵ Wahyu Widiana, *Op.Cit.*, p.306.

Oleh karena itu, alasan historis dan teologis tersebut mendorong Departemen Agama untuk mempertahankan sistem lama yang kurang efisien dibandingkan manajemen satu atap yang lebih sederhana.³⁶

Dalam tanggapannya tanggal 24 September 2002, Fraksi Partai Bulan Bintang yang diwakili oleh Bondan Abdul Majid menyatakan bahwa “keberadaan badan-badan peradilan seharusnya memang di bawah Mahkamah Agung.” Selain itu, reformasi hukum dan peradilan harus dilanjutkan dengan perubahan UU lainnya, termasuk UU Peradilan Agama. Fraksi TNI/Polri juga mendukung pengalihan organisasi, administrasi dan finansial dalam lingkungan peradilan militer dan Peradilan Agama dilaksanakan paling lambat pada akhir Juni 2004.³⁷

Meskipun wakil dari Departemen Agama menolak, pembahasan tetap dilanjutkan hingga panitia kerja menetapkan sebagai salah satu pasal RUU. Akhirnya, Dirjen BPIH atas nama Menteri Agama mengirim surat ke MUI dan memohon agar MUI memberikan solusinya. H. Taufik kemudian menemui Menteri Agama, Said Agil Husin Al-Munawwar, untuk menyampaikan keinginan warga Peradilan Agama agar segera menyetujui sistem satu atap. Said Agil yang didampingi Direktur Pembinaan Peradilan Agama, H. Wahyu Widiani, MA, menyetujui dengan syarat ulama juga menyepakati. H. Taufik lalu melakukan pendekatan dengan ulama-ulama berpengaruh di MUI, diantaranya K.H. Sahal Mahfudz, K.H. Ali Yafie dan K.H. Amidhan. Akhirnya, ulama menyetujui dengan syarat keterlibatan Departemen Agama dan MUI dalam proses pembinaan peradilan agama.³⁸ Namun, dalam Rapat Kerja Nasional dan Ijtima Ulama Komisi Fatwa MUI se-Indonesia pada 16 Desember 2003, hanya dicantumkan “memperhatikan saran dan pendapat Menteri Agama dan Majelis Ulama Indonesia”, bukan Departemen Agama dan MUI.

Dalam UU No. 4 Tahun 2004, beberapa ketentuan tentang Peradilan Agama mencantumkan bahwa pengalihan organisasi, administrasi dan finansial Peradilan Agama ke Mahkamah Agung dilaksanakan paling lambat tanggal 30 Juni 2005.

³⁶ Ratno Lukito, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler: Studi tentang Konflik dan Resolusi dalam Sistem Hukum Indonesia*, Pustaka Alvabet, Tangerang, 2008, p.329.

³⁷ PPID DPR RI. Risalah Sidang Proses Pembahasan RUU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman.

³⁸ Jaenal Aripin, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2008, p.302-303.

Pelaksanaannya dilakukan oleh keputusan presiden yang harus dikeluarkan paling lambat 60 hari sebelum tanggal 30 Juni 2004. Di sisi lain, Mahkamah Agung juga mempersiapkan pembentukan Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama. Selain itu, status pegawai dan aset milik lingkungan Peradilan Agama berubah menjadi pegawai dan aset Mahkamah Agung. Hal tersebut diikuti oleh pengalihan status pegawai Direktorat Pembinaan Peradilan Agama yang berada di bawah Departemen Agama menjadi pegawai Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama di bawah struktural Mahkamah Agung.

Sistem peradilan satu atap mulai terealisasi setelah lahirnya Keppres No. 21 Tahun 2004 tentang Pengalihan Organisasi, Administrasi dan Finansial di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dari Departemen Kehakiman & HAM ke Mahkamah Agung yang dilakukan pada tanggal 31 Maret 2004, sedangkan pengalihan Peradilan Agama pada tanggal 30 Juni 2004. Penyerahan tersebut dilakukan pada tanggal 30 Juni 2004 di Lapangan Benteng Jakarta. Pengalihan ini dimulai dari Direktorat Pembinaan Peradilan Agama, Pengadilan Agama se-Indonesia, Mahkamah Syariah dan Mahkamah Syariah Nanggroe Aceh Darussalam (NAD).³⁹

Setelah sistem satu atap, secara organisatoris, 343 Pengadilan Agama (tingkat pertama) dan 24 Pengadilan Tinggi Agama (tingkat banding) telah resmi berada di bawah Mahkamah Agung. Walaupun demikian, alinea keempat pada penjelasan umum UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman mencantumkan bahwa Menteri Agama atau Kementerian Agama dan MUI masih mempunyai akses dalam membina Peradilan Agama. Hal ini dapat dilihat antara lain dari pembinaan Hukum Islam sebagai hukum materi Peradilan Agama dan Sarjana Syari'ah yang merupakan produk perguruan tinggi binaan Kementerian Agama, merupakan sumber daya manusia pokok yang disyaratkan sebagai aparat hukum di lingkungan Peradilan Agama.⁴⁰

Secara umum, faktor yang paling berpengaruh terhadap penyatuan Peradilan Agama terbagi menjadi dua, yaitu aspek internal dan eksternal. Aspek internal adalah keinginan dari warga PA sendiri yang berpandangan bahwa dengan berada di bawah MA, diharapkan keberadaan PA akan semakin eksis dan bermartabat.

³⁹ Kompas, *Peradilan Agama Dialihkan ke MA*, Kompas, Jumat, 2 Juli 2004, p.7.

⁴⁰ Malik Ibrahim, *Op.Cit.*, p.665-666.

Sedangkan faktor eksternal yang berpengaruh adalah amanat UU No. 35 Tahun 1999 jo. UU No. 4 tahun 2004 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Walau demikian, pembinaan Peradilan Agama oleh Mahkamah Agung dilakukan harus mendengarkan saran Departemen Agama dan MUI.

Setelah diintegrasikan di bawah Mahkamah Agung, secara perlahan terjadi peningkatan organisasi, administrasi dan finansial bagi Peradilan Agama.⁴¹ Menurut Malik Ibrahim, sejak berada satu atap di bawah naungan Mahkamah Agung, maka pengaruhnya terhadap keberadaan Peradilan Agama adalah: (1) Kedudukan Peradilan Agama telah sejajar dengan lembaga peradilan lainnya yang ada di Indonesia; (2) Alokasi anggaran Peradilan Agama mengalami peningkatan yang signifikan bila dibandingkan dengan sebelum terjadinya penyatuatan, yaitu dari Rp. 3,5 miliar, lalu meningkat menjadi Rp. 71 miliar, dan terakhir Rp. 200 miliar;⁴² (3) Pembinaan terhadap Peradilan Agama baik terkait aspek organisasi, administrasi dan finansial oleh lembaga setingkat Direktorat Jenderal (eselon satu), sehingga terdapat peningkatan dibandingkan sebelumnya karena dilakukan oleh lembaga setingkat direktorat (eselon dua); (4) Keberadaan Ketua Muda Mahkamah Agung pada lingkungan Peradilan Agama sebagai pembina teknis tetap dipertahankan; (5) Persaingan di antara aparat di lingkungan Pengadilan Agama dengan aparat di lingkungan peradilan lainnya akan semakin sehat sehingga terdapat peluang yang sama untuk bersaing menduduki jabatan tertentu di lingkungan Mahkamah Agung.

Berkaitan dengan aksesibilitas peradilan, kajian Cate Summer dan Timothy Lindsay menyatakan bahwa Peradilan Agama sukses dalam empat aspek, yaitu pengembangan akses yang lebih baik untuk perempuan. Dua per tiga pendaftar perkara adalah pihak perempuan. Hal ini menunjukkan bahwa laki-laki dan perempuan memiliki hal yang sama untuk mengajukan cerai dan diselesaikan sesuai dengan hukum syariah. Peradilan Agama juga mampu memberikan akses untuk mengatasi masalah legalitas perkawinan bagi warga kurang mampu melalui sidang keliling sehingga mengurangi biaya perkara.⁴³

⁴¹ Taufik Hamami, *Op.Cit.*, p.61.

⁴² Pelita, *Anggaran Peradilan Agama Terbatas*, Harian Pelita, Jumat, 24 Maret 2006, p.7.

⁴³ Cate Summer dan Tim Lindsay, *Courting Reform: Indonesia's Islamic Courts and Justice for the Poors*, Lowy Institute for International Policy, New South Wales, 2011, p.7-14.

Kesamaan peluang dalam menduduki jabatan hakim Pengadilan Agama berkaitan dengan proses rekrutmen hakim agama yang masih dipengaruhi oleh hukum sipil. Sesuai dengan sistem hukum sipil pada umumnya, hakim-hakim Pengadilan Agama bisa direkrut dari fakultas hukum Islam dari UIN (Universitas Islam Negeri) dan IAIN (Institut Agama Islam Negeri) maupun dari fakultas hukum perguruan tinggi. Umumnya, calon hakim mendapat pelatihan sebelum terjun ke pengadilan. Sayangnya, kurikulum dalam pelatihan masih bersifat teknis dan belum memadai untuk mengembangkan kemampuan hakim dalam menginterpretasi undang-undang untuk menemukan hukum baru. Dengan demikian, pola pikir hakim masih terpusat pada kodifikasi hukum yang bersifat sekuler. Di sisi lain, kurikulum pendidikan hukum Islam di UIN dan IAIN masih berfokus pada kitab-kitab fiqh sehingga mahasiswa kompetensi di bidang praktik hukum masih kurang memadai.⁴⁴

Dalam perkembangannya, kualitas hakim-hakim telah ditingkatkan. Sebagian besar hakim Pengadilan Agama bergelar magister dan doktor hukum atau hukum Islam. Hakim Pengadilan Agama tidak lagi tepaku pada peraturan perundang-undangan dalam memutus perkara, tetapi juga Kompilasi Hukum Islam, Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, serta melakukan ijtihad terhadap kitab-kitab fiqh di samping Al-Qur'an dan Hadis.⁴⁵

C. PENUTUP

Cikal bakal gagasan reformasi hukum khususnya kekuasaan kehakiman, telah dimulai sejak 1990-an untuk menyesuaikan diri dengan tuntutan bisnis internasional. Pada periode tersebut, mulai terdapat penerimaan terhadap pemikiran baru di bidang modernisasi hukum. Setelah kejatuhan Orde Baru, era Reformasi menjadi momentum penting yang membuka kesempatan bagi realisasi modernisasi dan restrukturisasi lembaga kekuasaan kehakiman. Hal tersebut diperkuat dengan amendemen UUD 1945 dan UU Kekuasaan Kehakiman yang mencantumkan kebijakan sistem peradilan satu atap di bawah Mahkamah Agung.

⁴⁴ Euis Nurlaelawati dan Abdurrahman Rahim, *The Training, Appointment, and Supervision of Islamic Judges in Indonesia*, Pasific Law and Policy Journal, Vol.21, No.1 (2012), p.63-64.

⁴⁵ Euis Nurlaelawati dan Abdurrahman Rahim, *Ibid.*.

Berbeda dengan lembaga peradilan lainnya, Peradilan Agama memiliki hambatan tersendiri karena adanya penolakan dari Departemen Agama. Perbedaan pandangan antara Departemen Agama dan Mahkamah Agung lahir dari sentimen historis yang terjadi jauh sebelum era Reformasi. Dalam hal ini, terdapat perbedaan kepentingan antara Departemen Agama yang bersikap kontra dengan Mahkamah Agung dan warga Peradilan Agama di sisi lainnya. Bagi Departemen Agama, sikap tersebut dilandasi oleh hubungan historis, sosiologis, finansial dan kekhususan kewenangan Peradilan Agama dibandingkan lembaga peradilan lain yang bercorak hukum sekuler.

Sementara itu, Mahkamah Agung mengusahakan integrasi dilandasi oleh citra Mahkamah Agung sebagai lembaga kekuasaan kehakiman tertinggi, landasan filosofis mengenai independensi hakim dan anggaran. Di sisi lain, warga Peradilan Agama menyepakati gagasan integrasi didorong oleh faktor ekonomi, yaitu keterbatasan sarana dan prasarana pengadilan dibandingkan struktural. Seiring dengan upaya akomodasi dari Mahkamah Agung dan tekanan politik dari berbagai pihak, Departemen Agama akhirnya terpaksa menerima konsensus tersebut dengan persyaratan khusus bahwa ulama tetap memiliki akses dalam membina Peradilan Agama. Dengan demikian, kebijakan mengenai integrasi Peradilan Agama menuju sistem satu atap tidak hanya berkaitan dengan landasan struktural untuk mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka, tetapi tidak terlepas dari faktor-faktor lain yang mengelilinginya, terutama ekonomi sebagai faktor internal dan iklim politik sebagai faktor eksternal.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdullah, Taufik, dkk.. 2012. *Indonesia dalam Arus Sejarah 8: Orde Baru dan Reformasi*. (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve)
- Aripin, Jaenal. 2008. *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*. (Jakarta: Penerbit Kencana).
- _____. 2009. *Jejak Langkah Peradilan Agama di Indonesia*. (Jakarta: Penerbit Prenada Media).
- Arto, A. Mukti. 2012. *Peradilan Agama dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. (Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar).
- Asrun, A. Muhammad. 2004. *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*. (Jakarta: Penerbit ELSAM).
- Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam. 2000. *Rencana Induk Pengembangan Peradilan Agama 2000-2009*. (Jakarta: Penerbit CV Mopeng Kridatama).
- Gaffar, Firaz dan Ihdhal Kasim (ed.). 1999. *Reformasi Hukum di Indonesia: Hasil Studi Perkembangan*. (Jakarta: Penerbit Cyber Consult).
- Halim, Abdul. 2008. *Politik Hukum Islam di Indonesia Kajian Posisi Hukum Islam dalam Politik Hukum Pemerintahan Orde Baru dan Era Reformasi*. (Jakarta: Penerbit Badan Litbang dan Diklat Departemen Agama RI).
- Hamami, Taufik. 2003. *Kedudukan dan Eksistensi Peradilan Agama dalam Sistem Tata Hukum di Indonesia*. (Bandung: Penerbit Alumni).
- Lukito, Ratno. 2008. *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler: Studi tentang Konflik dan Resolusi dalam Sistem Hukum Indonesia*. (Tangerang: Penerbit Pustaka Alvabet).
- PPHIM. 2007. *Kiprah dalam Proses Integrasi PA ke MA (Jejak Langkah dan Dinamika PPHIM)*. (Jakarta: Penerbit PPHIM dan Ramah Publisher).
- Salim, Arskal dan Azyumardi Azra (ed.). 2003. *Sharia and Politics in Indonesia*. (Singapore: Penerbit Institute for Southeast Asian Studies).
- Sumito, Warkum. 2005. *Perkembangan Hukum Islam di Tengah Kehidupan Sosial Politik di Indonesia*. (Malang: Penerbit Bayumedia Publishing).
- Summer, Cate dan Tim Lindsay. 2011. *Courting Reform: Indonesia's Islamic Courts and Justice for the Poors*. (New South Wales: Lowy Institute for International Policy).

Publikasi

- Ibrahim, Malik. *Peradilan Satu Atap (The One Roof System) di Indonesia dan Pengaruhnya terhadap Peradilan Agama*. *Asy-Syi'rah Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*. Vol.47. No.2 (Desember 2013).
- Nurlaelawati, Euis dan Abdurrahman Rahim. *The Training, Appointment, and Supervision of Islamic Judges in Indonesia*. *Pacific Law and Policy Journal*. Vol.21, No.1 (2012).

Karya Ilmiah

- Widiana, Wahyu. 2004. *Penyatuan PA pada Mahkamah Agung*. makalah disampaikan dalam Seminar Nasional dan Temu Alumni Fakultas Syariah. Fakultas Syariah UIN Sunan Kalijaga. Yogyakarta.

Surat Kabar

- Kompas. *Dalam Tempo 14 Hari: RUU Kehakiman Disetujui DPR*. Kompas. 31 Juli 1999.
- Kompas. *MUI Menolak Perubahan RUU Kekuasaan Kehakiman*. Kompas. 30 Juli 1999.
- Kompas. *Peradilan Agama Dialihkan ke MA*. Kompas. Jumat, 2 Juli 2004.
- Mahendra, Yusril Ihza. *Kedaulatan Negara dan Peradilan Agama*. Harian Pelita. 27 Juni 1989.
- Pelita. *Anggaran Peradilan Agama Terbatas*. Harian Pelita. Jumat, 24 Maret 2006.
- Republika. *RUU Perubahan Kekuasaan Kehakiman: FPP Minta Peradilan Agama Tetap di Bawah Depag*. Republika. Jumat, 16 Juli 1999.
- Varia Peradilan. *Mahkamah Agung Minta Diakhiri Dualisme Pimpinan Badan Peradilan di Indonesia*. Varia Peradilan. 5 Januari 1993.

Sumber Hukum

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1970 Nomor 74. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2951.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1989 Nomor 49. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3400.
- Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Kekuasaan Kehakiman. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 147. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3879.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358.
- Keputusan Presiden Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pengalihan Organisasi, Administrasi, Dan Finansial Di Lingkungan Peradilan Umum Dan Peradilan Tata Usaha Negara, Dan Peradilan Agama Ke Mahkamah Agung.

Sumber Lain

- Surat Nomor R.29/PU/VI/1999 tentang RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.
- Laporan Komisi I DPR-RI dalam Pembicaraan Tingkat IV/Pengambilan Keputusan Mengenai RUU tentang Perubahan UU No.14 Tahun 1970.
- PPID DPR RI. Risalah Sidang Proses Pembahasan RUU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- PPID DPR RI. Risalah Sidang Proses Pembahasan RUU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman pada 24 September 2002.
- PPID DPR RI. RUU Republik Indonesia Nomor Tahun tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.
- PPID DPR RI. Sambutan Pemerintah atas Persetujuan RUU Republik Indonesia tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970.