

Diana Rahmi

**RESTRUKTURISASI PERADILAN
AGAMA DALAM PERSPEKTIF
KEKUASAAN KEHAKIMAN
YANG MERDEKA**

IAIN ANTASARI PRESS

2014

RESTRUKTURISASI PERADILAN AGAMA DALAM PERSPEKTIF KEKUASAAN KEHAKIMAN YANG MERDEKA

Penulis

Diana Rahmi

Cetakan I, Desember 2014

Desain Cover

Luthfi Anshari

Tata Letak

Yokke Andini

Penerbit

IAIN ANTASARI PRESS

JL. A. Yani KM. 4,5 Banjarmasin 70235

Telp.0511-3256980

E-mail: antasari^{press}@iain-antasari.ac.id

Pencetak

Aswaja Pressindo

Jl. Plosokuning V No. 73 Minomartani, Ngaglik

Sleman Yogyakarta

Telp. 0274-4462377

E-mail: aswaja^{pressindo}@gmail.com

15,5 x 23 cm; vi + 150 halaman

ISBN: 978-602-0828-02-2

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah yang telah memberikan taufiq dan hidayahNya sehingga penulisan buku ini dapat terselesaikan dengan baik. Shalawat dan salam tidak lupa dihaturkan kepada Nabi besar Muhammad SAW, beserta keluarga beliau, sahabatnya dan umatnya seluruhnya. Amin.

Buku ini merupakan hasil dari Tesis berjudul “Restrukturisasi Peradilan Agama dalam Perspektif Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka”, yang kemudian Penulis revisi dan kembangkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terbaru.

Keinginan Penulis mempublikasikan dalam bentuk buku ini, dimaksudkan untuk melengkapi kebutuhan akademisi, praktisi dan masyarakat luas yang ingin mengetahui eksistensi Peradilan Agama dewasa ini. Memang banyak buku mengenai Peradilan Agama di Indonesia, namun sepanjang pengetahuan Penulis buku-buku dimaksud secara akademis ditulis sebelum berlakunya Restrukturisasi Peradilan Agama. Disamping hal itu, dalam buku ini juga menengahkan proses Restrukturisasi terhadap Peradilan Agama dari aspek yang berbeda yaitu politik hukumnya. Kemudian juga di kaji bahwa restrukturisasi yang dilakukan tidak hanya sekedar penataan organisasi, administrasi dan finansial tetapi juga dikemukakan urgensi yang lain mengenai pentingnya restrukturisasi terhadap Peradilan Agama ini dilakukan.

Akhir kata Penulis berharap semoga buku ini bermanfaat bagi segenap pihak. Menjadi salah satu referensi, sumber inspirasi bagi para akademisi, aparat penegak hukum serta pemerhati Peradilan Agama di Indonesia. Sumbang saran dan kritik pembaca sekalian sangatlah Penulis harapkan, guna penyempurnaan buku ini lebih lanjut.

Banjarmasin, Juni 2011

Diana Rahmi, S.Ag, MH

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I: PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Beberapa Teori tentang Konsep Negara Hukum	9
C. Beberapa Teori tentang Independensi Lembaga Peradilan Agama	15
BAB II: MAKNA KEKUASAAN KEHAKIMAN YANG MERDEKA DALAM PERSPEKTIF PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA	33
A. Makna Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka	33
B. Restrukturisasi Badan-Badan Peradilan dan Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka di Indonesia	41
C. Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Sebagai Prasyarat Wujudkan Penegakan Hukum di Indonesia	57

BAB III: RESTRUKTURISASI PERADILAN AGAMA DALAM PERSPEKTIF KEKUASAAN KEHAKIMAN YANG MERDEKA	79
A. Peradilan Agama: Kedudukan dan Eksistensinya dalam Sistem Tata Hukum di Indonesia	79
B. Restrukturisasi Peradilan Agama: Kekhususan Ketentuan dan Latar Belakangnya	87
C. Restrukturisasi Peradilan Agama dalam Perspektif Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka	110
 BAB IV: PENUTUP	 135
A. Simpulan	135
B. Saran	137
 DAFTAR PUSTAKA	 139
 Curriculum Vitae	 149

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

UUD 1945 menentukan bahwa Indonesia ialah negara berdasarkan hukum. Sebagai sebuah negara hukum, Indonesia harus memenuhi tiga asas pokok negara hukum yaitu :

1. Asas supremasi hukum atau legalitas, dimana penguasa dan setiap penduduk /warganegara harus tunduk dan taat kepada hukum;
2. Asas mengakui dan melindungi hak asasi manusia dan perikemanusiaan yang adil dan beradab;
3. Adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka (*an independent judiciary*) yang mampu menegakkan supremasi hukum dan hak asasi manusia apabila terjadi pelanggaran/sengketa hukum dalam masyarakat.¹

Di dalam sebuah negara hukum yang berasaskan seperti di atas, juga harus diletakkan proses demokratisasi. Dimana rakyat selalu diikutsertakan kehendaknya dalam setiap pengambilan suatu keputusan, lebih-lebih terhadap sesuatu yang menyangkut hajat hidup kebanyakan rakyat. Dengan begitu

¹ Purwoto S. Gandasubrata."Kedudukan Kekuasaan Kehakiman menurut UUD 1945 dalam Negara Hukum Republik Indonesia". 2000. Artikel dalam Majalah Hukum *Varia Peradilan*. Tahun XVI. Edisi Nopember Nomor. 182. Hal 135. Lihat pula dalam Hartono Mardjono. 2001. *Negara Hukum yang Demokratis Sebagai Landasan Membangun Indonesia Baru*. Jakarta Selatan : Yayasan Koridor Pengabdian. Hal. 139.

supremasi hukum yang ditegakkan dalam sebuah negara hukum yang demokratis adalah hukum yang mengabdikan pada kepentingan rakyat.

Perubahan kondisi politik Indonesia belakangan ini melahirkan harapan baru, khususnya pada era reformasi dimana cukup banyak didengungkan suara agar hukum ditegakkan sebagaimana mestinya. Mengapresiasi hal ini, banyak jalan yang bisa dilakukan pemerintah dalam rangka penegakkan hukum, antara lain dengan mewujudkan kemandirian lembaga yudikatif. Maksudnya adalah kekuasaan kehakiman yang ada benar-benar merdeka sebagaimana dicita-citakan Pasal 24 (1) UUD 1945 yang berbunyi : “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”.

Lahirnya Ketetapan MPR-RI Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara khususnya Bab IV C Hukum menegaskan tentang perlunya reformasi di bidang hukum untuk mendukung penanggulangan krisis di bidang hukum. Adapun salah satu agenda yang harus dijalankan adalah pemisahan yang tegas antar fungsi-fungsi yudikatif dari eksekutif. Pemisahan ini dilaksanakan dengan mengalihkan organisasi, administrasi, dan finansial badan-badan peradilan yang semula berada di bawah departemen-departemen menjadi di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.

Ketentuan tentang ini tertuang pula dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, yaitu pada bab IV bahwa arah kebijakan dibidang hukum pada point 6 adalah “Mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak manapun”.

Apabila kekuasaan kehakiman yang merdeka tidak dapat ditegakkan, selama itu pula kekuasaan kehakiman tidak mungkin sungguh-sungguh menjadi penegak keadilan dan kebenaran. Adanya tuntutan agar kekuasaan kehakiman berdiri

sendiri, disuarakan oleh masyarakat banyak, mulai masyarakat bawah sampai masyarakat elit. Bahkan IKAHl pernah membuat memorandum untuk itu. Demikian ketua MA RI dalam pertemuannya dengan presiden telah mengajukan tuntutan yang serupa agar mengembalikan kekuasaan kehakiman sesuai dengan bunyi Pasal 24 UUD 1945, dengan mengamandemen² Pasal 11 (1) UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi : “Badan-badan yang melakukan peradilan tersebut Pasal 10 ayat (1) organisatoris, administratif dan finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing departemen yang bersangkutan”.

Secara sederhana bahwa tuntutan ini bermaksud memisahkan sama sekali kekuasaan kehakiman (yudikatif) dari segala bentuk hubungan dengan pemerintah (eksekutif) baik yang menyangkut hubungan administrasi, kepegawaian maupun keuangan, sehingga kekuasaan yudikatif itu benar-benar mandiri dalam artian murni. Dengan asumsi bahwa hukum, dirasakan tidak dapat ditegakkan, jika selama masih ada unsur-unsur kekuasaan kehakiman yang diurus oleh pemerintah.

Melalui proses yang tergolong tidak mudah pada tanggal 31 Agustus 1999 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Adanya bunyi Pasal 11 yang diubah oleh Undang-Undang No. 35 Th. 1999 adalah sebagai berikut :

- (1)Badan-badan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) secara organisatoris, administratif dan finansiiil berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.
- (2)Ketentuan mengenai organisasi, administratif dan finansiiil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) untuk masing-masing lingkungan peradilan diatur lebih lanjut dengan Undang-

²Bagir Manan. “Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka”. 1999. Artikel dalam JurnalDua Bulanan *Mimbar Hukum*. No. 43. Hal. 5

undang sesuai dengan kekhususan lingkungan peradilan masing-masing.

Pelaksanaan restrukturisasi lembaga peradilan tidak mungkin dapat dilakukan secara cepat, namun secara bertahap. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 11 A Undang-Undang No. 35 Tahun 1999 yang merupakan pasal sisipan antara Pasal 11 Pasal 12 yang menyatakan bahwa :

- (1)Pengalihan organisasi, administrasi dan finansiiil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dilaksanakan secara bertahap, paling lama 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini mulai berlaku.
- (2)Pengalihan organisasi, administrasi dan finansial bagi peradilan Agama waktunya tidak ditentukan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).
- (3)Ketentuan mengenai tata cara pengalihan secara bertahap sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Presiden.

Melalui perubahan Undang-Undang No. 14 tahun 1970 tersebut, telah diletakkan kebijakan bahwa segala urusan mengenai peradilan baik yang menyangkut teknis yudisial maupun organisasi, administrasi dan finansial berada satu atap di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Mengingat perubahan mendasar yang dilakukan dalam UUD 1945, khususnya mengenai penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, maka Undang-Undang No 14 tahun 1970 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 35 tahun 1999 perlu pula kiranya ada perubahan secara komprehensif. Berdasarkan hal inilah kemudian pada tanggal 15 Januari 2004 disahkan pula ketentuan tentang penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang baru, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Pasal 10 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 4 tahun 2004 menjelaskan bahwa “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi

badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara”.

Adapun mengenai ketentuan peralihan dimuat dalam Pasal 42, yaitu bahwa :

- (1)Pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial dalam lingkungan peradilan umum dan peradilan tata usaha negara selesai dilaksanakan paling lambat tanggal 31 Maret 2004.
- (2)Pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial dalam lingkungan peradilan agama selesai dilaksanakan paling lambat tanggal 30 Juni 2004.
- (3)Pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial dalam lingkungan peradilan militer selesai dilaksanakan paling lambat tanggal 30 Juni 2004.
- (4)Pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial sebagaimana dimaksud pada ayat (1), (2) dan (3) ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
- (5)Keputusan Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan paling lambat :
 - a. 30 (tiga puluh) hari sebelum jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir;
 - b. 60 (enam puluh) hari sebelum jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) berakhir.

Dalam perkembangan selanjutnya, Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 pada dasarnya telah sesuai dengan perubahan UUD 1945, namun substantif undang-undang tersebut belum mengatur secara komprehensif tentang penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, yang merupakan kekuasaan yang merdeka. Sehubungan dengan hal ini, sebagai upaya untuk memperkuat penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dan mewujudkan *integrated justice system*, maka Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 diganti dengan Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Mencermati ketentuan tersebut dan menghubungkannya dengan beberapa ketentuan sebelumnya, maka menarik sekali jika dikaji restrukturisasi terhadap Peradilan Agama. Sebagai

sebuah lembaga, Peradilan Agama merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman serta pengemban amanat sebagai penegak hukum bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara perdata tertentu sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Peradilan Agama Nomor 7 Tahun 1989, ternyata mendapat ketentuan secara khusus.

Kekhususan ketentuan yang dimaksud, diawali dengan adanya ketentuan dalam Pasal 11 A Undang-Undang No. 35 tahun 1999 ayat (2) bahwa “pengalihan organisasi, administrasi dan finansial bagi lembaga peradilan Agama tidak ditentukan sebagaimana lembaga peradilan lainnya yakni 5 tahun”. Kemudian dalam penjelasan Umum atas Undang-Undang No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman mengemukakan bahwa “ Dengan berlakunya Undang-Undang ini, pembinaan badan peradilan umum, badan peradilan agama, badan peradilan militer, dan badan peradilan tata usaha negara berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Mengingat sejarah perkembangan peradilan agama yang spesifik dalam sistem peradilan nasional, pembinaan terhadap badan peradilan agama dilakukan dengan memperhatikan saran dan pendapat Menteri Agama dan Majelis Ulama Indonesia”. Disamping itu pula, ketentuan tentang batas waktu pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial dalam lingkungan Peradilan Agama juga dikondisikan berbeda dengan lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara, yakni 30 Juni 2004.

Kekhususan ketentuan tersebut memberikan gambaran bahwa masuknya Peradilan Agama dalam konsep satu atap Mahkamah Agung, mencerminkan sebuah proses yang tidak mudah, jika dibandingkan dengan peradilan lainnya. Hal ini tentu menimbulkan berbagai pertanyaan dan tanggapan tentang apa yang melatarbelakanginya ? Pertanyaan ini sulit kiranya dijawab jika tidak dikaji latar belakang politik hukum yang melingkarinya. Hal ini dikarenakan pula, sebagai suatu institusi keagamaan atau kemasyarakatan, Peradilan Agama tidak mudah pula kiranya dipahami tanpa mengkaitkannya dengan perkembangan situasi sosial politik yang berkembang ditengah-

tengah masyarakat. Karena sosial politik ikut memberikan bentuk dan warna bagi kelangsungan hidup suatu institusi, hal yang sama juga ikut berlaku dan berpengaruh terhadap pranata sosial lainnya.³

Asumsi tersebut juga sejalan dengan tesis N.J. Coulson yang dikutip oleh Abdul Halim bahwa hukum senantiasa hidup dan berkembang sejalan dengan laju perkembangan suatu masyarakat.⁴ Pendapat ini bisa pula dibuktikan secara sosiologis, dimana implementasi cita hukum⁵ dan kesadaran hukum turut dibentuk konfigurasi sosio-politik yang berkembang dalam tatanan kehidupan kemasyarakatan, tak terkecuali dikembangkan oleh rezim suatu pemerintahan. Karena itu apapun tidak bisa melepaskan diri dari pengaruh lingkungan sosial politik yang mengitari, baik hukum itu sendiri maupun lembaga-lembaga keagamaan lainnya, seperti lembaga Peradilan Agama sebagai simbol kekuasaan hukum Islam di Indonesia.⁶

Perjalanan sejarah Peradilan Agama di Indonesia, memperlihatkan bahwa setiap rangkaian historis secara terus menerus ditandai dengan pergumulan antara politik dan institusi Peradilan Agama, terkadang memihak dan terkadang pula menguntungkan. Namun secara umum, dalam rangkaian perjalanan sejarah, nasib peradilan Agama lebih lama bergerak

³Abdul Halim. 2000. *Peradilan Agama Dalam Politik Hukum Di Indonesia. Dari Otoriter Konservatif Menuju Konfigurasi Demokratis-Responsif*. Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada. Hal. 1.

⁴Ibid.

⁵Cita hukum ialah gagasan, rasa cipta dan pikiran. Pengertian yang dipakai disini sejalan dengan pendapat Rudolf Stammer (1856-1939), seorang ahli filsafat hukum yang beraliran neo-Kantian, bahwa cita hukum ialah konstruksi pikir yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum berfungsi sebagai bintang pemandu bagi tercapainya cita-cita masyarakat. lihat A. Hamid S. Attamimi. "Hukum Indonesia Hendaknya Tidak Meninggalkan Cita Hukum dan Cita Negara". 1994. Artikel dalam Jurnal Dua Bulanan *Mimbar Hukum*. No. 13. Hal. 2.

⁶Zaini Ahmad Noeh. (trans). Daniel S. Lev. 1980. *Peradilan Agama Islam di Indonesia. Suatu Studi Tentang Landasan Politik Lembaga-Lembaga Hukum*. Jakarta : Intermedia. Hal. 18.

dalam surutnya daripada gelombang pasangunya.⁷ Hal ini terutama menyangkut pengakuan terhadap eksistensi dan kemandiriannya dalam kerangka sistem dan tata hukum nasional. Sehingga dengan demikian, adanya restrukturisasi peradilan terhadap lembaga Peradilan Agama menurut hemat Penulis tidak hanya sekedar upaya mensejajarkan kedudukan Peradilan Agama dengan lembaga peradilan lainnya secara proporsional, sehingga meminimalisir diskriminasi normatif yang pernah dirasakan, tetapi juga sebagai upaya memerdekakannya dari segala campur tangan pihak kekuasaan ekstra yudisial.

Terlebih mengingat luasnya lingkup tugas dan beratnya beban yang harus dilaksanakan pengadilan dalam lingkungan badan Peradilan Agama, tentunya perlu mendapatkan pembinaan dan pengawasan yang sebaik-baiknya secara terpadu. Hal ini sangat penting karena bukan saja menyangkut aspek ketertiban dalam penyelenggaraan administrasi, baik dibidang teknis yustisial maupun dibidang administrasi umum, tetapi juga menyangkut kelancaran penyelenggaraan peradilan itu sendiri.⁸ Akan tetapi kuatnya pergumulan antara politik yang mengiringi dan institusi Peradilan Agama, justru menempatkan lembaga Peradilan Agama pada posisi yang khusus dan dalam perkembangan selanjutnya proses restrukturisasi terasa berjalan lamban, jika dibandingkan dengan peradilan lainnya.

Sebagai realisasi dari adanya restrukturisasi di tubuh Peradilan Agama, tentu saja seharusnya menuntut banyak perubahan yang terjadi, dan dalam prosesnya dapat dilaksanakan secara utuh dan konsekuen, dengan mengimplementasikan prinsip-prinsip universal dari kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam segala peraturan perundang-undangannya. Pada gilirannya segala peraturan perundang-undangan dan kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan

⁷Abdul Halim. *Op. Cit.* Hal 2

⁸Taupiq Hamami. 2003. *Mengenal Lebih Dekat : Kedudukan dan Eksistensi Peradilan Agama dalam Sistem Tata Hukum di Indonesia*. Bandung : Alumni. Hal. 81.

jiwa dan prinsip dari kekuasaan kehakiman yang merdeka haruslah direvisi dan diamanatkan. Akan tetapi realisasi dari kehendak ini belum sepenuhnya dapat diimplementasikan, karena lambannya proses perubahan terhadap Undang-Undang tentang Peradilan Agama. Keadaan ini bisa saja akan menghambat kinerja dari para hakim dalam upayanya melakukan penegakan hukum dan dapat mengganggu kemerdekaan Peradilan Agama itu sendiri.

Berdasarkan kerangka pemikiran itulah maka Penulis melalui penelitian ini menelusuri dan mengkaji masalah bagaimanakah makna kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam perspektif penegakan hukum di Indonesia, serta bagaimanakah restrukturisasi Peradilan Agama dalam perspektif kekuasaan kehakiman yang merdeka.

B. Beberapa Teori tentang Konsep Negara Hukum

Pembahasan tentang adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka tidak dapat dilepaskan dari ide negara hukum. Ada dua konsep yang sangat berpengaruh ketika membicarakan tentang negara hukum, yaitu *the rule of law* yang berkembang di negara-negara Anglo Saxon dan *rechtsstaat* yang berkembang di negara-negara Eropa Kontinental. *Rule of law* menurut sistem Anglo Saxon ini terdapat perbedaan dengan *rechtsstaat* menurut Eropa Kontinental. Perbedaannya terletak pada tidak adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri pada sistem *rule of law*. Adapun persamaannya terdapat pada keduanya ialah bahwa baik *rule of law* maupun pada *rechtsstaat* diakui adanya kedaulatan hukum atau supremasi dari hukum.⁹

AV Dicey, dari kalangan ahli Anglo Saxon memberikan ciri *Rule of law* sebagai berikut :

⁹Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti. Hal. 161.

1. *Supremacy of law*, artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi di dalam negara adalah hukum (kedaulatan hukum);
2. *Equity Before the law*, artinya persamaan dalam kedudukan hukum bagi setiap orang, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai pejabat negara;
3. *Constitution based on individual rights*, artinya konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak-hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi itu harus dilindungi.¹⁰

Berdasarkan pencirian tersebut, Dicey memang tidak menyebutkan secara langsung kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai salah satu unsur *rule of law*, akan tetapi unsur supremasi hukum tentunya mengandung arti bukan saja mengatur kebebasan warga tetapi juga memberikan pembatasan kewenangan pejabat agar senantiasa tunduk pada hukum. Melalui supremasi hukum ini tentunya hakim diharapkan memperoleh jaminan untuk menyelenggarakan kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Friedrich Julius Stahl dari kalangan ahli hukum Eropa Kontinental memberikan ciri-ciri *rechtsstaat* sebagai berikut :

1. Hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia ituyang biasa dikenal sebagai Trias Politika;
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*).
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.¹¹

¹⁰AV. Dicey. Dalam Dahlan Thaib. 2000. *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*. Yogyakarta : Liberty. Hal. 24. Bandingkan pula dengan Moh. Mahfud MD. 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia. Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta : Rineka Cipta. Hal. 28.

¹¹*Ibid*.

Walaupun dalam pencirian tersebut, tidak disebutkan secara langsung bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai salah satu unsur dari negara hukum, tetapi keduanya menekankan bahwa pemisahan kekuasaan merupakan unsur esensial dari negara hukum.

Konsep negara hukum yang mempunyai ciri-ciri pemerintahan sebagaimana yang dikemukakan oleh Dicey dan Stahl disebut sebagai konsep negara hukum formal (klasik) dan statis. Menjelang pertengahan abad ke 20 tepatnya sesudah perang dunia, keberadaannya mulai digugat. Gagasan bahwa Pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga negara baik di bidang sosial maupun bidang ekonomi bergeser ke arah gagasan baru bahwa Pemerintah harus bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat. Untuk itu Pemerintah tidak boleh bersifat pasif atau berlaku sebagai penjaga malam, melainkan harus aktif melaksanakan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan masyarakatnya, dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Demokrasi, dalam gagasan baru ini harus meluas mencakup dimensi ekonomi dengan sistem yang dapat menguasai kekuatan-kekuatan ekonomi dan berusaha memperkecil perbedaan sosial dan ekonomi terutama harus mampu mengatasi ketidakmerataan distribusi kekayaan di kalangan rakyat.

Gagasan baru ini biasanya disebut sebagai gagasan *welfare state* atau negara hukum material (dinamis) dengan ciri-ciri yang berbeda dengan yang dirumuskan dalam konsep negara hukum klasik (formal). Perumusan ciri – ciri negara hukum yang dilakukan oleh Stahl dan Dicey kemudian ditinjau lagi sehingga dapat menggambarkan perluasan tugas Pemerintahan yang tidak boleh lagi bersifat pasif.

“*International Commission of Jurists*” dalam konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 menekankan bahwa di samping hak-hak politik bagi rakyat harus diakui pula adanya hak-hak sosial dan ekonomi sehingga perlu dibentuk standar-standar dasar sosial ekonomi. Komisi ini dalam konferensi tersebut juga merumuskan syarat-syarat (ciri-ciri) Pemerintahan yang demokratis di bawah *rule of law* (dinamis, baru) sebagai berikut:

1. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan menyatakan pendapat;
5. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
6. Pendidikan kewarganegaraan.¹²

Jika melihat pencirian dari konsep negara hukum yang klasik (formal, pasif) maupun konsep negara hukum yang baru atau *welfare state* (material, dinamis), maka kekuasaan kehakiman yang merdeka ditempatkan sebagai salah satu unsur negara hukum. Sehingga pada prinsipnya kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan unsur yang tak terpisahkan dari negara berdasarkan atas hukum.

Franz Magnis Suseno menjelaskan bahwa tuntutan agar negara hukum selalu bergerak atas landasan hukum yang baik dan adil, maka ada empat ciri yang harus dipenuhi oleh sebuah negara hukum, yaitu :

1. Kekuasaannya dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku;
2. Kegiatan negara berada di bawah kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif;
3. Berdasarkan sebuah undang-undang dasar yang menjamin hak-hak asasi manusia;
4. Menurut pembagian kekuasaan.¹³

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang telah diamandemen, dijelaskan bahwa "negara Indonesia adalah negara negara hukum". Yang dimaksud dengan negara hukum

¹²*Ibid.* Hal 29-30.

¹³Franz Magnis Suseno. 2001. *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama. Hal. 298.

disini adalah negara bukan saja melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, tetapi juga harus memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagaimana yang tertuang dalam alenia keempat pembukaan UUD 1945. Dengan demikian prinsip negara hukum Indonesia adalah negara hukum yang bersumber pada cita negara Pancasila.

Philipus M. Hadjon, mengemukakan tentang ciri-ciri negara hukum Pancasila adalah :

1. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
3. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.¹⁴

Menelusuri negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 maka akan ditemukan unsur-unsur negara hukum yaitu :

1. Adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia dan warga negara;
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, pemerintah harus selalu berdasar atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun tidak tertulis;
4. Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya bersifat merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah maupun kekuasaan lainnya.¹⁵

¹⁴Philipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya : PT. Bina Ilmu. Hal. 90.

¹⁵A. Mukti Arto. 2001. *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung, Redefinisi dan Fungsi Mahkamah Agung untuk Membangun Indonesia Baru*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar. Hal.18-19.

Mengkaji lebih jauh tentang konsep negara hukum, maka penting kiranya disajikan tentang konsep negara hukum dalam Islam. Hal ini dikarenakan tradisi hukum Islam turut mewarnai perkembangan hukum modern. Muhammad Tahir Azhari menggunakan istilah konsep negara hukum sebagai nomokrasi Islam. Konsep nomokrasi Islam bersumber pada Al Qur'an, Al Sunnah dan Al Ro'yu. Delapan prinsip lainnya dalam nomokrasi Islam adalah : (1) Kekuasaan sebagai amanah; (2) Musyawarah; (3) Persamaan; (4) Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia; (5) Peradilan Bebas; (6) Perdamaian; (7) Kesejahteraan; dan (8) Ketaatan rakyat.¹⁶

Semangat religius yang terimplementasikan ke dalam sebuah produk perundang-undangan tentu tidak saja dipraktikkan pada negara-negara Timur Tengah, tetapi juga telah mengilhami negara-negara berpenduduk mayoritas muslim diseluruh dunia. Di Indonesia misalnya, banyak terdapat peraturan perundang-undangan yang kelahirannya memfasilitasi penerapan hukum Islam dan secara kelembagaan seperti eksisnya Pengadilan Agama dalam ranah hukum di Indonesia.

Dalam negara hukum Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum dalam sistem dan penyelenggaraan hukum merupakan hal yang pokok dan sangat penting dalam usaha mewujudkan suasana perikehidupan yang aman, tentram dan tertib seperti yang diamanatkan dalam GBHN. Untuk mewujudkan itu diperlukan adanya lembaga yang bertugas untuk menyelenggarakan kekuasaan kehakiman guna menegakkan hukum dan keadilan dengan baik. Lembaga untuk menegakkan hukum dalam mencapai keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum di antaranya adalah badan-badan peradilan sebagaimana yang dimaksud dalam

¹⁶ Muhammad Tahir Azhari. 2001. *Negara Hukum, Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta : Bulan Bintang. Hal. 73

Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang masing-masing mempunyai lingkup kewenangan, salah satunya sebagaimana telah disinggung sebelumnya adalah Badan Peradilan Agama. Hal ini jelas tertuang dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

C. Beberapa Teori tentang Independensi Lembaga Peradilan

Menilik dari dimensi kesejarahan, Peradilan Agama memiliki liku-liku yang tidak mudah untuk dapat diakui eksistensinya dalam kerangka sistem dan tata hukum nasional. Peradilan Agama atau dulunya disebut Peradilan Islam tumbuh dan berkembang seiring dengan berdirinya kerajaan Islam di nusantara, seperti kerajaan Samudera Pasai, Aceh dan lain-lain.¹⁷ Oleh karena itu telah berurat berakar dalam sejarah bumi Indonesia.

Dengan berlakunya UU No. 7 tahun 1989 pada tanggal 29 Desember 1989, maka terdapat kesatuan hukum yang mengatur Peradilan Agama yang sebelumnya beraneka ragam dalam berbagai ketentuan. Untuk itu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 mencabut peraturan tentang Peradilan Agama di Jawa-Madura, sebagian Kalimantan Selatan dan Timur, PP No. 45 tahun 1957 tentang pembentukan Pengadilan Agama di luar Jawa-Madura, serta mencabut ketentuan Pasal 63 (2) Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan yang berbunyi: "Setiap keputusan Pengadilan Agama dikukuhkan oleh Pengadilan Umum".

¹⁷Uraian tentang ini menjadi titik perhatian dan kajian baik bagi para praktisi maupun akademisi, sebagaimana yang termuat dalam Jamil Lathif. 1983. *Kedudukan dan kekuasaan Peradilan Agama di Indonesia*. Jakarta : Bulan Bintang. Hal. 9. Lihat pula Abdul Halim. *Op.Cit.* Hal. 27-120. Senada dengan ini juga dikemukakan oleh Cik Hasan Bisri. 2000. *Peradilan Islam dalam Tatanan Masyarakat Indonesia*. Bandung : PT. Remaja Roesdakarya. Hal. 35-175. Dan hal ini dikritisi pula oleh Munawir Sadjali ("et al"). 1999. *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*. Yogyakarta : UII Press. Hal. 1-28.

Demikian pula dengan lahirnya Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 tentang perubahan pertama terhadap UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang mencabut ketentuan dalam penjelasan umum UU No. 7 Tahun 1989 yang menyatakan bahwa “para pihak sebelum berperkara dapat mempertimbangkan untuk memilih hukum apa yang dipergunakan dalam pembagian warisan”, dinyatakan dihapus. Ketentuan ini tentunya lebih memperkuat eksistensi Peradilan Agama dalam sistem peradilan di Indonesia.

Wujud nyata bahwa Peradilan Agama diakui eksistensinya, yaitu juga dengan memperluas kewenangan yang dimilikinya. Hal ini termuat dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 3 tahun 2006 : “Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara ditingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam dibidang perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, shadaqah dan ekonomi syari’ah.

Secara umum sebenarnya, isi daripada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 itu memuat beberapa perubahan tentang penyelenggaraan Peradilan Agama di Indonesia, yaitu :

1. Perubahan tentang dasar hukum penyelenggaraan Peradilan Agama di Indonesia.
2. Perubahan tentang kedudukan Peradilan Agama di Indonesia dalam tata peradilan nasional.
3. Perubahan tentang hakim peradilan agama.
4. Perubahan tentang kekuasaan pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama di Indonesia.
5. Perubahan tentang hukum acara peradilan agama.
6. Perubahan tentang administrasi peradilan agama.
7. Perubahan tentang perlindungan terhadap wanita.¹⁸

¹⁸Cik Hasan Bisri. 1998. *Peradilan Agama di Indonesia*. Jakarta : Pt. Raja Grafindo. Hal. 118.

Sebagaimana badan peradilan lainnya, Peradilan Agama selaku salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia, juga diikutsertakan dalam reformasi di bidang hukum. Hal ini sebagaimana tertuang dalam TAP MPR NO.X/MPR/1998, dan salah satu agenda yang dijalankan adalah melakukan restrukturisasi lembaga peradilan yang ada.

Restrukturisasi sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata struktur yang berarti cara bagaimana sesuatu disusun atau dibangun; susunan; bangunan.¹⁹ Mendapat prefiks re, untuk menyatakan bahwa sesuatu dibuat kembali.²⁰ Adapun Restrukturisasi²¹ yang dimaksud disini adalah penataan kembali lembaga-lembaga peradilan yang ada atau lembaga-lembaga peradilan akan ditata kembali dengan cara melakukan pemisahan yang tegas antara fungsi yudikatif dan eksekutif, sehingga terhadap organisasi, administrasi dan finansial dari lembaga-lembaga peradilan yang semula secara struktural berada di bawah Departemen, dialihkan pembinaannya ke Mahkamah Agung.

Terhadap Peradilan Agama juga dijamin kemerdekaannya dalam menegakkan hukum dan keadilan. UUD 1945 Pasal 24 dijadikan sebagai dasar hukum eksistensi kekuasaan kehakiman di Indonesia dan termuat pula dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang kemudian

¹⁹Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 1989. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Jakarta : Balai Pustaka. Hal.860.

²⁰Gorys Keraf. 1987. *Tata Bahasa Indonesia*. Flores-NTT : Nusa Indah. Hal. 109.

²¹Pemakaian kata Restrukturisasi oleh Mahfud MD untuk maksud yang sama menggunakan istilah "pembenahan". Akan tetapi Abd Gofar lebih cenderung menggunakan istilah "perubahan". Adapun Firoz Gaffar dan Ifdahl Kasim lebih menekankan istilah kata "pembaruan sistem peradilan". Lihat dalam Firoz Gaffar dan Ifdahl Kasim. 1999. *Reformasi Hukum di Indonesia : Hasil Studi Perkembangan Hukum. Proyek Bank Dunia*. Jakarta : Cyberconsult. Hal. 108. Lihat pula dalam Moh. Mahfud MD. 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta : Gama Media. Hal. 299. Bandingkan pula dengan Abd. Gofar. "Peradilan Agama dan Kemandirian Kekuasaan Kehakiman". 1999. Artikel dalam *Jurnal Mimbar Hukum*. Edisi Juli-Agustus. No.43. Hal. 26.

diganti dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009. Banyaknya perubahan secara komprehensif oleh Undang-Undang tersebut maka, Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 pun mengalami perubahan dan penyesuaian terutama menyangkut ketentuan tentang penyelenggaraan sistem satu atap oleh Mahkamah Agung, terhadap Peradilan Agama.

Mencermati pengaturan tentang jangka waktu peralihan yang ditentukan pasal 42 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bukanlah tanpa sebab. Sebenarnya, Lahirnya Undang-Undang ini tidak terlepas dari pro dan kontra, khususnya bagi kalangan Hakim Peradilan Agama dan Departemen Agama sendiri. Konsep satu atap Mahkamah Agung yang mewarnai Undang-Undang Nomor 35 tahun 1999, kemudian Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004, sejak awal memang telah mendapat tantangan keras terutama dari pihak Departemen Agama. Pada prinsipnya pendirian Departemen Agama dan pihak lain yang mendukung adalah menolak konsep Peradilan Agama di bawah satu atap dengan Mahkamah Agung. Hal ini dikarenakan ingin mempertahankan ikatan historis antara Peradilan Agama dengan Departemen Agama.²²

Pembinaan pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama oleh Departemen Agama, hampir bersamaan dengan didirikannya departemen itu. Berdasarkan Penetapan Pemerintah Nomor 1/S.D. pada tanggal 3 Januari 1946 didirikan Departemen Agama. Kemudian berdasarkan Penetapan Pemerintah Nomor 5/S.D, sejak tanggal 25 Maret 1946 Mahkamah Islam Tinggi, yang semula termasuk dalam bagian dari Kementerian Kehakiman dipindahkan ke Kementerian Agama. Sejak itu tugas Departemen Agama salah satunya adalah membina Mahkamah Islam Tinggi dan Pengadilan Agama dalam organisasi, pembinaan administrasi dan pembinaan sarana Peradilan Agama.²³

²²Abdullah Gofar. "Peradilan Agama dan Kemandirian Kekuasaan Kehakiman". *Op. Cit.* Hal. 27-28.

²³Cik Hasan Bisri. *Op.Cit.* Hal. 163.

Pihak Departemen Agama selanjutnya mengkhawatirkan, apabila pembinaan organisasi, administrasi dan finansial diserahkan ke Mahkamah Agung maka Peradilan Agama yang bersifat spesifik, sejak sebelum penjajahan hingga sekarang ini suatu saat akan cair dan bias. Menurut pihak Departemen Agama, ide dasar tentang konsep satu atap tidak hanya dapat dilihat dan diukur dari fasilitas, gaji hakim belaka, namun lebih jauh bagaimana menunjukkan supremasi hukum sebagaimana diharapkan dari agenda reformasi dibidang hukum. Mantan-mantan Pejabat Departemen Agama mengaku tidak pernah melakukan intervensi dan diarectiva terhadap pelaksanaan tugas teknis Peradilan Agama.²⁴

Roihan A. Rasyid justru berpendapat sebaliknya, bahwa sebagai salah satu lembaga peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman, sudah sewajarnya Peradilan Agama tunduk dan taat pada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Sudah selayaknya Mahkamah Agung menaungi dan menjadi puncak dari keempat lingkungan badan peradilan di Indonesia. Hal ini agar tercipta bentuk keseragaman dan unifikasi dalam segala bentuk kebijakan. Agar jangan sampai ada bentuk-bentuk diskriminasi, dan agar jangan sampai lembaga Peradilan Agama berada pada sisi luar sistem peradilan yang ada di Indonesia. Walaupun masing-masing lingkungan peradilan di Indonesia memiliki kewenangan yang berbeda-beda, tetapi semua masing-masing dari lingkungan peradilan tersebut berfungsi untuk menegakkan hukum dan keadilan di Indonesia. Oleh sebab itu, pembinaan dibidang organisatoris, administratif dan finansial tentunya dan memang seharusnya dilakukan secara seragam. Itu berarti bila pembangunan gedung-gedung Peradilan Umum masuk dalam anggaran "sektor hukum", maka pembangunan gedung-gedung Peradilan Agamapun juga harus masuk anggaran "sektor hukum".²⁵

²⁴Abd Gofar. *Loc. Cit.*

²⁵Roihan A.Rasyid. 1991. *Hukum Acara Peradilan Agama*. Jakarta : Rajawali Press. Hal. 14-15.

Zaini Ahmad Noeh, dengan memahami pendapatnya lev mengatakan bahwa Peradilan Agama sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman dengan kaca mata Ilmu Hukum, dimana pemikiran tentang negara hukum dengan teori *Trias Politica* ala Hobbes, Locke dan Montesquieu sangat mempengaruhi, maka dalam dewasa ini Peradilan Agama yang menurut undang-undang berada di bawah Departemen Agama, terkesan adanya “degradasi” dalam kedudukannya.²⁶

Meletakkan lembaga peradilan di bawah satu atap Mahkamah Agung sebenarnya bukanlah gagasan yang baru melainkan gagasan lama yang selalu diteriakkan. Ketika IKAHI (di dalamnya juga tergabung Hakim-Hakim di lingkungan Peradilan Agama) kembali mengusulkan agar lembaga yudikatif dilepaskan secara struktural dari lembaga eksekutif dengan melepaskan semua hakim dari status pegawai negeri untuk kemudian diangkat menjadi pejabat negara. Perombakan hubungan struktural seperti ini memang bukan satu-satunya jalan dan bukan jaminan bagi mandiri dan bersihnya dunia peradilan dari korupsi dan kolusi atau “mafia” karena dalam kenyataan sakit parahnya dunia peradilan kita memang disebabkan juga oleh moral para penegak hukum yang tidak lurus. Transaksi perkara bisa saja terjadi tanpa pengaruh kekuasaan eksekutif, tetapi dilakukan langsung oleh para penegak hukum. Tetapi pelepasan kekuasaan kehakiman secara struktural (dalam administratif finansial) tetap menjadi salah satu kunci penting bagi bebas merdekanya kekuasaan kehakiman dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Tentu saja reformasi struktural itu harus diikuti dengan reformasi mental, moral dan kultural yang selama ini juga memberi andil bagi bobroknya dunia peradilan kita.²⁷

²⁶Zaini Ahmad Noeh. 1982. *Sejarah Peradilan Agama di Indonesia*. Disampaikan pada Simposium Sejarah Peradilan Agama tanggal 8-10 April 1982. Bogor : Bagian Proyek Pembinaan Administrasi Hukum dan Peradilan Agama. Hal. 35

²⁷Moh Mahfud. MD. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum Di Indonesia*. Yogyakarta : Gama Media. Hal. 300.

Guna menyesuaikan dengan arah kebijakan yang telah ditetapkan dalam UUD 1945, juga didasarkan atas undang-undang mengenai Kekuasaan Kehakiman yang baru, maka Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agungpun mengalami perubahan yang signifikan, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Yang kemudian diubah lagi dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985. Hal ini tentunya dimaksudkan untuk memudahkan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam tahap selanjutnya, serta dalam rangka pengawasan diperlukan adanya kerjasama yang harmonis antara Mahkamah Agung dan Komisis Yudisial.

Ada semacam keyakinan umum “kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan prasyarat bagi tegaknya keadilan dan kebenaran”. Tidak diragukan, tanpa kekuasaan kehakiman yang merdeka, pasti tidak akan ada jaminan terwujudnya kebenaran dan keadilan. Tetapi sama sekali tidak berarti kekuasaan kehakiman yang merdeka akan selalu identik dengan kebenaran dan keadilan.²⁸

Telah disinggung sebelumnya, adanya lembaga peradilan yang bebas dari kekuasaan lain dan tidak memihak adalah merupakan salah satu ciri dan prinsip pokok dari negara demokrasi dan negara hukum. Keduanya sama-sama menekankan pada pentingnya pembatasan kekuasaan negara. Untuk membatasi kekuasaan pemerintah, seluruh kekuasaan di dalam negara haruslah dipisah dan dibagi ke dalam kekuasaan yang mengenai bidang tertentu.²⁹

Urgen kiranya untuk dikaji, jika kita memahami asas kekuasaan kehakiman yang merdeka, pada prinsipnya tidaklah

²⁸Bagir Manan. 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta : Fakultas Hukum . UII. Press. Hal. 97.

²⁹Moh. Mahfud MD. *Op. Cit.* Hal. 270-271

dapat dilepaskan dari ajaran Baron De Montesquieu mengenai tujuan dan perlunya pemisahan kekuasaan dalam negara.³⁰ Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan negara dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang (*rule making function*), kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*), kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication*). Montesquieu berpendapat ketiga jenis kekuasaan itu haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas atau fungsi, maupun mengenai alat perlengkapan atau organ yang menyelenggarakannya.³¹

Ajaran Montesquieu mengenai tujuan dan perlunya “pemisahan” (*separation*) kekuasaan yaitu untuk menjamin adanya dan terlaksananya kebebasan politik (*Political Liberty*) anggota masyarakat negara. Dan yang diartikan Montesquieu kebebasan politik adalah “*a tranquillity of mind arising from the*

³⁰Sebenarnya format paling konkrit tentang pemisahan kekuasaan yang masing-masing otonom, mula-mula ditawarkan oleh John Locke (1632-1704). Filsuf asal Inggris ini mengajukan format tentang pemisahan kekuasaan negara dalam apa yang kemudian dikenal sebagai Trias Politika. Menurut Locke, untuk menghindari absolutisme, kekuasaan di dalam negara harus dibedakan atau dibagi atas tiga macam kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (kekuasaan untuk membuat UU, yang dilakukan oleh Parlemen atas nama rakyat), kekuasaan eksekutif (kekuasaan untuk mengadili) dan kekuasaan federatif (menurut John Locke adalah kekuasaan untuk melakukan hubungan dengan bangsa lain). Jadi kekuasaan eksekutif menurut Locke adalah kekuasaan dalam bidang peradilan yang harus bebas dari pengaruh kekuasaan lain. Pengaruh teori John Locke tentang pemisahan kekuasaan dalam negara itu memang tidak sebesar pengaruh teori Montesquieu (1689-17755), seorang ahli hukum hukum berkebangsaan Perancis yang pada tahun 1748 menerbitkan buku yang sangat terkenal dengan judul “*L’Esprit des Lois*” (jiwa dari undang-undang), buku ini kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris oleh Thomas Nugent dengan judulnya “*The Spirit of the Laws*”. Montesquieu adalah yang kemudian memberi istilah yang lebih dapat diterima bagi kekuasaan peradilan ini, yaitu lembaga yudikatif. Montesquieu menawarkan tiga poros kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Tiga poros kekuasaan ini oleh Immanuel Kant, filsuf yang datang kemudian, disebut dengan Trias Politika. Jadi istilah Trias Politika berasal dari Kant, sedangkan isinya berasal dari Locke dan Montesquieu. Moh. Mahfud MD. *Op.Cit.* Hal. 270-271. Bandingkan pula dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Op.Cit.* Hal. 140-141. Lihat pula dalam Dahlan Thaib. *Op.Cit.* Hal. 127.

³¹Miriam Budiardjo. 1987. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta : PT. Gramedia. Hal. 152. Lihat pula Moh Mahfud MD. *Loc. Cit.* Bandingkan pula dengan Dahlan Thaib. *Loc. Cit.*

opinion each person has of his safety. In order to have this liberty, it is requisite the government be so constituted as one man need not be afraid of another".³² (ketenangan pikiran yang muncul dari pendapat bahwa tiap-tiap orang berada dalam keadaan aman. Untuk memiliki kebebasan ini, prasyaratnya ialah pemerintahan diberi wewenang sedemikian rupa sehingga tak seorangpun perlu takut kepada orang lain).³³

Mengambil inti sari dari apa yang telah dijelaskan oleh Montesquieu, Bagir Manan menggariskan bahwa kebebasan politik akan dinikmati jika ditandai dengan adanya perasaan tentram, karena setiap orang merasa dijamin keamanannya atau keselamatannya. Untuk mewujudkan kebebasan politik tersebut maka badan pemerintahan harus ditata sedemikian rupa agar orang tidak merasa takut padanya, seperti halnya setiap orang tidak merasa takut terhadap orang lain disekitarnya. Penataan bahwa negara atau pemerintahan yang menjamin kebebasan tersebut menurut Montesquieu yaitu dilakukan dengan cara memilah –milah badan pemerintahan ke dalam berbagai cabang. Tanpa pemilahan itu, maka tidak akan ada kebebasan.³⁴ Hal ini dikarenakan menurut Montesquieu :

When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner.

*Again, there is no liberty, if the judiciary power be not separated from the legislative and executive. Were it joined with the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would be then the legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression.*³⁵

³²Thomas Nugent. (trans). Baron De Montesquieu. 1949. *The Spirit Of The Law*. New York : Hafner Press. Hal. 151.

³³J.R. Sunaryo. (trans). Montesquieu. 1993. *Membatasi Kekuasaan (Telaah Mengenai Jiwa Undang-Undang)*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama. Hal. 45.

³⁴Bagir Manan. *Op.Cit.* Hal. 8.

³⁵Thomas Nugent. *Op.Cit.* Hal. 151-152.

(Bila kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang yang sama, atau dalam satu lembaga kehakiman, tidak mungkin ada kebebasan; karena bisa terjadi penangkapan-penangkapan, kecuali kalau raja yang sama atau senat memberlakukan hukum sewenang-wenang, serta menjalankan secara lalim. Demikian pula, tidak ada kebebasan bilamana kekuasaan yudikatif tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Seandainya kekuasaan yudikatif digabungkan dengan kekuasaan legislatif, kehidupan dan kebebasan warga negara akan berada dalam pengawasan sewenang-wenang; karena kalau demikian hakim sekaligus merupakan legislator atau pembuat hukum. Jika kekuasaan kehakiman itu digabungkan dengan kekuasaan pelaksana hukum, hakim dapat saja bertindak dengan kekerasan dan penindasan).³⁶

Beranjak dari apa yang dijelaskan oleh Montesquieu, apabila kekuasaan kehakiman digabungkan dengan kekuasaan legislatif, maka kehidupan dan kemerdekaan seseorang akan berada dalam suatu kendali yang dilakukan dengan sewenang-wenang. Dilain pihak, kalau kekuasaan kehakiman bersatu dengan kekuasaan eksekutif, maka hakim mungkin akan selalu bertindak sewenang-wenang dan memihak. Jadi ditinjau dari ajaran pemisahan kekuasaan, kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan bagian dari upaya untuk menjamin kebebasan dan mencegah kesewenang-wenangan.

Mengenai hal ini, lebih lanjut Bagir Manan menguraikan bahwa meskipun dalam perkembangan, ajaran pemisahan kekuasaan mendapat berbagai modifikasi melalui berbagai ajaran seperti ajaran pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) menekankan pada pembagian fungsi dan bukan pada orang, dan ajaran "*checks and balances*" yang menekankan mengenai penting adanya hubungan saling mengendalikan antara berbagai cabang penyelenggara negara, tetapi asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tetap dipertahankan. Modifikasi ajaran pemisahan kekuasaan tidak dimaksudkan untuk menghilangkan esensi

³⁶J.R. Sunaryo. *Loc. Cit.*

tujuan ajaran tersebut. Prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka tetap dipandang sebagai suatu pilar untuk mencegah penyelenggaraan negara atau pemerintahan secara sewenang-wenang dan menjamin kebebasan anggota masyarakat negara. Bahkan dalam negara-negara yang bersistem parlementer-dimana terdapat fusi antara fungsi eksekutif dan legislatif-kekuasaan kehakiman tetap berdiri sendiri terpisah dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Pemisahan ini telah pula diisi dengan dimensi-dimensi lain yang berkaitan dengan upaya mencegah tindakan pemerintah yang sewenang-wenang dan menjamin kebebasan sebagaimana yang dikehendaki Montesquieu.³⁷

Senada dengan pendapat sebelumnya, Roberto Mangabeira Unger mengemukakan bahwa kekuasaan pemerintahan harus dipisahkan dengan kekuasaan peradilan agar terjamin persamaan dan demikian halnya jaminan atas kesetaraan hanya tercipta dengan perbedaan kekuasaan peradilan dengan kekuasaan pemerintah. Dengan demikian sistem hukum diharapkan dapat menjadi penyeimbang bagi organisasi sosial.³⁸

Menurut Hamilton, kekuasaan kehakiman yang merdeka sangat esensial dalam kaitan dengan pembatasan-pembatasan yang diatur dalam konstitusi. Hanya kekuasaan kehakiman yang merdeka yang dapat mencegah pelanggaran atas pembatasan tersebut, yaitu dengan cara menyatakan batal demi hukum semua peraturan yang bertentangan dengan UUD. Tanpa adanya kewenangan ini, maka berbagai hak yang dijamin atau hendak dilindungi berdasarkan konstitusi menjadi tidak berarti. Karena pembatasan yang diatur dalam UUD tersebut dipertahankan dengan cara memberi kewenangan kepada kekuasaan kehakiman untuk menyatakan batal peraturan yang bertentangan dengan UUD, maka pandangan Hamilton dapat pula dilihat dari sudut ajaran tentang hak menguji secara yustisial.

³⁷Bagir Manan. *Op. Cit.* Hal. 8

³⁸ Roberto Mangabeira Unger. 1976. *Law in Modern Society : Toward a Criticism of Social Theory.* Macmillan Publishing Co. inc. p.54

M. Scheltema menyebutkan bahwa setiap negara berdasarkan atas hukum mempunyai empat asas utama yaitu asas kepastian hukum (*hetrechtszekerheidsbeginsel*), asas persamaan (*het gelijkheidsbeginsel*), asas demokrasi (*het democratischebeginsel*), dan asas bahwa pemerintah dibentuk untuk melakukan pelayanan terhadap masyarakat (*het beginsel van de dienendeoverheid, government for the people*). Asas kepatian hukum haruslah memenuhi berbagai persyaratan yaitu adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka (*de eis van onafhankelijke rechtspraak*). Dalam hubungan dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka ditegaskannya bahwa penyelesaian sengketa hukum oleh suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan dasar bagi perfuningsnya sistem hukum yang baik. Keterkaitan kekuasaan kehakiman yang merdeka dengan penyelenggaraan pemerintahan telah menimbulkan fungsi kontrol kekuasaan kehakiman terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Fungsi kontrol ini berupa kewenangan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menilai keabsahan secara hukum (*rechtmatigheid*) tindakan atau perbuatan penyelenggaraan pemerintahan.

Secara lebih rinci Bagir Manan menjelaskan bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka mengandung beberapa pilar dan tujuan dasar sebagai berikut :

Pertama, sebagai badan dari sistem pemisahan atau pembagian kekuasaan di antara badan-badan penyelenggara negara. Kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk menjamin dan melindungi kebebasan individu.

Kedua, kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk mencegah penyelenggara pemerintahan bertindak tak semena-mena dan menindas.

Ketiga, kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk dapat menilai keabsahan secara hukum tindakan pemerintahan atau suatu peraturan perundang-undangan, sehingga sistem hukum dapat dijalankan dan ditegakkan dengan baik.

Keempat, kekuasaan kehakiman yang merdeka hanya akan berkembang dalam negara yang demokratis dan egaliter (persamaan). Tanpa demokrasi dan persamaan, kekuasaan kehakiman akan lumpuh, dan menjadi instrumen kekuasaan belaka.³⁹

Pemisahan kekuasaan sesuai dengan Trias Politika juga berpengaruh pada struktur ketatanegaraan yang berasal dari UUD 1945, namun Indonesia tidak sepenuhnya menganut teori tersebut dalam arti pemisahan kekuasaan. UUD 1945 tidak menganut pemisahan kekuasaan dalam arti material, yang ada dan dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan adalah pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Hal ini dikarenakan pembagian kekuasaan tidak dipertahankan secara tegas. Dengan demikian maka Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan dan tidak menekankan pada pemisahan kekuasaan. Indikasi bawa teori Trias Politika tidak dianut dalam UUD 1945 adalah:

1. UUD 1945 tidak membatasi secara tajam, bahwa setiap kekuasaan itu harus dilakukan oleh suatu organ/badan tertentu yang tidak boleh saling campur tangan;
2. UUD 1945 tidak membatasi kekuasaan itu dibagi atas tiga bagian saja dan juga tidak membatasi pembagian kekuasaan dilakukan oleh tiga organ/badan saja;
3. UUD 1945 tidak membagi habis kekuasaan rakyat yang dilakukan oleh MPR, Pasal 1 ayat (2) kepada lembaga-lembaga negara lainnya.⁴⁰

Menurut Samsul Wahidin, ajaran Trias Politika yang dicetuskan oleh Montesquieu mengandung beberapa hal, yaitu:

1. Trias Politika yang dicetuskan oleh Montesquieu adalah sebuah pemikiran tentang pemisahan kekuasaan, baik tugas maupun fungsi serta alat perlengkapannya. Pemisahan digariskan secara tegas sebagai penerapan dari pemikirannya

³⁹Bagir Manan, *Op.Cit*, Hal. 10.

⁴⁰Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Op. Cit*. Hal. 181.

- itu sendiri. Dengan tanpa memperlihatkan perkembangan selanjutnya nampak bahwa nilai dari Trias Politika adalah pemisahan kekuasaan, tidak dapat diartikan secara luas.
2. Trias Politika menggariskan pemisahan kekuasaan hanya atas tiga fungsi. Sedangkan UUD 1945 setidaknya menggariskan ada enam fungsi yang masing-masing didasarkan atas undang-undang sendiri, sederajat (*vide* Tap No. XX/MPRS/1966 pada skema pembagian kekuasaan). Disebutkan dalam skema tersebut kekuasaan dalam negara Republik Indonesia ialah MPR, DPR, Presiden (dan Wapres dibantu Menteri Negara), DPA, Bapeka dan MA.
 3. Bahwa kekuasaan yang digariskan oleh Trias Politika itu adalah pemisahan kekuasaan tanpa adanya saling berhubungan antara yang satu dengan lainnya dari tiga kekuasaan negara yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dihubungkan dengan UUD 1945 akan ada kesulitan untuk mendefinisikan siapa lembaga legislatif. Sebab melihat kepada fungsi legislatif adalah membuat undang-undang, namun di sana ada pemerintah yang justru lebih dominan dalam hal pembuatan undang-undang. Secara yuridis memerlukan kerjasama. Demikian pula dalam hal kekuasaan yudikatif ternyata ada pengaruh dari Presiden dalam hal pemberian grasi, amnesti, abolisi serta rehabilitasi.⁴¹

Senada dengan hal ini, Mahfud MD menguraikan bahwa di Indonesia yang berdasarkan UUD 1945, tidaklah menganut paham Trias Politika, karena poros kekuasaan yang ditentukan oleh UUD 1945 tidaklah diletakkan pada posisi yang terpisah secara mutlak melainkan dijalin oleh satu hubungan kerja sama fungsional.⁴² Meminjam teori Jennings, Ismail Sunny menjelaskan bahwa pada umumnya pemisahan kekuasaan dalam arti material tidak terdapat dan bahkan tidak pernah

⁴¹Samsul Wahidin. 2002. *Pemikiran Montesquieu tentang Pemisahan Kekuasaan dan Pengaruhnya Terhadap Ketatanegaraan RI*. Banjarmasin : Makalah Program Magister Ilmu Hukum Universitas Lambung Mangkurat. Hal. 8-10.

⁴²Moh. Mahfud MD. *Op.Cit.* Hal. 274.

dilaksanakan. Atau dengan perkataan lain, di Indonesia terdapat pembagian kekuasaan dengan tidak menekankan kepada pemisahannya.⁴³ Namun pelembagaan berbagai kekuasaan negara menunjukkan dengan tegas adanya pengaruh ajaran Trias politika. Hal ini, minimal bisa dilihat dari adanya kekuasaan-kekuasaan yang dibangun dalam Trias Politika yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Prinsip Trias Politika yang juga dianut UUD 1945 adalah adanya kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak sebagai ciri dan syarat tegaknya negara hukum. Penganutan prinsip ini tertuang dalam ketentuan Pasal 24 UUD 1945. Oleh sebab itu, pembinaan badan peradilan diletakkan di bawah satu atap Mahkamah Agung tetap relevan dan merupakan salah satu agenda politik hukum yang strategis dalam upaya membangun kekuasaan kehakiman yang bebas merdeka.⁴⁴

Penerapan sistem peradilan satu atap di Indonesia tidak terlepas dari konsep Lawrence Meir Friedman tentang tiga unsur sistem hukum.⁴⁵ Ketiga unsur sistem hukum tersebut yang dikenal teori sistem hukum adalah : *legal structure*, *legal substance* dan *legal culture*. Persoalan besar yang harus diperdalam tentang penerapan sistem peradilan satu atap di Indonesia adalah efektivitas dalam penerapan ketiga unsur sistem hukum tersebut, sehingga kekuasaan lembaga peradilan yang independen dapat diwujudkan.

Ketentuan kekuasaan kehakiman yang merdeka ini ternyata terdapat pula didalam *The Universal Declaration of Human Rights* pada Pasal 10 yang berbunyi :

Every one entitled in full equality to a fair and public hearing by in independent and impartial tribunal in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him. (Setiap orang berhak dalam persamaan sepenuhnya didengarkan

⁴³Ismail Sunny. 1985. *Pembagian Kekuasaan Negara*. Jakarta : Aksara Baru. Hal. 6-7.

⁴⁴Moh. Mahfud MD. *Op.Cit.* Hal. 274-275,282.

⁴⁵ Lawrence Meir Friedman, *American Law : an Introduction*, second edition, New York : WW.Nothron & Company, 1998. Hal. 14-20

suaranya di muka umum dan secara adil oleh pengadilan yang merdeka dan tidak memihak, dalam hal menetapkan hak-hak dan kewajibannya dan dalam setiap tuntutan pidana yang ditujukan kepadanya).⁴⁶

Guna terwujudnya independensi kekuasaan kehakiman secara universal, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, menyebutkan ada beberapa instrumen hukum internasional yang menyebutkan tentang pentingnya independensi kekuasaan kehakiman. Instrumen-instrumen tersebut antara lain :

1. *Universal Declaration of Human Rights, article 10*, yang menyatakan "Setiap orang, dalam persamaan yang penuh, berhak atas peradilan yang adil dan terbuka oleh pengadilan yang bebas dan tidak memihak, dalam menetapkan hak dan kewajiban-kewajibannya, serta dalam setiap tuntutan pidana yang dijatuhkan kepadanya".
2. *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) article 14* menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengadilan formal yang kompeten, independen dan tidak memihak;
3. *Vienna Declaration and Programme for Action 1993, paragraph 27*, menyatakan bahwa salah satu hal penting dalam mewujudkan hak-hak asasi manusia dan sangat diperlukan dalam proses demokratisasi serta pembangunan yang berkelanjutan adalah adanya hakim dan profesi hukum yang independen dan sesuai dengan standar yang ada dalam instrumen internasional hak-hak asasi manusia;
4. *International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence, New Delhi 1982*;
5. *Universal Declaration on the Independence of Justice, Montreal 1983*; dan

⁴⁶Bambang Waluyo. 1992. *Implementasi Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika. Hal. 5.

6. Beijing Statement of Principles of the Independence of Judiciary in the Law Asia Region, 1995.⁴⁷

Terwujudnya kemerdekaan kekuasaan kehakiman di Indonesia sangat membutuhkan kemauan politik karena buruknya pelaksanaan kekuasaan kehakiman di Indonesia selama ini, membutuhkan pembenahan struktural dari penyelenggara negara untuk dapat memperbaikinya. Oleh karena itu, kesadaran untuk memandirikan kekuasaan kehakiman melalui sistem satu atap Mahkamah Agung, patutlah dihargai. Proses restrukturisasi lembaga-lembaga peradilan di Indonesia, memerlukan kepastian waktu dari segi pengalihan organisasi, administrasi dan finansialnya, oleh karena itu lahirnya Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 salah satunya adalah mengatur pula ketentuan peralihan ini.

⁴⁷Konsorsium Reformasi Hukum Nasional Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan. 1999. *Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*. Jakarta : ICEL. Hal. 3.

BAB II

MAKNA KEKUASAAN KEHAKIMAN YANG MERDEKA DALAM PERSPEKTIF PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA

A. Makna Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka

Keinginan untuk mengkaji lebih mendalam tentang persoalan kekuasaan kehakiman yang merdeka, haruslah diawali dengan pemahaman terhadap makna hakiki dari kekuasaan kehakiman yang merdeka itu sendiri. Menciptakan kekuasaan kehakiman yang bebas, merdeka, dan mandiri merupakan cita-cita universal sebagaimana telah ditegaskan dalam “*Basic Principles on the independence of Judiciary*” (1985), yang telah merupakan salah satu keputusan kongres PBB ke 7, tentang *The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, Milan, yang diajukan oleh Majelis Umum PBB (Resolusi 40/32 tanggal 29 November 1985 dan 40/146 tanggal 13 Desember 1985).

Resolusi tersebut memberikan pemaknaan yang tegas terhadap kekuasaan kehakiman yang merdeka. Kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dan mandiri adalah suatu proses peradilan yang bebas dari setiap pembatasan-pembatasan, pengaruh-pengaruh yang tidak proporsional, hasutan-hasutan, tekanan-tekanan, ancaman-ancaman atau campur tangan secara langsung ataupun tidak langsung dari setiap sudut kemasyarakatan atau dengan alasan apapun.⁴⁸

⁴⁸Romli Atmasasmita. 2001. *Reformasi Hukum Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*. Bandung : Mandar Maju. Hal. 3

Di dalam resolusi PBB tersebut juga dimasukkan ketentuan tentang kebebasan menyampaikan pendapat dan berkumpul, kualifikasi, seleksi dan pelatihan, persyaratan pelayanan dan gaji, rahasia profesi, dan kekebalan, disiplin penangguhan serta pemutasian.

Secara spesifik "*Independence Judiciary*" dalam makna yang luas meliputi hal-hal sebagai berikut :

- (1) Pengadilan memiliki yurisdiksi yang tidak terbatas terhadap seluruh isu-isu yang menyangkut peradilan dan harus memiliki wewenang untuk menetapkan apakah isu-isu yang dihadapkan adalah dalam lingkup wewenangnya sebagaimana diperintahkan dalam undang-undang;
- (2) Pengadilan harus menjamin bahwa proses peradilan dilaksanakan secara jujur dan hak-hak para pihak (yang berperkara) dihormati dan dilindungi;
- (3) Perlindungan hak asasi manusia para hakim dalam melaksanakan tugasnya terutama menghadapi setiap tuduhan-tuduhan dalam rangka melaksanakan tugasnya;
- (4) Persoalan rekrutmen, seleksi, mutasi, pelatihan dan promosi hakim;
- (5) Penegakan disiplin para hakim dan penggajian.

Menurut Romli Atmasasmita, bertitik tolak dari substansi resolusi tersebut di atas nampak bahwa PBB tidak melihat makna "*independence Judiciary*" sebagai masalah yang berdiri sendiri dan terlepas dari pengaruh-pengaruh faktor *man, money dan materials*, sehingga dapat dikatakan bahwa cita-cita "*Independence Judiciary*" harus didukung oleh ketiga faktor tersebut. Dukungan ketiga faktor ini tidak berarti dan tidak mutatis mutandis menunjukkan ada pengaruh eksekutif terhadap yudikatif, oleh karena di dalam menjalankan roda kekuasaan kehakiman itu terdapat pemisahan yang tegas antara kekuasaan administratif dalam arti luas (*court administration*) sebagaimana telah disebutkan di atas dan kekuasaan kehakiman (dalam arti sempit) yudisial.⁴⁹

⁴⁹*Ibid.* Hal. 3-4.

Penggalian makna kemerdekaan kekuasaan kehakiman dalam konteks ketatanegaraan di Indonesia, harus bertitik tolak dan bertumpu pada konstitusi seperti dikemukakan dalam Pasal 24 UUD 1945 yaitu :

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Kosa kata “kekuasaan kehakiman” dalam konstitusi merupakan terjemahan dari istilah Belanda yang biasa disebut “*rechterlijke macht*”. Kata dimaksud mengacu pada teori Montesquieu mengenai pemisahan kekuasaan atau “*separation of power*”. Maksud istilah “kekuasaan” dapat diartikan sebagai “*orgaan*” (badan) atau juga berarti “*functie*” (tugas). Jika demikian penggunaan istilah “sebuah Mahkamah Agung” haruslah diartikan bahwa UUD hanya mengakui satu badan atau lembaga MA saja. Sedangkan kosa kata istilah “badan peradilan” dalam arti umum disebut sebagai “*genus begrip*”. Jadi dengan begitu “Mahkamah Agung” dimaknai dalam arti khusus yaitu sebagai “*species begrip*”.

Dalam konteks ajaran Montesquieu, kekuasaan tidak hanya berbeda tapi juga merupakan suatu institusi yang harus terpisah satu dan lainnya didalam melaksanakan kewenangannya (maksudnya satu organ satu fungsi). Biasa juga dikemukakan sebagai “*communis opinio doctrum*”, dimana kekuasaan kehakiman adalah satu kekuasaan yang harus benar-benar terbebas dari pengaruh kekuasaan yang lainnya. Dalam *Constitutional Rule* biasa dikemukakan atau disebutkan sebagai “*the independence of judiciary*”.

Teori Montesquieu jika diletakkan dengan ajaran atau faham konstitusionalisme, maka hakim harus mempunyai kewenangan untuk mengkonstetasi dan membatalkan setiap peraturan, kebijakan dan tindakan presiden serta setiap perundang-undangan yang bertentangan dan melanggar konstitusi. Dalam posisi dan titik ini Hakim Kasasi dapat bertindak untuk dan atas nama serta sebagai "*interpreter of the constitution*". Disamping hal ini, penegakan peran profesional hakim dilakukan dengan membebaskannya dari pengaruh *extra judicial* serta membebaskannya dari kekuasaan apapun. Kehendak yang bebas atau "*freedom and independency judiciary*" inilah yang harus terwujud dan diwujudkan secara konkrit.⁵⁰

Pada kebanyakan negara berkembang termasuk Indonesia, kesadaran akan krusialnya keberadaan kekuasaan kehakiman yang mandiri dalam setiap negara hukum modern melahirkan beberapa instrumen hukum. Instrumen hukum ini dibuat untuk mendesakkan terwujudnya pemahaman secara konkrit terhadap makna kekuasaan kehakiman yang merdeka secara universal.

Amandemen UUD 1945 yang dilakukan, tidak lagi menempatkan makna kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam bagian penjelasan, melainkan telah diletakkan pada bagian isi dari Pasal 24 UUD 1945. Sebagai tindak lanjut dari ketentuan ini dan sebagai upaya menampakkan wujud pemaknaan tentang independensi kekuasaan kehakiman di Indonesia, yang sebelumnya masih terkondisi dan terkendala berdasarkan ketentuan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970, yang meletakkan lembaga yudikatif sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman tampak berperan marjinal bahkan ter subordinasi oleh kekuasaan eksekutif. Pensubordinasian kekuasaan kehakiman selama ini oleh kekuasaan eksekutif terjadi karena format politik otoritarian baik pada pemerintahan Orde Lama maupun Orde Baru, yang tidak menghendaki manifestasi independensi peradilan, yang pada

⁵⁰Possition Paper KRHN & LeIP. *Op. Cit.* Hal. ix-xiii.

akhirnya akan bermuara pada upaya keseimbangan kekuasaan diantara cabang kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislatif. Akhirnya penempatan urusan administrasi peradilan di bawah Departemen merupakan replika upaya pengkaburan makna kekuasaan kehakiman yang merdeka. Oleh karena itu, melalui tuangan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, mulai dilakukan perubahan secara komprehensif.

Pemaknaan yang tegas terhadap kekuasaan kehakiman yang merdeka juga dimuat dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 yaitu bahwa “ Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”. Penjelasan Pasal ini menyatakan bahwa:

Kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam ketentuan ini mengandung pengertian bahwa kekuasaan kehakiman bebas dari segala campur tangan pihak kekuasaan ekstra yudisial, kecuali dalam hal-hal sebagaimana disebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kebebasan dalam melaksanakan wewenang yudisial bersifat tidak mutlak karena tugas hakim adalah untuk menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, sehingga putusannya mencerminkan rasa keadilan rakyat Indonesia.

Dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman yang baru yaitu Undang-Undang No. 48 Tahun 2009, dalam Pasal 1 dan 3 Ayat (2) beserta penjelasannya, makna kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagaimana termuat dalam Pasal di atas, masih dipertahankan dengan menambahkan bahwa penegakan hukum dan keadilan tidak hanya berdasarkan Pancasila namun juga berdasarkan UUD 1945.

Apabila jeli disimak ketentuan tersebut di atas, selain mengembalikan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka sekaligus menjelaskan pula kandungan pengertian kekuasaan kehakiman yang merdeka, yakni :

Pertama, kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah kebebasan dalam urusan peradilan atau kebebasan menyelenggarakan fungsi yustisial. Kebebasan ini mencakup kebebasan memeriksa, mengadili dan memutuskan perkara. Bagir Manan⁵¹ mendesripsikan bahwa hal-hal di luar fungsi peradilan (fungsi non yustisial) tidak termasuk kandungan pengertian kekuasaan kehakiman yang merdeka. Namun demikian, tidak pula serta merta berarti bahwa fungsi non yustisial dapat dicampuri secara tanpa batas. Fungsi-fungsi non yustisial yang bertalian erat dengan perwujudan kebebasan fungsi yustisial harus selalu mendapat perhatian yang seksama. Tata cara pengaturan atau campur tangan terhadap fungsi non yustisial tanpa memperhatikan fungsi yustisial dapat mengurangi atau memudahkan kebebasan fungsi yustisial. Pengangkatan hakim untuk masa jabatan seumur hidup, meskipun sebagai suatu yang non yustisial dipandang mempunyai pengaruh terhadap kebebasan fungsi yustisial.

Kedua, kekuasaan kehakiman yang merdeka mengandung makna larangan bagi kekuasaan ekstra yustisial mencampuri proses penyelenggaraan peradilan. Karena larangan itu hanya berlaku pada kekuasaan ekstra yustisial, maka kekuasaan kehakiman tertentu dimungkinkan mencampuri pelaksanaan fungsi peradilan kekuasaan kehakiman lainnya. Kewenangan Pengadilan Tinggi untuk memeriksa perkara banding, wewenang Mahkamah Agung untuk melakukan pemeriksaan tingkat kasasi merupakan campur tangan atas putusan yang telah diambil oleh suatu kekuasaan kehakiman yang lebih rendah tingkatannya. Meskipun secara umum ditentukan mengenai larangan campur tangan dari kekuasaan ekstra yustisial, hal ini tidak bersifat mutlak. Campur tangan dimungkinkan sepanjang diizinkan oleh Undang-Undang Dasar. Yang dimaksud diizinkan oleh Undang-Undang Dasar adalah pemberian hak khusus kepada Presiden untuk memberikan Grasi misalnya. Lebih lanjut

⁵¹Bagir Manan. *Op. Cit.* Hal. 12

Bagir Manan mengemukakan bahwa perlu pula diperhatikan tentang kemungkinan campur tangan dari kekuasaan ekstra yustisial, selain harus diatur secara pasti (spesifik) juga hanya dapat diatur dalam Undang-Undang Dasar. Peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar tidak dapat “menciptakan” hak khusus atau kewenangan semacam itu. Hal ini didasarkan pada prinsip bahwa semua kewenangan asli (*original power*) badan penyelenggara negara bersifat konstitusional, karena itu hanya dapat diatur dalam Undang-Undang Dasar. Pemberian kekuasaan atau wewenang di luar Undang-Undang Dasar hanya bersifat *derivatif*, yaitu hanya dalam rangka menyelenggarakan kewenangan aslinya.

Ketiga, kekuasaan kehakiman yang merdeka diadakan dalam rangka terselenggaranya negara berdasarkan atas hukum (*de rechtsstaat*). Dengan penegasan ini maka kekuasaan kehakiman dimungkinkan untuk melakukan pengawasan yustisial (*rechtelijke control*) terhadap tindakan badan penyelenggara negara atau penyelenggara pemerintahan lainnya. Pengawasan ini sekaligus bertalian dengan paham konstitusionalisme yang dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945. Prinsip ini telah menjelmakan kewenangan badan peradilan untuk menguji peraturan perundang-undangan atau ketetapan yang dikeluarkan Pemerintah.⁵²

Dengan demikian, dapatlah dikonsepsikan bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan. Sifat merdeka yang melekat pada kekuasaan kehakiman berarti bahwa baik secara fungsional dan struktural, haruslah bebas dari pengaruh, paksaan, rekomendasi yang datang dari pihak ekstra yudisial, kecuali dalam hal-hal yang telah diizinkan oleh UUD 1945. Hal ini dikarenakan kekuasaan kehakiman adalah pemegang dan pelaksana kedaulatan hukum yang dalam tugas dan fungsinya

⁵²*Ibid.* Hal. 13.

bertanggung jawab kepada hukum, kebenaran, keadilan dan kepastian hukum menurut UUD 1945 dan Pancasila, sesuai dengan keyakinan dan nurani hukum “demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Sehingga dalam negara hukum Indonesia, kedudukan kekuasaan kehakiman adalah tetap merupakan kekuasaan negara yang merdeka dan tidak tunduk kepada kekuasaan negara yang lain.

Pemaknaan kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut, jika dikontekskan dengan paparan Yahya Harahap yang dikaji dari tulisannya berjudul “Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa”, maka terdapat term yang sama yaitu bahwa tuntutan pokok dari “*the independence of the judiciary*” selain dari benar-benar menegakkan peradilan yang “imparsial” (*impartiality*), dalam arti bebas sepenuhnya dari pengaruh-pengaruh pihak yang berperkara, juga harus bebas dari pengaruh dan genggaman eksekutif atau “*independence from the executive power*”. Pengadilan dimaksudkan disini sebagai kekuasaan kehakiman, harus merdeka dari kekuasaan eksekutif. Tujuan utama kebebasan dari pengaruh dan kekuasaan eksekutif, mempunyai dua sasaran pokok yaitu pertama, untuk menjamin terlaksana peradilan yang jujur dan adil (*to ensures a fair and just trial*). Kedua, agar peradilan mampu berperan mengawasi semua tindakan pemerintahan (*to enable the judges to exercise control over government action*).⁵³

Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) mengemukakan terminologi dari kata Independensi kekuasaan kehakiman dapat diartikan sebagai kemandirian atau kemerdekaan, dalam arti adanya kebebasan penuh dan tidak adanya intervensi dalam kekuasaan kehakiman. Possition Paper ini sendiri mengartikan independensi kekuasaan kehakiman menjadi tiga hal, yaitu : pertama, bebas dari campur tangan

⁵³Yahya Harahap. 1997. *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*. Bandung : Citra Aditya Bakti. Hal. 5.

kekuasaan apapun. Kedua, bersih dan berintegritas. Ketiga, profesional. Oleh karena itu pembahasan yang dilakukan oleh KRHN & LeIP tidak hanya terbatas pada kemerdekaan kekuasaan kehakiman dalam makna yang sempit, melainkan dalam arti mandiri, bersih dan profesional.⁵⁴

B. Restrukturisasi Badan-badan Peradilan dan Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka Di Indonesia

Pembahasan tentang adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka tidak dapat dilepaskan dari ide negara hukum. Sebab, gagasan tentang kemerdekaan yudikatif lahir bersamaan dengan gagasan negara demokrasi dan negara hukum. Keduanya sama-sama menekankan pada pentingnya pembatasan kekuasaan negara. Untuk membatasi kekuasaan pemerintah, seluruh kekuasaan di dalam negara haruslah dipisah dan dibagi ke dalam kekuasaan yang mengenai bidang tertentu. Salah satu ciri dan prinsip pokok dari negara demokrasi dan negara hukum adalah adanya lembaga peradilan yang bebas dari kekuasaan lain dan tidak memihak.⁵⁵

Berdasarkan analisis historis dari penerapan konstitusi di Indonesia, jaminan dan kepastian akan hakekat kemerdekaan kekuasaan kehakiman, ternyata sangat tergantung dengan penerapan dan pelaksanaan sistem politik yang mengitarinya. Pengalaman historis dalam kehidupan ketatanegaraan kita, terutama di bawah rezim Demokrasi Terpimpin Orde Lama dan di bawah rezim Demokrasi Pancasila Orde Baru, memperlihatkan betapa kekuasaan kehakiman telah didudukkan sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan negara. Dengan posisi tersebut maka fungsi yang dijalan semata-mata melaksanakan dan mengamankan program-program politik

⁵⁴Position Paper KRHN & LeIP. *Op. Cit.* Hal. 11

⁵⁵Moh. Mahfud. MD. *Op.Cit.* Hal. 289-292.

yang ditetapkan pemerintah. Padahal fungsi primer dari kekuasaan kehakiman menurut UUD adalah mewujudkan cita-cita kemerdekaan negara Republik Indonesia yakni terwujudnya masyarakat adil dan makmur melalui jalur hukum.⁵⁶

Terjadinya kondisi di atas, tidaklah terlepas dari sifat *executive heavy* yang dianut UUD 1945 dalam hal pembagian kekuasaan terhadap lembaga-lembaga negara.⁵⁷ Dengan sifat itu kekuasaan eksekutif memiliki kekuasaan yang lebih besar dibandingkan dengan kekuasaan negara lainnya. Sifat *executive heavy* tersebut memberi peluang yang besar bagi penyalahgunaan kewenangan oleh eksekutif. Kekhawatiran penyalahgunaan wewenang akibat kurang tegasnya jaminan independensi kekuasaan kehakiman dan sifat *executive heavy* terbukti jelas terlihat dalam beberapa kasus dimana lembaga eksekutif melakukan intervensi terhadap kekuasaan kehakiman. Memang bahwa terjadinya intervensi-intervensi tersebut sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang ada pada masa Orde Lama dan Orde Baru itu.⁵⁸ Namun kurang tegasnya jaminan independensi kekuasaan kehakiman dalam UUD 1945 dan sifat *executive heavy* UUD 1945 memberi peluang bagi legitimasi intervensi tersebut. Kondisi ini kemudian turut mempengaruhi peraturan operasional yang mengatur relasi antara lembaga eksekutif dengan yudikatif. Lahirnya Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 justru kemudian menempatkan dualisme kekuasaan kehakiman.⁵⁹

Yahya Harahap menjelaskan bahwa adanya Pasal 11 Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 telah “mereduksi” kemandirian badan peradilan tingkat pertama dan tingkat banding. Reduksi ini dipertegas lagi dalam Pasal 5 (2) Undang-Undang No. 2 Tahun 1986, yang memberi kekuasaan dan

⁵⁶Proposition Paper KRHN & LeIP. *Op.Cit.* Hal. 18-19

⁵⁷Mahfud MD. 2000. *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia (Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan)*. Jakarta : Rineka Cipta. Hal. 147.

⁵⁸Lihat pengaruh konfigurasi politik pada produk hukum dalam Moh. Mahfud MD. *Op. Cit.* Hal. 28.

⁵⁹Proposition Paper KRHN & LeIP. *Op.Cit.* Hal. 33-34.

wewenang kepada Departemen Kehakiman untuk membina dan mengawasi organisasi, administrasi, personil dan finansial Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi. Pasal 7 (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, memberi kekuasaan dan wewenang kepada Menteri Kehakiman melakukan pembinaan dan pengawasan organisasi, administrasi, personil dan keuangan PTUN dan PTTUN. Pasal 5 (2) Undang-Undang No. 7 Tahun 1989, memberi hak dan wewenang kepada Departemen Agama, membina dan mengawasi organisasi, administrasi, personil dan keuangan PA dan PTA.

Suasana yang demikian telah melahirkan sistem dualistik terhadap badan-badan peradilan. Sistem dualistik ini membuat kekuasaan kehakiman terpecah belah dalam dua posisi yaitu setengah kedudukan dan keberadaan peradilan tingkat pertama dan tingkat banding meliputi organisasi, administrasi, personil dan keuangan digenggam dan dikendalikan departemen yang bersangkutan. Hanya pembinaan dan pengawasan yurisdiksi substantif yang dipegang dan dikendalikan Mahkamah Agung. Menurut Daniel S. Lev, sebagaimana dikutip oleh Yahya Harahap bahwa ditinjau dari segi pendekatan sejarah politik hukum di Indonesia, keberadaan sistem dualisme yang menempatkan kedudukan peradilan terbelah diantara dua kekuasaan, merupakan doktrin dan tradisi hukum yang ditumpuk oleh Belanda di Indonesia. Jadi, selain sistem dualistik bertentangan dengan ketentuan Pasal 24 UUD 1945, sistem dualisme pembinaan dan pengawasan yang dipancang dalam Pasal 11 Undang-Undang No. 14 Tahun 1970, merupakan warisan yang diambil secara gegabah dari doktrin dan tradisi sistem hukum kolonial. Padahal tujuan utama melahirkan Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 di awal Orde Baru selain menyingkirkan Undang-Undang No. 19 Tahun 1964 Pasal 19, juga bertujuan untuk mentransformasi nilai dan sistem yang benar-benar sesuai dengan tuntutan konstitusi. Tetapi ironisnya, malah Pasal 11 mentransformasikan doktrin dan tradisi warisan kolonial.

Adanya dua badan yang mempunyai kewenangan melakukan pembinaan dan pengawasan dianggap menjadi penghalang dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang

merdeka selama ini. Bahkan Oemar Seno Adji sebagai arsitek Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 pun pada saat menjabat menjadi Ketua MA merasa janggal dengan sistem dualisme tersebut.⁶⁰

Dalam konteks kekinian, era reformasi sepertinya memberikan angin segar bagi upaya mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka. Menyadari kondisi yang selama ini dialami dan menjadi catatan kelam sejarah, berbagai kajian dan diskursus yang terjadi sampai saat ini telah mulai menampakkan hasil yang konkrit. Melalui TAP MPR NO. X/MPR/1998, diletakan kebijakan restrukturisasi badan-badan peradilan.

Urgennya restrukturisasi dilakukan adalah dalam rangka menghilangkan simbol departemen yang mampu mereduksi kemandirian peradilan. Memang ada yang berpendapat, duduknya departemen melakukan pembinaan dan pengawasan administrasi, personil dan keuangan terhadap peradilan tingkat pertama dan banding, tidak mengganggu dan mengurangi otonomi kebebasan dan kemerdekaan hakim melaksanakan fungsi peradilan. Namun Daniel S. Lev meragukannya. Dia berpendapat bahwa apapun pengaruh sehari-hari tanggung jawab Kementerian Kehakiman, pengaruh tersebut secara simbolis penting sebagai peringatan akan terbatasnya secara konseptual otonomi dan arah kesetiaan badan pengadilan. Meskipun yang dibina dan diawasi departemen hanya terbatas pada bidang administrasi, personil dan finansial peradilan, kedudukan dan kewenangan departemen tersebut, langsung atau tidak langsung merupakan cap atau simbol departemen yang dilekatkan pada badan peradilan, cap atau simbol itu langsung akan mempengaruhi otonomi independensi yudisial sehingga mau atau tidak mau, diakui atau tidak diakui, baik secara psikologis dan politis cap atau simbol selamanya menuntut loyalitas. Jika demikian halnya, sulit untuk dibantah asumsi yang menyatakan simbol departemen yang melekat pada

⁶⁰Yahya Harahap. *Op.Cit.* Hal. 253-255.

badan peradilan meskipun hanya peradilan tingkat pertama dan tingkat banding, telah mereduksi fungsi dan kewenangan peradilan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi hukum dan keadilan.⁶¹

Disamping itu, urgennya restrukturisasi terhadap badan peradilan dilakukan adalah dalam rangka menghilangkan sistem dualistik yang mampu mempersulit pembinaan dan pengawasan badan-badan peradilan. Meskipun telah diatur secara deskriptif batas-batas pembinaan dan pengawasan antara Mahkamah Agung dengan departemen terkait, dalam kenyataan lapangan, sering terjadi benturan, bahkan penonjolan kekuasaan. Suatu saat Mahkamah Agung membuat rencana dan program pembinaan atau pelatihan. Pada saat itu pula datang panggilan dari departemen menghadiri rapat kerja. Akibatnya sulit membuat konsep pembinaan dan pengawasan yang berlanjut dan integratif. Sebab ada kemungkinan, pihak departemen membuat juga program pembinaan dan pengawasan, sehingga besar kemungkinan terjadi konsepsi tumpang tindih dan pengawasan yang berlebihan.⁶²

Berdasarkan hasil survey yang dilakukan oleh Mahkamah Agung ditemukan ada empat permasalahan utama sistem dua atap yaitu adanya birokrasi/administrasi yang rumit, mengurangi independensi kehakiman, menghambat peran Mahkamah Agung dalam melakukan pembinaan teknis serta departemen umumnya tidak memahami permasalahan peradilan.⁶³ Dengan demikian, sebagai upaya mengatasi masalah-masalah ini, restrukturisasi terhadap badan-badan peradilan adalah sesuatu yang tidak dapat ditawar lagi.

Berkaitan dengan tujuan menciptakan kekuasaan kehakiman yang merdeka, adalah sebuah pembuktian akan adanya kemauan politik dari pemerintah era reformasi yaitu

⁶¹*Ibid.* Hal. 255-256.

⁶²*Ibid.*

⁶³Mahkamah Agung RI. 2003. *Kertas Kerja Pembaharuan Sistem Pembinaan SDM Hakim*. Hal. 40

dengan diamandemennya UUD 1945 terutama menyangkut ketentuan tentang kekuasaan kehakiman. Perubahan ketiga UUD 1945 telah mengubah ketentuan-ketentuan tentang kekuasaan kehakiman sebagaimana diatur Pasal 24 dan 25 UUD sebelum diadakan perubahan. Sebuah studi pernah berhasil memetakan kondisi ideal yang dikehendaki untuk mewujudkan secara nyata kekuasaan kehakiman yang bebas, antara lain :

1. Kekuasaan kehakiman, baik yang bersifat teknis maupun administratif, termasuk pembinaan hakim, anggaran dan fasilitas pengadilan, diselenggarakan sepenuhnya oleh Mahkamah Agung;
2. Hakim adalah pejabat negara dan hakim agung diangkat semumur hidup, selama bertingkah laku baik, dengan remunerasi dan fasilitas yang sepadan. Pemberian penghargaan dan pengenaan sanksi dilakukan dengan tata cara khusus.⁶⁴

Adanya jaminan dari UUD 1945 adalah agar prinsip kekuasaan kehakiman dapat diselenggarakan dengan baik di Indonesia. Jaminan dimaksud adalah dengan mempertegas pernyataan mengenai jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman, misalnya dengan menjadikan penjelasan Pasal 24 & 25 menjadi bagian dari Pasal 24 UUD 1945. Kemudian memberikan pembatasan agar tidak dibenarkan adanya bentuk-bentuk pengaturan lanjutan yang mereduksi independensi kekuasaan kehakiman serta memberikan jaminan-jaminan tertentu yang secara jelas mengatur mengenai kekuasaan kehakiman yang merdeka. Disamping hal ini, perubahan secara mendasar terhadap sifat *executif heavy* dalam UUD 1945 juga menjadi sesuatu yang urgen untuk dilaksanakan.

Berdasarkan perubahan ini, otomatis segala peraturan-peraturan perundangan di bawahnya yang selama ini mereduksi kemerdekaan kekuasaan kehakiman tentu mengalami pula

⁶⁴Muhammad Asrun. 2004. *Krisis Peradilan : Mahkamah Agung di Bawah Soeharto* . Jakarta : ELSAM. Hal. 230,

perubahan. Hal ini bukanlah tanpa sebab, akan tetapi peraturan perundang-undangan di bawahnya yang mengatur mengenai kekuasaan kehakiman selalu mengacu pada ketentuan UUD.⁶⁵ Pembentukan atau perubahan peraturan perundang-undangan tersebut tentunya dilakukan dalam usaha memperkuat prinsip-prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka di Indonesia, menurut Bagir Manan tak terlepas dari suatu kesepakatan umum bahwa sistem UUD 1945 tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan (*machtenscheiding*) seperti dikehendaki Montesquieu. Yang berlaku adalah sistem pembagian kekuasaan (*machtenverdeling*). Dalam ajaran pembagian kekuasaan, kekuasaan kehakiman yang merdeka tetap harus ditegakan baik sebagai asas dalam negara berdasarkan atas hukum maupun untuk memungkinkan kekuasaan kehakiman menjamin agar pemerintahan tidak terlaksana secara sewenang-wenang dan menindas. Dengan demikian kehadiran kekuasaan kehakiman yang merdeka tidak lagi ditentukan oleh stelsel pemisahan atau pembagian kekuasaan, tetapi sebagai suatu "*conditio sine quanon*" bagi terwujudnya negara berdasarkan atas hukum, terjaminnya kebebasan, serta pengendalian atas jalannya pemerintahan negara.⁶⁶

Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia diserahkan kepada badan-badan peradilan dengan ketentuan dahulu mengacu kepada Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang lahir sebagai konsekuensi dari pelaksanaan TAP MPR NO. X /MPR/1998 dan Amandemen UUD 1945, sekarang diganti dengan Undang-Undang No. 48 Tahun 2009, pada Pasal 18 Undang- Undang dimaksud

⁶⁵Position Paper KRHN & LeIP. *Op.Cit.* Hal. 29-30

⁶⁶Bagir Manan. *Loc. Cit.*

menegaskan bahwa “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Pengadilan pada keempat lingkungan peradilan di bawah MA itu memiliki cakupan dan batasan kekuasaan masing-masing. Cakupan dan batasan pemberian kekuasaan untuk mengadili (*atributie van rechtsmacht*) itu, ditentukan oleh bidang yurisdiksi yang dilimpahkan Undang-Undang kepadanya. Berkenaan dengan hal itu, maka terdapat atribusi cakupan dan batasan kekuasaan masing-masing badan peradilan. Kekuasaan pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum di bidang pidana umum, perdata adat, dan perdata Barat minus perkara pidana militer dan tindak pidana yang dilakukan oleh anggota ABRI. Kekuasaan pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama di bidang perdata di kalangan orang-orang yang beragama Islam, yang dilakukan berdasarkan hukum Islam. Kekuasaan pengadilan dalam lingkungan Peradilan Militer di bidang pidana militer dan pidana umum yang dilakukan oleh anggota ABRI. Kekuasaan pengadilan dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara di bidang sengketa tata usaha negara.

Kekuasaan pengadilan pada masing-masing lingkungan terdiri atas kekuasaan relatif (*relative competentie*) dan kekuasaan mutlak (*absolute competentie*). Kekuasaan relatif berhubungan dengan daerah hukum suatu pengadilan, baik pengadilan tingkat pertama maupun pengadilan tingkat banding. Artinya, cakupan dan batasan kekuasaan relatif pengadilan ialah meliputi daerah hukumnya berdasarkan peraturan perundang-undangan.⁶⁷

Masing-masing lingkungan peradilan telah pula diatur dalam peraturan perundang-undangan, yang juga mengacu kepada Undang-Undang kekuasaan kehakiman yang baru. Bagi

⁶⁷Cik Hasan Bisri. *Op.Cit.* Hal. 203-204.

lingkungan Peradilan Umum lahir Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum. Kemudian lahir Undang-Undang No. 49 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum. Dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) lahir Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Kemudian lahir pula Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN.

Akan tetapi sangat disayangkan untuk lingkungan Peradilan Agama perubahan terhadap Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama baru dilaksanakan pada tahun 2006 yaitu dengan lahirnya Undang-Undang No. 3 Tahun 2006, sehingga implementasi prinsip-prinsip universal dari kekuasaan kehakiman yang merdeka juga terasa berjalan lambat, jika dibandingkan dengan lingkungan peradilan di atas. Padahal Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 sebelum perubahan, sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut UUD 1945. Disamping itu perubahan perundang-undangan tersebut tentunya dilakukan tidak sekedar trend akan tetapi dalam usaha memperkuat prinsip-prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan. Dengan demikian lambannya proses perubahan tentu akan pula mempengaruhi kinerja penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam lingkungan peradilan yang dimaksud.

Kemudian guna memperkuat prinsip dasar dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, yaitu agar prinsip kemandirian peradilan dan prinsip kebebasan hakim dapat berjalan paralel dengan prinsip integritas dan akuntabilitas hakim, maka lahir pula kemudian Undang-Undang No. 50 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Disamping empat lingkungan peradilan sebagaimana disebutkan di atas, terdapat pula salah satu penyelenggara kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam amandemen UUD 1945 yaitu Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi adalah merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan. Hal ini berarti Mahkamah Konstitusi juga terikat pada prinsip umum penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lembaga lainnya dalam menegakan hukum dan keadilan.

Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 29 Ayat (1) dan (2) serta Undang-Undang RI Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi berwenang untuk :

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk :
 - a. menguji undang-undang terhadap UUD negara RI 1945;
 - b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD negara RI tahun 1945;
 - c. memutus pembubaran partai politik;
 - d. memutus perselisihan hasil pemilihan umum; dankewenangan lain yang diberikan oleh Undang-Undang.
- (2) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2003 mengemukakan bahwa kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi melaksanakan prinsip *checks and balances* yang menempatkan semua lembaga negara dalam kedudukan setara sehingga terdapat keseimbangan dalam penyelenggaraan negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan langkah nyata untuk dapat saling mengoreksi kinerja antarlembaga negara.

Mahkamah Konstitusi juga memiliki susunan organisasi, administrasi dan finansial yang ketentuannya diatur dalam Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 bahwa “Ketentuan mengenai organisasi, administrasi dan finansial Mahkamah Konstitusi berada di bawah kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Konstitusi”. Ketentuan lebih lanjut mengenai hal ini diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Disamping Mahkamah Konstitusi, penyelenggara kekuasaan kehakiman dilakukan pula oleh Mahkamah Agung dan sekaligus sebagai puncak dari empat lingkungan peradilan yang ada. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 bahwa “Mahkamah Agung merupakan pengadilan negara tertinggi dari badan peradilan yang berada di dalam keempat lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18”

Membahas keberadaan Mahkamah Agung baik sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman sekaligus sebagai puncak dari keempat lingkungan peradilan yang ada, kiranya terasa istimewa bila mengkaitkannya dengan hari jadinya pada tanggal 18 Agustus 2004. Pada tahun ini ada beberapa hal mendasar yang terjadi dalam tubuh Mahkamah Agung. Secara *de jure* adanya peraturan perundang-undangan baru yang makin mengukuhkan keberadaan Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan kehakiman yang merdeka, secara *de facto* hal itu terwujud dengan diserahkan sepenuhnya semua lingkup peradilan, baik peradilan umum, PTUN, peradilan militer maupun peradilan agama kepada Mahkamah Agung.

Penyerahan dimaksud bukan hanya teknis yustisial tetapi juga dari segi organisatoris, administratif dan finansial.⁶⁸

Roihan A. Rasyid menjelaskan, yang dimaksud dengan organisatoris, administratif dan finansial yang selama ini diurus oleh departemen misalnya tentang struktur organisasi dan eselonisasi pada Pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding, tentang tata kerjanya, tentang administrasinya secara umum (tidak termasuk administrasi Peradilan), tentang anggaran rutin dan anggaran pembangunan Pengadilan, tentang sarana dan prasarana Pengadilan dan lain-lain semisal itu.⁶⁹

Dalam Pasal 1 Kepres No. 21 tahun 2004 tentang Pengalihan Organisasi, Administrasi dan Finansial di Lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Agama ke Mahkamah Agung, dijelaskan secara rinci bahwa yang dimaksud dengan:

1. Organisasi adalah kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan dan struktur organisasi pada :
 - a. Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia;
 - b. Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama;
 - c. Pengadilan Tinggi;
 - d. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara;
 - e. Pengadilan Tinggi Agama/Mahkamah Syari'ah Propinsi;
 - f. Pengadilan Negeri;
 - g. Pengadilan Tata Usaha Negara;
 - h. Pengadilan Agama/Mahkamah Syari'ah.
2. Administrasi meliputi kepegawaian, kekayaan negara, keuangan, arsip, dan dokumen pada Direktorat Jenderal

⁶⁸Handry Argatama. "Meletakkan Dasar Reformasi dan Revitalisasi Sistem Kekuasaan Kehakiman" (Harjad MA 18 Agustus 2004). 2004. Artikel dalam *Banjarmasin Post*. Edisi Rabu 18 Agustus. Hal. 20.

⁶⁹Lihat Roihan A. Rasyid. *Op. Cit.* Hal. 14.

Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, Pengadilan Tinggi Agama/Mahkamah Syari'ah Propinsi, Pengadilan Negeri, Pengadilan Tata Usaha Negara, dan Pengadilan Agama/Mahkamah Syari'ah.

3. Finansial adalah anggaran yang sedang berjalan pada Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, Pengadilan Tinggi Agama/Mahkamah Syari'ah Propinsi, Pengadilan Negeri, Pengadilan Tata Usaha Negara, dan Pengadilan Agama/Mahkamah Syari'ah.

Kebutuhan reformasi teknis-administratif peradilan sejalan dengan kebutuhan praktik di era pasca jatuhnya pemerintahan Soeharto. Gagasan reformasi ini berangkat dari realitas praktik hukum selama ini., yang ditandai dengan ketidakpuasan masyarakat terhadap putusan-putusan pengadilan yang dinilai tidak adil, tidak jujur dan memihak. Potret buram dunia peradilan tersebut diungkapkan dalam laporan sebuah penelitian, yang ditandai dengan ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja lembaga peradilan dan para aparatnya. Keadaan ini muncul karena orientasi para hakim terhadap tugas utamanya dianggap sebagai tugas rutin saja, sehingga sering mengabaikan upaya pencapaian putusan pengadilan yang adil, jujur dan tidak memihak dan berkualitas.

Pentingnya reformasi teknis-administrasi peradilan sejalan pula dengan tuntutan perbaikan kinerja peradilan, karena pelaksanaan teknis peradilan tidak ditunjang dengan perangkat teknologi, administrasi peradilan dan sumber daya manusia yang memadai. Akibat tidak memadainya perangkat kerja, telah melahirkan biaya tinggi dalam proses peradilan, yang tentu saja bertentangan dengan asas peradilan yang sederhana, cepat dan murah sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970. Proses peradilanpun menjadi suatu proses

hukum yang panjang dan penuh dengan ketidakpastian waktu penyelesaian. Kondisi ini telah pula melahirkan praktik mafia peradilan, yang telah merambah kesemua pihak. Dengan demikian reformasi administrasi peradilan haruslah mampu menciptakan pelayanan peradilan yang profesional bagi masyarakat pencari keadilan. Reformasi ini juga harus dilihat sebagai upaya memberi pijakan bagi munculnya hakim-hakim dengan prestasi yang mampu melahirkan putusan-putusan yang jujur, adil dan tidak memihak serta berkualitas. Mencapai tujuan ini, jelas suasana kerja hakim haruslah berlangsung bebas, yang hanya dapat dibatasi oleh undang-undang.⁷⁰

Guna memperkuat arah perubahan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sebagaimana yang telah diletakkan UUD 1945, maka kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agungpun telah mempunyai garisan yang nyata, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 20 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 jo Pasal 31 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, serta Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yaitu :

- (1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.
- (2) Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.
- (3) Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diambil baik berhubungan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung.

⁷⁰Muhammad Asrun. *Op.Cit.* Hal. 253-255

(4) Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Berdasarkan uraian terdahulu, maka selain dari Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, yaitu keempat lingkungan peradilan yang merupakan penyelenggara kekuasaan kehakiman, terdapat unsur persamaan dan unsur perbedaan.

Diantara persamaannya adalah mengenai susunan dan jenjang badan peradilan serta pembinaan teknis yustisial dan pembinaan non yustisial dilakukan oleh Mahkamah Agung. Keseragaman jenjang badan peradilan (*hierarki instansial*) dalam keempat lingkungan peradilan itu, meliputi pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat banding, yang seluruhnya berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai pengadilan tingkat kasasi. Pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding disebut *judex factie*, artinya pemeriksaan perkara pada tingkat banding dilakukan secara keseluruhan sebagaimana dalam pemeriksaan tingkat pertama. Demikian halnya asas-asas peradilan yang diterapkan dalam keempat lingkungan peradilan itu pada umumnya sama, meskipun mengenal spesifikasi. Disamping itu, pembinaan teknis dan pengawasan jalannya peradilan pada semua lingkungan peradilan dan pembinaan dibidang organisasi, administrasi dan finansial yang semula kewenangan pemerintah, menjadi wewenang penyelenggara kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung.

Adapun yang menjadi unsur perbedaan adalah terletak pada wewenang mutlaknya (*absolute competentie*), sebagaimana yang telah diatur dalam ketentuan perundang-undang masing-masing peradilan sesuai dengan ruang lingkup kekuasaan badan peradilan tersebut.

Sebagai implikasi dari adanya restrukturisasi badan peradilan dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia, yang dimaksudkan sebagai upaya mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka, maka terdapat adanya pergeseran hubungan antara kekuasaan kehakiman dengan kekuasaan pemerintah. Hubungan dimaksud semula bersifat

struktural, maka sekarang menjadi fungsional. Dalam konteks ini Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara adalah sesuai dengan salah satu ciri dari negara hukum Pancasila. Sebagai negara modern, Indonesia telah mengenal berbagai macam kekuasaan negara dan terbagi dalam berbagai organ negara yang sebelumnya tidak dikenal dalam masyarakat adat. Meskipun demikian, kekuasaan-kekuasaan negara dalam berfungsinya hendaklah selalu dikembalikan kepada ide dasarnya, yaitu gotong royong. Dengan dasar tersebut, tidaklah diharapkan adanya pertarungan atau kompetisi yang tidak sehat antara kekuasaan yang satu dengan kekuasaan yang lain. Semua kekuasaan yang ada pada negara diarahkan untuk kebahagiaan bersama sesuai dengan ide dasar tentang tujuan negara yang telah digariskan di dalam Pembukaan UUD 1945. Dengan demikian, antara kekuasaan yang satu dengan kekuasaan lain tidak perlu ada pemisahan yang tegas karena atas dasar gotong royong, antara kekuasaan yang satu dengan kekuasaan lain terjalin suatu hubungan fungsional yang proporsional dan wajar; dan dengan demikian pula tidak perlu ada sistem "*checks and balances*".⁷¹

Senada dengan pendapat di atas, Samsul Wahidin menegaskan bahwa kekuasaan yang digariskan oleh Trias Politika yang dicetuskan oleh Montesquieu adalah merupakan sebuah pemikiran tentang pemisahan kekuasaan, baik tugas maupun fungsi serta alat pelengkapannya. Pemisahan digariskan secara tegas sebagai penerapan dari pemikirannya itu sendiri. Dengan demikian, pemisahan kekuasaan yang dimaksud tanpa adanya saling berhubungan antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dihubungkan dengan UUD 1945 akan ada kesulitan untuk mendefinisikan siapa lembaga legislatif. Sebab melihat kepada fungsi legislatif adalah membuat undang-undang, namun di sana ada pemerintah yang justru lebih

⁷¹Philipus M. Hadjon. *Op. Cit.* Hal. 88-89

dominan dalam hal pembuatan undang-undang. Secara yuridis memerlukan kerjasama. Demikian pula dalam kekuasaan yudikatif ternyata ada pengaruh dari Presiden dalam hal pemberian grasi dan rehabilitasi.⁷²

Beradanya kekuasaan yudikatif di bawah satu atap Mahkamah Agung, melahirkan sejumlah harapan dari semua pihak terutama masyarakat, agar reformasi dan restrukturisasi peradilan yang sedang berjalan dapat segera terwujud dari tingkat yang paling bawah disemua lingkup peradilan hingga Mahkamah Agung sebagai puncak dari semua lingkungan peradilan.

Dengan demikian, pada akhirnya ada dua aspek yang dapat dilihat dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka di Indonesia, yaitu pertama, merdeka diartikan sebagai kemerdekaan dalam menyelenggarakan fungsi yustisial yaitu menerima, memeriksa, memutus suatu perkara dan menyelesaikannya. Kedua, kemerdekaan dalam menyelenggarakan fungsi non yustisial, dimana badan peradilan diberi wewenang mengelola sendiri organisasi, administrasi dan finansialnya.

C. Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Sebagai Prasyarat Wujudkan Penegakan Hukum Di Indonesia

Satjipto Rahardjo mengemukakan, dalam praktik dikenal kata “penegakan hukum” yang merupakan kata Indonesia untuk *Law Enforcement*. Ini adalah istilah yang juga dikenal dan digunakan oleh masyarakat luas. Disamping itu, secara sosiologis dikenal istilah yang lain, yaitu “penggunaan hukum” (*the use of law*). Penegakan hukum dan penggunaan hukum adalah dua kata yang berbeda. Orang dapat menggunakan hukum untuk memberikan keadilan, tetapi orang juga dapat menegakan hukum untuk digunakan bagi pencapaian tujuan atau

⁷²Samsul Wahidin. *Loc. Cit.*

kepentingan lain. Maka menegakan hukum tidak persis sama dengan menggunakan hukum.⁷³

Menyadari akan adanya kemungkinan pembelokan orientasi penegakan hukum ke arah yang lambat, maka upaya-upaya menuju ke arah penegakan hukum yang memiliki visi reformasi amatlah didambakan. Penegakan hukum yang selama berpuluh tahun dipinggirkan, kini mulai mendapatkan perhatian. Masyarakat mulai menganggap bahwa penegakan hukum adalah salah satu kunci dalam melakukan upaya pembenahan kembali berbagai permasalahan yang melanda Indonesia. Namun proses penegakan hukum yang ada masih merupakan bagian dari permasalahan itu sendiri.

Penggunaan kata penegakan hukum juga sering dihubungkan dengan pelaksanaan hukum. Pelaksanaan hukum, sebagaimana yang digambarkan oleh Riduan Syahrani dalam kehidupan masyarakat sehari-hari mempunyai arti yang sangat penting, karena apa yang menjadi tujuan hukum justru terletak pada pelaksanaan hukum itu. Ketertiban dan ketentraman hanya dapat diwujudkan dalam kenyataan kalau hukum dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung dalam masyarakat secara normal karena tiap-tiap individu menaati dengan kesadaran, bahwa apa yang ditentukan hukum tersebut sebagai suatu keharusan atau sebagai sesuatu yang memang sebaiknya. Pelaksanaan hukum juga dapat terjadi karena pelanggaran hukum, yaitu dengan menegakan hukum tersebut melalui bantuan alat-alat perlengkapan negara.⁷⁴ Setidaknya dalam menegakan hukum ada tiga hal yang harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.⁷⁵ Oleh karena itu, Satjipto Rahardjo dalam bukunya "masalah penegakan hukum", menyatakan bahwa penegakan hukum merupakan suatu usaha

⁷³Satjipto Rahardjo. 2003. *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*. Jakarta : Penerbit Buku Kompas. Hal. 169.

⁷⁴Riduan Syahrani. 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung : Citra Aditya Bakti. Hal. 191.

⁷⁵Sudikno Mertokusumo. 1986. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta : Liberty. Hal. 130.

untuk menunjukkan ide-ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Proses perwujudan ide-ide itulah yang merupakan hakikat dari penegakan hukum.⁷⁶

Hukum harus dilaksanakan dan ditegakan. Setiap orang menginginkan dapat ditetapkannya hukum terhadap peristiwa konkrit yang terjadi. Bagaimana hukumnya, itulah yang harus diberlakukan pada setiap peristiwa yang terjadi. Jadi pada dasarnya tidak ada penyimpangan. Bagaimanapun juga hukum harus ditegakan, itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum. dengan adanya kepastian hukum, ketertiban dalam masyarakat akan tercapai.⁷⁷ Pelaksanaan dan penegakan hukum juga harus memperhatikan kemanfaatannya atau kegunaannya bagi masyarakat. Sebab hukum justru dibuat untuk kepentingan masyarakat. Karenanya, pelaksanaan dan penegakan hukum harus memberi manfaat bagi masyarakat. Selain dari itu perlu juga diperhatikan disini, bahwa hukum yang dilaksanakan dan ditegakan haruslah hukum yang mengandung nilai-nilai keadilan. Oleh karena itu, hakikat penegakan hukum yang sebenarnya kata Soerjono Soekanto, terletak pada kegiatan menyasrakan hubungan nilai-nilai yang terjabar di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dalam sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai-nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

Menjelaskan hal tersebut, Soerjono Soekanto mengibaratkan bahwa dalam pergaulan hidup manusia pada dasarnya ada memiliki pandangan tentang apa yang baik dan buruk, yang senantiasa terwujud dalam pasangan tertentu. Misalnya nilai ketertiban dan ketentraman, yang dalam penegakan hukum perlu diserasikan. Pasangan nilai yang telah diserasikan tersebut, karena nilai-nilai sifatnya abstrak, memerlukan penjabaran secara lebih konkrit dalam bentuk kaidah-kaidah, yang mungkin

⁷⁶Satjipto Rahardjo. T.th. *Masalah Penegakan Hukum*. Bandung : Sinar Baru.Hal. 15

⁷⁷Sudikno Mertokusumo. *Loc.Cit*.

berisikan suruhan, larangan atau kebolehan. Kaidah hukum inilah yang menjadi patokan dan pedoman dalam bersikap tindak, atau seharusnya. Perilaku atau sikap tindak tersebut bertujuan untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian. Demikianlah konkretisasi dari penegakan hukum secara konsepsional.⁷⁸

Yahya Harahap mengungkapkan, pelaksanaan penegakan hukum sering memperlihatkan perlakuan tidak sama (*unequal treatment*). Dalam kasus yang sama, tidak diterapkan ketentuan hukum yang sama dan tindakan yang sama. Kepada koruptor yang berkedudukan rendah, penegakan hukum dilaksanakan secara keras dan maksimal karena dia terdiri dari manusia yang berkedudukan tanpa daya atau "*powerless*". Sebaliknya kepada koruptor besar baik dari kalangan birokrat maupun kalangan bisnis besar, dapat berlindung di bawah payung kekuasaan dan pengaruh kekayaan karena memiliki kedudukan sebagai mahluk *the power full dan influential*. Hal ini tentu akan memberikan penggambaran citra yang kurang baik atas penegakan hukum, tidak saja dirasakan dalam lingkungan domestik tetapi juga dilontarkan oleh kalangan masyarakat negara lain.⁷⁹ Nampaknya ungkapan bahwa "sekalipun langit akan runtuh hukum tetap harus ditegakkan" hanyalah sekedar slogan belaka.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, setiap masyarakat/negara selalu memiliki institusi/lembaga dan tata cara yang mengatur penegakan hukum. Tanpa tersedianya lembaga/institusi dan tata cara yang mengatur penegakan hukum, akan dapat dipastikan setiap dalam komunitas masyarakat tersebut akan menghadapi sendiri-sendiri terhadap setiap adanya pelanggaran atau terjadinya perbuatan melawan hukum. Masyarakat semacam ini berada dalam ketidakstabilan. Ketertiban, keamanan dan ketentraman masyarakat, akan

⁷⁸Soerjono Soekanto. 1986. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta : Rajawali Press. Hal. 3

⁷⁹Yahya Harahap. *Op. Cit.* Hal. 306 & 309.

dipertahankan oleh anggota masyarakat yang paling kuat, sedangkan penegakan hukum akan dilakukan sesuai dengan pertimbangan subjektif yang bersangkutan tanpa suatu tata cara tertentu yang merupakan aturan yang tidak berlaku bagi setiap anggota masyarakat.

Untuk itulah, demi terciptanya ketertiban, ketentraman, keamanan dan kestabilan masyarakat, keberadaan lembaga dan tata cara penegakan hukum yang tetap merupakan suatu *conditio sine quanon* bagi kemapanan eksistensi setiap masyarakat hukum, baik ditingkat negara maupun masyarakat. Berdasarkan hal ini, sebagai pranata yang menjaga keberadaan masyarakat yang tertib dan teratur, penegakan hukum sudah semestinya senantiasa berada dalam posisi konsisten dengan fungsi tersebut. Sehingga dalam tatanan yang wajar tidak semestinya terjadi suatu keadaan atau peristiwa yang dapat menunjukkan telah terjadi inkonsistensi. Jika dalam lingkungan tertentu terjadi inkonsistensi, berarti telah terjadi *anomaly*. Penegakan hukum yang tidak konsisten tersebut, dapat dikatakan telah menyimpangi fungsi alamiahnya sendiri, yaitu sebagai penjaga ketertiban untuk mewujudkan ketentraman, kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat yang bersangkutan.⁸⁰

Pembahasan sekitar penegakan hukum tidaklah dapat dilepaskan dari pengkajian terhadap kekuasaan kehakiman. Hal ini dikarenakan kekuasaan kehakiman melalui peradilan diberi kekuasaan sebagai pelaksana penegakan hukum.⁸¹ Cerminan dari hal ini dapat dikaji dalam Pasal 1 & 3 ayat (1 & 2) Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 yakni : bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945, demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia. Semua peradilan di seluruh wilayah negara Republik Indonesia

⁸⁰Taupiq Hamami. *Op.Cit.* Hal. 42-43

⁸¹Yahya Harahap. *Op. Cit.* Hal. 34.

adalah peradilan negara dan ditetapkan dengan undang-undang. Peradilan negara menerapkan dan menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila.⁸² Lembaga peradilan memainkan peranan penting, karena ia satu-satunya institusi formal yang diberi mandat untuk mengelola segala permasalahan hukum dari setiap warga negara yang mengalami kesulitan dalam mencari keadilan. Lembaga ini pula yang menjadi andalan masyarakat dan bahkan menjadi tumpuan harapan terakhir bagi mereka yang mencari keadilan melalui tegaknya hukum. pemikiran ini dilandasi pertimbangan bahwa penegakan hukum bukan sekedar semangat menggebu-gebu, tetapi juga merupakan langkah strategis dan konsisten yang didasari oleh komitmen pada keadilan.

Dengan demikian, dapat dikonsepsikan bahwa penegakan hukum yang dimaksudkan disini adalah merupakan salah satu fungsi yang diemban oleh kekuasaan kehakiman. Fungsi tersebut yaitu melaksanakan hukum. Dalam melaksanakan hukum kekuasaan kehakiman melalui badan peradilan akan bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku, hukum dipandang sebagai suatu keharusan. Hal ini dikarenakan hanya melalui hukum yang berlaku dan dipandang sebagai keharusan inilah titik tekan terhadap penegakan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum akan mampu diwujudkan. Hal ini merupakan hal pokok yang amat penting dalam usaha mewujudkan suasana perikehidupan yang aman, tentram dan tertib dalam negara hukum Republik Indonesia dan UUD 1945.

Pelaksanaan penegakan hukum sebagaimana di atas, hanya dapat dicapai dengan prasyarat bahwa kekuasaan kehakiman yang diselenggarakan adalah kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya. Hal ini dikarenakan ada semacam keyakinan umum bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan prasyarat bagi tegaknya

⁸²Dalam konteks pembahasan ini, kajian hanya dikhususkan pada penegakan hukum.

hukum. Sehingga tidak diragukan, tanpa kekuasaan kehakiman yang merdeka, pasti tidak akan ada jaminan terwujudnya penegakan hukum.

Penyelesaian sengketa hukum oleh suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka (hakim yang bebas), merupakan dasar bagi berfungsinya sistem hukum yang baik. Dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka, setiap orang akan mendapat jaminan bahwa pemerintah akan bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku, dan dengan hanya berdasarkan hukum yang berlaku itulah kekuasaan kehakiman yang merdeka bebas memutus suatu perkara. Dalam perkembangan, kekuasaan kehakiman yang merdeka menjadi bagian tak terpisahkan dari ajaran tentang paham konstitusi dan negara berdasarkan atas hukum. Dengan demikian, mengenyampingkan kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan pengenyampingan terhadap asas negara berkonstitusi dan negara berdasarkan atas hukum.⁸³

Ideologi dan konsepsi negara hukum yang menempatkan kekuasaan kehakiman merdeka dan bebas dari pengaruh serta campur tangan kekuasaan negara lainnya, dengan sendirinya menuntut berbagai konsekuensi, antara lain :

Pertama, Supremasi hukum. Hukum di atas segala kehidupan bernegara dan bermasyarakat berdasar "*the rule of law*". Negara dan masyarakat diatur dan diperintah oleh "hukum", bukan oleh "manusia". Ungkapan tersebut menjadi prinsip yang diabadikan dalam kalimat "*a government of laws and not of men*". Peran *rule of law* dalam kehidupan masyarakat, menjadi unsur landasan tata tertib kehidupan dari pemaksaan dalam bentuk apapun. Memang boleh dilakukan upaya paksa, namun dalam setiap penyelesaian sengketa-baik pidana dan perdata- harus sesuai dengan proses yang ditentukan hukum berdasarkan asas "*equal treatment the law*" atau "*equal dealing*" (perlakuan yang sama di depan hukum). Atau "*equal protection of the law*" (perlindungan yang sama di depan hukum).⁸⁴

⁸³Bagir Manan. "Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka". *Loc.Cit.*

⁸⁴Yahya Harahap. *Op. Cit.* Hal. 33

Kedua, kekuasaan kehakiman melalui badan peradilan menjadi katup penekan. Peran dan fungsi utama kekuasaan kehakiman yang merdeka, memberi kewenangan kepada badan peradilan menjadi katup penekan atau *pressure valve*:

- atas setiap pelanggaran hukum yang dilakukan oleh siapa dan pihak manapun tanpa kecuali.
- Kewenangan itu, meliputi pelanggaran atas segala bentuk perbuatan yang tidak konstitusional (*unconstitutional*), ketertiban umum (*public policy*) dan kepatutan (*reasonableness*).

Ketiga, menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai "*the last resort*". Sehubungan dengan peran dan fungsi serta kewenangan kekuasaan kehakiman sebagai "katup penekan" dalam negara hukum dan masyarakat demokrasi, dengan sendirinya menempatkan kedudukan badan-badan peradilan sebagai "tempat terakhir" atau "*the last resort*" dalam upaya penegakan kebenaran dan keadilan. Dalam hal ini, tidak ada badan lain yang berkedudukan sebagai tempat mencari penegakan kebenaran dan keadilan apabila timbul sengketa atau pelanggaran hukum.⁸⁵

Keempat, kekuasaan kehakiman sebagai pelaksana penegakan hukum. Sebagai konsekuensi lebih lanjut dari peran, fungsi, kewenangan dan kedudukan kekuasaan kehakiman sebagai *pressure valve* dan *the last resort*, maka kekuasaan kehakiman melalui peradilan diberi kekuasaan sebagai pelaksana penegakan hukum. kekuasaan ini lazim diungkapkan dalam kalimat "*judiciary as the upholders of the rule of law*". Pemberian kekuasaan kepada kekuasaan kehakiman sebagai "*upholders of the rule of law*", dengan sendirinya menempatkan kedudukan peradilan sebagai lembaga atau institusi alat negara yang bertindak sebagai :

a. penjaga "kemerdekaan masyarakat".

Kekuasaan kehakiman melalui badan peradilan berkedudukan sebagai lembaga negara "*in guardig the free-*

⁸⁵*Ibid.* Hal. 34

dom of society" (penjaga kemerdekaan masyarakat). Dalam hal ini, peradilan bertindak mengembangkan kata-kata kunci HAM :

- "mengambil langkah" (*to take step*) membela dan melindungi HAM;
- "menjamin" (*to guarantee*) perlindungan HAM setiap anggota masyarakat;
- "mengakui" (*to recognize*) setiap nilai HAM yang melekat pada setiap individu dan kelompok masyarakat;
- "menghormati" (*to respect for*) setiap HAM yang melekat pada setiap individu dan kelompok masyarakat;
- "meningkatkan" (*to promote*) kualitas dan perlindungan HAM dalam segala bidang kehidupan.

Melalui kata-kata kunci HAM yang dikemukakan, kemerdekaan anggota masyarakat (baik individu dan kelompok) yang harus dijaga dan dilindungi kekuasaan kehakiman meliputi semua "generasi HAM" yang telah diakui dan dikembangkan secara nasional atau internasional yang tertuang dalam berbagai konvensi.

a. Kekuasaan Kehakiman sebagai "Wali Masyarakat".

Peradilan dalam Negara Hukum dan masyarakat demokratis, tidak hanya sebagai penjaga dan pelindung kebebasan dan kemerdekaan anggota masyarakat, tetapi sekaligus berkedudukan sebagai "wali masyarakat" (*judiciary are regarding as costodian of society*). Anggota masyarakat yang merasa teraniaya, diperkosa hak dan kepentingannya baik oleh penguasa maupun oleh anggota masyarakat dapat meminta perlindungan kepada pengadilan.⁸⁶

Kelima, secara konstitusional kekuasaan kehakiman bertindak "tidak demokratis secara fundamental". Sesuai dengan kemerdekaan dan kebebasan yang diberikan konstitusi kepada

⁸⁶*Ibid.* Hal. 45-38

kekuasaan kehakiman, badan-badan peradilan dibenarkan bertindak dan mengambil putusan "*fundamentally undemocratic*"

Tindakan dan putusan apapun yang diambilnya mempunyai kekuatan yang harus dipatuhi. Tindakan dan putusan itu langsung atau tidak langsung mempengaruhi kehidupan dan perilaku semua lapisan masyarakat. Etnan Bronner mengatakan, sebagaimana yang dikutip oleh Yahya Harahap bahwa "*the court's pronouncement, but they never have access to the people making the decision. They can't ask them what went into decision, what negotiations there were, what compromises*". Pada saat peradilan mengambil tindakan dan putusan :

- tidak membutuhkan "akses" dari siapapun.
- Tidak memerlukan "negosiasi" dari pihak manapun.
- Dan tidak perlu meminta "kompromi" dari pihak yang berperkara.

Mengapa peradilan dapat bertindak "*fundamentally undemocratic*"? karena Konstitusi telah memberi "mandat" kepadanya melaksanakan kekuasaan kehakiman yang "*independent and impartial tribunal*" (kekuasaan yang merdeka dan impasial).⁸⁷

Keenam, mempunyai "imunitas" dalam melaksanakan fungsi dan kekuasaan peradilan. Berkaitan dengan mandat yang diberikan konstitusi kepada kekuasaan kehakiman bertindak secara "tidak demokratis" kepada para pelaksana peradilan, terutama kepada Hakim, diberi jaminan "imunitas pribadi" (*personal immunity*).

Kerangka imunitasnya, mengandung pengertian :

- imunitas para hakim dalam melaksanakan fungsi dan kewenangan peradilan (*the immunity of judges*),
- sifat imunitasnya absolut dan total, dalam arti mereka tidak dapat dituntut atas pelaksanaan yustisial, meskipun tindakan yang dilakukannya malapraktek, melampaui batas

⁸⁷*Ibid.* Hal. 39

kewenangan (*exceeds his authority*) atau melakukan kesalahan proses (*procedural error*).

Dalam "*judicial power*" terhadap mereka berlaku keadaan yang seperti di atas. Kepada hakim ditegakan asas dalam melaksanakan fungsi peradilan kepada mereka berlaku "*total personal immunity from legal actions against them based on their judicial acts*". Yahya Harahap mengkritisi tentang hal ini, bahwa jaminan atas imunitas ini, seharusnya dibarengi dengan "integritas profesionalisme yang solid". Memiliki kejujuran dan moral yang tinggi. Serta kualitas profesionalisme dan kecakapan yang penuh tanggung jawab. Jika tidak demikian, hak imunitas bisa berubah jadi tameng untuk melakukan penyelewengan. Selain itu, harus benar-benar ditegakkan secara keras ancaman administratif kepada para hakim yang bertindak tidak profesional maupun yang menjatuhkan putusan yang tidak profesional.⁸⁸

Ketujuh, hakim dianggap menduduki kelas tersendiri dari pejabat pemerintah yang lain. "*judges a class apart from governmental officers*". Sesuai dengan kedudukan, peran, fungsi dan kewenangan kekuasaan kehakiman sebagai katup penekan, tempat terakhir mencari kebenaran dan keadilan, sebagai pelaksana kekuasaan penegakan hukum, penjaga kemerdekaan anggota masyarakat, wali masyarakat, maka selain memberi hak imunitas kepadanya, sangat layak memberi kedudukan yang khusus kepada para hakim.

Mengenai hal ini Padmo Wahjono mengemukakan bahwa "pejabat yang menggerakkan kekuasaan kehakiman namanya hakim, yang syarat-syarat untuk dapat diangkat dan diperhentikan ditentukan dengan undang-undang".⁸⁹ Ketentuan tentang ini sebenarnya telah pula digariskan oleh UUD 1945 dalam Pasal 25 yaitu bahwa "syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang".

⁸⁸*Ibid.* Hal. 39-40

⁸⁹*Ibid.*

Memang dalam berbagai literatur diakui fungsi khusus peradilan dan hakim sebagai “*Serve a Very Special Function*”. Oleh karena itu, beralasan untuk memberi kedudukan khusus kepada hakim dalam kelas tersendiri dari pejabat pemerintah yang lain.⁹⁰ Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Pasal 31 menggariskan bahwa “ Hakim pengadilan di bawah Mahkamah Agung merupakan pejabat negara yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang berada pada badan peradilan di bawah Mahkamah Agung”. Sebelum lahirnya undang-undang ini, telah lahir pula Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Pengundangan dua undang-undang tersebut memberikan cerminan bahwa perjuangan korps kehakiman memasuki babak baru. Keduanya telah merealisasikan dua kondisi yang dari dulu dicita-citakan oleh kalangan hakim. Perubahan pertama, yaitu diberikannya kewenangan pengelolaan organisasi, administrasi dan keuangan badan peradilan (termasuk pembinaan SDM hakim), dari yang tadinya berada di bawah kewenangan Departemen kepada Mahkamah Agung, atau yang dikenal sebagai penyatuan atap lembaga peradilan. Perubahan kedua, yang tidak kalah pentingnya adalah perubahan status kepegawaian hakim pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding, dari pegawai negeri sipil menjadi pejabat negara.

Selama ini dipercaya bahwa penyatuan atap dan perubahan status hakim tersebut merupakan dua prakondisi yang diperlukan dalam rangka mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka, sebagaimana yang diamanatkan UUD 1945. Hal ini terlihat dari betapa konsistennya upaya yang ditempuh korps hakim dalam memperjuangkan hal tersebut.⁹¹ Terlepas dari betapa panjangnya jalan yang ditempuh korps hakim sebelum

⁹⁰*Ibid.* Hal. 41.

⁹¹Deskripsi yang lengkap mengenai proses polarisasi ini dapat dilihat antara lain pada Daniel S. Lev. 1990,. *Hukum dan Politik di Indonesia, kesinambungan dan Perubahan*. Jakarta : LP3ES.

dapat menikmati hasil perjuangan tersebut, perlu diperhatikan bahwa penyatuan atap dan perubahan status hakim merupakan langkah awal bagi tercapainya kemerdekaan peradilan dalam arti sesungguhnya.

Mahkamah Agung dalam kertas kerjanya mengenai pembaharuan sistem pembinaan SDM hakim menjelaskan bahwa memang sulit menentukan hubungan antara penyatuan atap dan perubahan status hakim. Apakah penyatuan atap merupakan *conditio sine qua non* dari keinginan perubahan status hakim, atau sebaliknya. Yang pasti, penyatuan atap secara tidak langsung membutuhkan perubahan status hakim. Akan janggal jika pengelolaan organisasi, administrasi, keuangan terutama personel pengadilan telah ada pada Mahkamah Agung, lembaga yudikatif, namun status personelnya yaitu hakim-masih merupakan PNS yang dalam konteks hukum administrasi negara Indonesia adalah pegawai eksekutif. Demikian sebaliknya, bagaimana mungkin kalau status hakim telah berubah dari PNS menjadi pejabat negara tetapi pengelolaan, administrasi dan keuangan pengadilan (termasuk pembinaan SDM hakimnya) masih di bawah eksekutif. Yang pasti penyatuan atap dan perubahan status hakim ini akan memiliki implikasi yang luas, bukan hanya terhadap aspek kemerdekaan peradilan, namun terutama pada aspek pembinaan SDM hakim. Disinilah sebenarnya titik krusial dari penyatuan atap dan perubahan status hakim.⁹²

Kedelapan, Putusan pengadilan seperti putusan Tuhan.

Konsekuensi selanjutnya yang harus ditegakan atas kemerdekaan kekuasaan kehakiman, putusan yang dijatuhkannya sama dengan seperti "putusan Tuhan". Hal ini dijelaskan oleh JR Spencer, menurutnya sedemikian rupa kedudukan istimewa yang dimiliki hakim, sehingga putusan yang dijatuhkannya melalui badan peradilan adalah "*Judicium Die*" atau disebut "*that judgement was that of God*". Apabila

⁹²Mahkamah Agung RI. *Op.Cit.* Hal. 25.

keputusan yang dijatuhkan telah berkekuatan hukum tetap, siapapun tidak ada yang dapat mengubahnya. Mesti dilaksanakan, meskipun putusan itu kejam dan tidak menyenangkan.⁹³

Tuntutan berbagai konsekuensi di atas, yang salah satunya menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai pelaksana penegakan hukum, tentunya menghendaki perwujudan prasyarat tegaknya hukum tersebut. Akan tetapi kekuasaan kehakiman yang merdeka yang berwujud kebebasan hakim dalam upayanya menegakan hukum tidaklah tanpa resiko. Atas nama kebebasan, hakim dapat menyalahgunakan kekuasaannya dan bertindak sewenang-wenang. Menurut Bagir Manan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan tersebut maka harus diciptakan batasan-batasan tertentu tanpa mengorbankan prinsip-prinsip kemerdekaan sebagai hakekat kekuasaan kehakiman. Pembatasan-pembatasan tersebut berlaku dalam bentuk-bentuk sebagai berikut :

1. Hakim hanya memutus menurut hukum. Setiap putusan hakim harus dapat menunjukkan secara tegas ketentuan hukum yang ditetapkan dalam suatu perkara konkrit. Hal ini sejalan dengan asas legalitas dari suatu negara yang berdasarkan atas hukum-bahwa setiap tindakan harus didasarkan pada aturan hukum tertentu.
2. Hakim memutus semata-mata untuk memberikan keadilan. Untuk mewujudkan keadilan ini, hakim dimungkinkan untuk menafsirkan, melakukan konstruksi hukum, bahkan tidak menerapkan atau mengenyampingkan suatu ketentuan hukum yang berlaku. Dalam hal ini hakim tidak dapat menerapkan hukum yang berlaku, maka hakim wajib menemukan hukum demi terwujudnya suatu putusan yang adil. Karena penafsiran, konstruksi, tidak menerapkan atau menemukan hukum tersebut semata-mata untuk mewujudkan keadilan, maka tidak dapat dilaksanakan secara sewenang-wenang.

⁹³M. Yahya Harahap, *Loc. Cit.*

3. Dalam melakukan penafsiran, konstruksi atau menemukan hukum, hakim harus tetap berpegang teguh pada asas-asas umum hukum (*general principal of law*) dan asas keadilan yang umum (*the general principles of natural justice*).
4. Harus diciptakan suatu mekanisme yang memungkinkan menindak hakim yang sewenang-wenang atau menyalahgunakan kebebasannya.

Penjelasan tersebut mengemukakan kemungkinan penyalahgunaan kebebasan hakim, tetapi dapat pula terjadi karena kewenangan yang melekat pada kekuasaan ekstra yustisial, kebebasan hakim menjadi berkurang atau sama sekali tidak berarti. Kewenangan dari kekuasaan ekstra yustisial yang dapat mempengaruhi kebebasan hakim adalah : pertama, pengangkatan hakim dan pemberhentian hakim. Kedua, sistem keuangan untuk kekuasaan kehakiman. Oleh karenanya, meniadakan tata cara pengangkatan dan pemberhentian hakim dari lingkup perbuatan administrasi negara serta penyelenggaraan dan pengurusan sistem keuangan khususnya sistem penggajian tanpa campur tangan pemerintah, tetap menjadi upaya yang urgen demi mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka melalui kinerja hakim.⁹⁴

Pendapat yang sedikit berbeda dikemukakan oleh S.A. de Smith (*Constitutional dan Administratif Law*) yang membuat semacam daftar yang harus ada untuk menjamin kebebasan hakim. Ada empat kategori pokok yang akan menjamin kebebasan hakim, yaitu unsur-unsur yang bersifat politik, kebebasan hakim dalam proses hukum, pelecehan kekuasaan kehakiman (*contempt of court*), dan yang berkaitan dengan masa kerja hakim.

Menurut S.A Smith, untuk menghindari hakim dari pengaruh politik, dapat dilakukan dengan berbagai cara seperti larangan bagi hakim merangkap jabatan politik. Selanjutnya hakim harus menghindari sikap berpihak dalam masalah politik.

⁹⁴Bagir Manan. *Op. Cit.* 13-14

Termasuk kemungkinan berpihak dalam inisiatif sendiri terhadap suatu RUU yang sedang dibahas di DPR karena ada perbedaan pendapat antara Pemerintah dan DPR atau karena MA mempunyai gagasan sendiri. Pertimbangan atau pendapat semacam itu dapat dikategorikan sebagai berpihak dalam persoalan politik. Pembahasan RUU di DPR adalah suatu proses politik yang mencerminkan pandangan politik, kehendak politik atau program politik pemerintah atau kekuatan politik di DPR. Terhadap parlemen, hakim dilarang menyelidiki kegiatan parlemen. Sebaliknya anggota parlemen dilarang, baik dalam bentuk pertanyaan atau perdebatan yang merendahkan martabat hakim, mengomentari putusan-putusan atau persoalan yustisial lainnya yang menjadi wewenang peradilan (*sub judice*). Penilaian terhadap hakim hanya dapat dilakukan apabila parlemen berwenang mengajukan mosi untuk memberhentikan hakim. Wewenang semacam ini tidak ada di Indonesia. Praktek DPR (dalam rapat-rapat kerja atau pada kesempatan lain) membahas atau mengomentari suatu putusan hakim, dapat dianggap mencampuri urusan peradilan.

Selanjutnya untuk menjamin kebebasannya, hakim dijamin kebal dari suatu proses hukum untuk segala hal yang dilakukan atau diucapkan selama atau ketika memeriksa dan memutus perkara yang menjadi wewenangnya. Tentu saja proses hukum dapat dilakukan apabila ada dugaan atau ada bukti hakim yang bersangkutan menyalahgunakan wewenang, menerima suap dan lain-lain perbuatan melanggar hukum.

Cara lain untuk melindungi kebebasan hakim dilakukan melalui pranata "*contempt of court*", seperti menolak perintah hakim, menolak menjawab pertanyaan dalam persidangan tanpa suatu alasan yang cukup, atau tindakan lain yang dapat mempengaruhi prinsip "*fair trial*". Secara asasi "*contempt of court*" bukan secara langsung menjamin kebebasan hakim, tetapi untuk menjunjung tinggi kewibawaan hakim (peradilan). Dengan kewibawaannya itu hakim akan lebih bebas bertindak agar setiap orang menghormati hakim (peradilan).

Kebebasan hakim dapat pula dijamin melalui cara-cara menentukan masa kerja hakim (seumur hidup atau selama

bertingkah laku baik), sehingga merasa lebih aman dalam menjalankan tugasnya secara bebas. Tidak perlu ada kekhawatiran sewaktu-waktu diberhentikan atau dipecat, karena putusannya dianggap tidak mencerminkan suatu kepentingan atau mungkin karena dirasa tidak adil. Tetapi hakim dapat meminta pensiun atau diharuskan pensiun apabila telah mencapai usia tertentu. Walaupun demikian, tidak berarti hakim dapat diberhentikan karena alasan-alasan yang sangat khusus dan dengan tata cara yang khusus, seperti bertingkah laku buruk, moral tercela, secara mental tidak cakap, atau tidak menjalankan tugas dengan baik. Tata cara khusus ini diperlukan dalam rangka kehati-hatian untuk melindungi kebebasan dan integritas hakim.

Selain hal-hal di atas, terdapat pula tata cara lain untuk lebih menjamin kebebasan hakim mengenai pendapatan atau gaji dan sistem promosi hakim. Sistem promosi berkaitan dengan sistem rekrutmen dan karir. Untuk menjamin penilaian yang objektif, harus ada badan khusus yang menilai hakim yaitu sebuah badan netral di luar lingkungan kekuasaan kehakiman maupun pemerintah.

Menurut S. A. Smith, apabila prinsip-prinsip di atas dapat dijalankan secara benar, maka apakah pemerintah ikut serta atau tidak ikut mengurus administrasi atau keuangan badan peradilan tidak lagi relevan sebagai penghalang kebebasan hakim. Sebaliknya dengan wewenang tersebut, pemerintah tidak perlu sesumbar akan memberantas mafia peradilan, yang kemudian dilupakan. Bahkan ada yang berpendapat, membebani hakim atau kekuasaan kehakiman di luar fungsi-fungsi yustisialnya justru dapat mempengaruhi kebebasan hakim itu sendiri.⁹⁵

Pendapat di atas kiranya bertolak belakang dengan pernyataan Mahkamah Agung tertanggal 15 Januari 1999 yang pada prinsipnya menyatakan sebagai perwujudan dari Pasal 37 Undang-Undang No 14 Tahun 1985, dalam rangka realisasi dan

⁹⁵S.A. de Smith dalam Bagir Manan. *Op. Cit.* Hal. 102-105.

implementasi TAP MPR RI No. X/MPR/1998 yang tercantum Bab II.c. dan Bab IV.b.2.c, menegaskan tentang pemisahan dan kemandirian kekuasaan kehakiman dari badan eksekutif sebagaimana yang telah digariskan dalam UUD 1945. Pernyataan Mahkamah Agung tersebut telah mendapat dukungan dari IKAHl dan seluruh peserta Rapat Kerja Teknis Mahkamah Agung RI dan para Ketua Pengadilan Tingkat Banding dari keempat lingkungan peradilan seluruh Indonesia, yang diselenggarakan pada tanggal 9 sampai dengan 12 Desember 1998.

Pada pokoknya pernyataan Mahkamah Agung tentang kemandirian kekuasaan kehakiman meliputi yakni :

Supremasi hukum merupakan pilar negara hukum, seperti yang digariskan di dalam Penjelasan Umum UUD 1945, dengan pengertian pemerintahan oleh hukum dan bukan oleh orang (*Government of law not of man*). Dengan demikian kekuasaan dan penguasa tunduk sepenuhnya pada hukum.

Tanpa mengurangi kebenaran yang menunjuk terdapat beberapa negara tidak menganut sistem kekuasaan kehakiman yang mandiri dalam “satu atap” di bawah Mahkamah Agung, namun hal itu perlu dikaitkan dengan tradisi-tradisi yang berbeda antara satu negara dengan negara lain. Di Indonesia ternyata tradisi –tradisi yang berkembang secara kumulatif sejak zaman kolonial, orde lama, orde baru, telah memungkinkan terjadi intervensi dan direktiva yang sangat dominan dari pihak eksekutif. Hal ini kemudian mengakibatkan timbulnya dualisme serta fungsi dan sifat kemandirian kekuasaan kehakiman menjadi tidak efektif. Selain itu, konsep kekuasaan kehakiman yang mandiri pada saat ini telah menjadi ideologi yang bersifat universal.

Mewujudkan kemandirian seperti yang digariskan TAP MPR No. X/MPR/1998, perubahan dan penghapusan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 serta peraturan perundang-undangan yang terkait lainnya, mutlak dilakukan. Disamping itu kemandirian kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah, akan membawa konsekuensi terjadi perubahan

susunan organisasi dan tata kerja, yang telah disadari oleh Mahkamah Agung. Sehubungan dengan itu Mahkamah Agung telah menyiapkan konsep susunan organisasi dan tata kerja dalam perspektif kekuasaan kehakiman yang utuh dan mandiri.⁹⁶

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa tujuan utama penyatuan atap adalah membuat lembaga peradilan menjadi lebih independen dari campur tangan politik. Dengan terwujudnya independensi ini, hakim diharapkan akan mampu melaksanakan fungsi penegakan hukum dengan baik pula. Hakim yang demikian hanya dapat lahir dari suatu sistem yang baik. Mantan Menteri kehakiman Belanda Odette Buitendam menyatakan bahwa “ *good judges are not born but made*”, yaitu melalui sistem rekrutmen, seleksi dan pelatihan yang baik. Rekrutmen serta seleksi yang baik adalah rekrutmen dan seleksi yang mengedepankan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, akuntabilitas, *right man on the right place*, obyektivitas dan sebagainya.⁹⁷

Pergeseran peta politik dari *executive heavy* menjadi lebih *legislative heavy* pada masa reformasi (pasca 1998) membawa perubahan besar dalam proses rekrutmen Hakim Agung dan Pimpinan MA. Pada era reformasi, DPR praktis mengambil alih dominasi pemerintah dan Mahkamah Agung dalam proses rekrutmen hakim agung. Dalam naskah akademis dan RUU tentang Komisi Yudisial yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung, dijelaskan bahwa secara umum dapat dikatakan proses pencalonan bakal calon hakim agung pada masa pasca Orde Baru- yang dikenal dengan *fit and proper test* – lebih baik dari masa sebelumnya. Proses tersebut relatif telah memenuhi prinsip-prinsip transparansi, cukup membuka peluang partisipasi masyarakat serta mengupayakan obyektivitas dalam proses rekrutmen. Disisi lain, proses rekrutmen yang sedang

⁹⁶Abdullah Gofar. “Peradilan Agama dan Kemandirian Kekuasaan Kehakiman”. *Op.Cit.* Hal. 25-26.

⁹⁷Odette Buitendam dalam *Naskah Akademis dan Rancangan Undang-Undang Tentang Komisi Yudisial*. 2003. Mahkamah Agung. Hal 28.

‘mencari bentuk’ tersebut memiliki kelemahan-kelemahan. Kelemahan tersebut dapat dikelompokkan menjadi 2 yaitu pertama, masalah siapa yang melakukan proses seleksi; kedua, masalah bagaimana proses seleksi dilakukan.⁹⁸

Memperhatikan proses rekrutmen hakim agung dan kelemahan-kelemahannya sebagaimana diuraikan sebelumnya, juga disamping terjadinya perubahan yang menyangkut kelembagaan kekuasaan kehakiman sebagaimana dikemukakan pada bagian terdahulu, UUD 1945 telah mengintroduksi pula suatu lembaga baru yang berkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yaitu Komisi Yudisial. Komisi ini bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.

Pemberian sebagian fungsi untuk merekrut hakim agung kepada Komisi Yudisial –sebagaimana diatur dalam Pasal 24 B ayat (2) Amandemen Ketiga UUD 1945- adalah merupakan pilihan yang cerdas dan tepat. Pemberian fungsi tersebut ke lembaga khusus yang bersifat mandiri serta beranggotakan orang-orang yang mengerti permasalahan hukum dan peradilan diharapkan dapat menutupi kelemahan Pemerintah, Mahkamah Agung dan DPR selama ini.

Sebaik apapun nantinya Komisi Yudisial, perihal bagaimana proses rekrutmen hakim agung harus dilakukan merupakan hal yang esensial. Tanpa proses yang partisipatif, akuntabel, obyektif, *right man on the right place* dan transparan, bukan mustahil praktek negatif masa lalu akan terulang kembali. Atau setidaknya mereka yang terpilih bukanlah calon-calon yang terbaik yang dapat diperoleh. Oleh karena itu, penentuan mengenai proses rekrutmen yang baik adalah suatu keharusan, hal ini dikarenakan melalui proses rekrutmen yang baik hampir bisa dipastikan akan melahirkan hakim yang baik juga. Pada

⁹⁸*Ibid.* Hal. 30-31

gilirannya akan mampu mewujudkan hakim yang memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, jujur, adil, profesional dan berpengalaman di bidang hukum serta mampu dalam menjalankan dan menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia, serta kewajiban menjaga kemandirian peradilan. Hal ini sebagaimana yang dicerminkan oleh Pasal 1 dan 3 Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009.

BAB III

RESTRUKTURISASI PERADILAN AGAMA DALAM PERSPEKTIF KEKUASAAN KEHAKIMAN YANG MERDEKA

A. Peradilan Agama : Kedudukan dan Eksistensinya dalam Sistem Tata Hukum di Indonesia

Sebelum pengkajian mendalam sekitar Peradilan Agama, kedudukan dan eksistensinya, Penulis terlebih dahulu memaparkan istilah Peradilan Agama itu sendiri.

Istilah peradilan, secara etimologi berasal dari kata adil yang mendapat awalan per dan akhiran an, yang berarti segala sesuatu mengenai perkara pengadilan⁹⁹ Peradilan yang dalam bahasa Belandanya dikenal dengan istilah *rechtpraak* tersebut, dalam bahasa Arabnya dikenal dengan istilah *al-qadla*.¹⁰⁰ Istilah ini secara etimologis dalam Al Qur'an mempunyai bermacam-macam arti. Bisa berarti mengakhiri atau menyelesaikan, menunaikan dan bisa juga berarti memerintahkan.¹⁰¹

Secara terminologis, istilah peradilan ini oleh salah seorang ahli hukum Islam dimaksudkan sebagai suatu urusan atau tugas untuk menyelesaikan persengketaan guna menghentikan gugat menggugat dan guna memotong pertengkaran dengan hukum

⁹⁹Poerwadarminta. 1982. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta : Balai Pustaka. Hal. 16-17

¹⁰⁰Taufiq Hamami. *Op.Cit.* Hal. 34. Lihat pula dalam Muhammad Salam Madkur. 1964. *Al Qadla Fil Islam*. Mesir : Darun-Nahdah al Arabiyah. Hal. 11

¹⁰¹Departemen Agama RI. 1992. *Al Qur'an dan Terjemahannya*. Bandung : Gema Risalah. Hal. 673, 933 dan 427.

syara yang diambil dari Al Qur'an dan As-sunnah. Muhammad Salam Madkur mengemukakan bahwa ada juga yang berpendapat bahwa qadla itu memutuskan hukum antara manusia dengan benar, dan memutuskan hukum dengan apa yang diturunkan Allah. Ahli-ahli Fiqh bahkan memberikan definisi qadla dengan suatu keputusan produk pemerintah.¹⁰²

Adapun salah seorang ahli hukum di Indonesia memaksudkannya sebagai segala sesuatu yang ada hubungannya dengan tugas negara dalam menegakan hukum dan keadilan.¹⁰³ Atau lebih tepatnya barangkali yang dimaksudkan dengannya adalah "daya upaya mencari keadilan atau penyelesaian perselisihan hukum yang dilakukan menurut peraturan-peraturan dan lembaga-lembaga tertentu dalam pengadilan".¹⁰⁴

Berdasarkan ketiga rumusan tentang istilah peradilan tersebut yang tampaknya berbeda tetapi mempunyai makna dan maksud yang sama itu dapat memberi pemahaman kepada kita, bahwa yang dimaksud dengan istilah peradilan pada hakikatnya tidak lain sebagai tugas penyelesaian persengketaan-persengketaan hukum dan pelanggaran-pelanggaran hukum atau undang-undang guna menegakan hukum dalam mencapai keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum. Tujuan adalah untuk menciptakan suatu tata kehidupan dalam masyarakat dan negara yang tertib dan teratur, setiap orang dapat dilindungi dari setiap gangguan. Sebaliknya, setiap orang melaksanakan kewajibannya sebagaimana mestinya. Dengan terciptanya suatu masyarakat yang tertib dan teratur, sudah barang tentu akan dapat mewujudkan suasana perikehidupan yang aman dan tentram.

¹⁰²Muhammad Salam Madkur. *Op. Cit.* Hal. 12.

¹⁰³R. Subekti. Dan Tjitrosoedibio. 1971. *Kamus Hukum*. Jakarta : Pradya Paramita. Hal. 77.

¹⁰⁴Zaini Ahmad Noeh dan Abdul Basit Adnan. 1983. *Sejarah Singkat Pengadilan Agama Islam di Indonesia*. Surabaya : Bina Ilmu. Hal. 15.

Menurut Zaini Ahmad Noeh, pada asal usulnya istilah Peradilan Agama ini sebagai terjemahan dari pada istilah *godsdiertige rechtspraak*. Suatu istilah yang tentunya berasal dari perundang-undangan Belanda. *Godsdientige* berarti ibadah atau agama, sedangkan *rechtspraak* berarti peradilan. Istilah tersebut dalam perundang-undangan Belanda dipakainya sebagai pemisahan dari Peradilan Umum yang disebutnya dengan istilah *reldlijke rechtspraak*, yang lebih bersifat keduniawian.¹⁰⁵ Cik Hasan Bisri mengemukakan, sebenarnya dalam kajian historis terdapat penamaan yang aneka ragam terhadap Peradilan Agama selain *godsdiertige* yakni *priesterraad*, *penghoeloe gerecht*, *raad agama*, *sooryo hooin*, peradilan agama Islam.¹⁰⁶

Sebagai pelaksanaan dari tugas peradilan tersebut dalam istilah hukum dikenal dengan pengadilan. Dalam kamus Umum Bahasa Indonesia, kata pengadilan mengandung pengertian dewan yang mengadili perkara; mahkamah; cara mengadili; keputusan hakim; sidang hakim ketika mengadili perkara; rumah tempat mengadili perkara.¹⁰⁷ Sedangkan dalam kamus hukum dijelaskan bahwa pengadilan adalah suatu dewan atau badan yang berkewajiban mengadili perkara-perkara dengan memeriksa dan memberi putusan tentang persengketaan

¹⁰⁵*Ibid.*

¹⁰⁶ Penamaan yang beraneka ragam tersebut berlangsung hingga awal tahun 1980, yang terbagi dalam tiga kelompok. Kelompok Peradilan Agama di Jawa-Madura disebut Pengadilan Agama (*Priesterraad*) dan MIT (*Hof Voor Islamietische Zaken*). Kemudian kel. Peradilan Agama di sebagian Kal-Sel dan Timur yang disebut Kerapatan Qadli (*Kadigerecht*) dan Kerapatan Qadli Besar (*Oppe Kadigerecht*) dan terakhir kel. Peradilan Agama di luar wilayah yang telah disebutkan dinamakan Pengadilan Agama/Mahkamah Syariyyah dan Pengadilan Agama/Mahkamah Syariyyah Propinsi. Aneka ragam sebutan ini kemudian disatukan dengan Kept. Menteri Agama (Alamsyah Ratu Prawira Negara) No. 6 th. 1980 tanggal 28 Januari 1980, menjadi Pengadilan Agama (untuk tingkat pertama) dan Pengadilan Tinggi Agama (untuk tingk. Banding), tetapi tidak mensesuaikan kompetensinya. Sebab Kepmen. Tidak cukup kuat untuk mengubah kompetensi Peradilan Agama yang dulunya diatur dengan Ordonantie atau PP. Sebutan seragam inilah nantinya yang diambil over ke dalam UU No. 7 Tahun 1989. Roihan A. Rasyid. *Op. Cit.* Hal. 17-18. Lihat pula dalam Cik Hasan Bisri. *Op. Cit.* Hal. 35.

¹⁰⁷WJS. Poerwadarminta. *Loc.Cit.*

hukum, pelanggaran hukum, atau undang-undang.¹⁰⁸ Ini berarti antara peradilan dengan pengadilan menempati pemaknaan yang berbeda, akan tetapi tidak dapat dipisahjauhkan, dimana peradilan sebagai jiwa, ide dan policy tentang adil yang harus diterapkan sebagai realisasinya pada pengadilan.

Berdasarkan uraian sebelumnya, bukan berarti yang dimaksudkan dengan Peradilan Agama itu sebagai tugas penyelesaian persengketaan atau perbedaan faham mengenai masalah agama, tetapi yang dimaksudkan disini tidak lain adalah tugas penyelesaian persengketaan-persengketaan hukum dan pelanggaran-pelanggaran hukum atau undang-undang bagi orang-orang yang beragama Islam mengenai perkara tertentu yang penyelesaiannya harus diselesaikan berdasarkan ketentuan hukum Islam. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama jo Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 2 bahwa “Peradilan Agama adalah Peradilan bagi orang-orang yang beragama Islam... mengenai perkara tertentu yang diatur dalam undang-undang ini”.

Taupiq Hamami memberikan garis simpul bahwa Peradilan Agama merupakan suatu institusi yang bertugas untuk menegakan hukum dan keadilan karena adanya persengketaan di antara orang-orang yang beragama Islam yang diajukan kepadanya. Sebagai suatu institusi yang menyelenggarakan tugas-tugas peradilan, Peradilan Agama harus memiliki tiga perangkat dasar, yakni : peraturan perundang-undangan, aparat penegak hukum, dan tata laksana, sarana serta prasarana.¹⁰⁹

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa dalam negara hukum Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, kedudukan badan Peradilan Agama adalah merupakan salah satu pelaksana dan penyelenggara kekuasaan kehakiman. Ia mempunyai kedudukan yang sejajar dengan

¹⁰⁸J.T.C. Simorangkir. 1971. *Kamus Hukum*. Jakarta : Erlangga. Hal 90.

¹⁰⁹Taupiq Hamami. *Op. Cit.* Hal 37

peradilan-peradilan lainnya dalam menegakan hukum. Sebagaimana badan peradilan lainnya, kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Agama juga berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai pengadilan negara tertinggi. Hal ini tercermin dalam Pasal 3 ayat 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989. Peradilan Agama, dalam penyelesaian perkaranya maka pelaksanaannya tak dapat dilepaskan sama sekali daripada hukum agama yaitu Islam. Walaupun demikian, Undang-Undang Nomor 3 tahun 2006 Pasal 49 telah memberikan batasan jenis perkara apa saja yang menjadi kewenangan absolutnya yaitu :

Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang : perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, shadaqah; dan ekonomi syari'ah. Pengaturan lebih lanjut mengenai bidang perkawinan termuat di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, sebagaimana juga diuraikan dalam Penjelasan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 3 tahun 2006.

Berdasarkan ketentuan di atas, dengan demikian Peradilan Agama termasuk peradilan khusus. Kekhususan bagi Peradilan Agama karena Ia merupakan peradilan bagi para pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara tertentu yang hanya terbatas mengenai hukum kekeluargaan, seperti perkawinan, perceraian dan kewarisan serta sebagian hukum perikatan seperti wasiat wakaf, hibah dan shadaqah, zakat, serta ekonomi syari'ah. Kekhususan dimaksud terletak pada kewenangan mengadili perkara-perkara tertentu atau mengenai golongan rakyat tertentu.

Peradilan Agama sebagai perwujudan peradilan Islam di Indonesia secara garis besar wilayah pengkajiannya tercermin dalam rumusan pengertiannya, yang secara rinci meliputi :

1. Kekuasaan negara, yaitu kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan kekuasaan negara lainnya dan dari pihak luar;

2. Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama, meliputi hirarki, susunan, pimpinan, hakim, panitera, dan unsur lain dalam susunan organisasi pengadilan;
3. Prosedur berperkara di Pengadilan, yang mencakup jenis perkara, hukum prosedural, dan produk-produknya;
4. Perkara-perkara di bidang perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, perwakafan, dan shadaqah. Ia mencakup variasi dan sebarannya dalam berbagai badan peradilan;
5. Orang-orang yang beragama Islam sebagai pihak yang berperkara, atau para pencari keadilan;
6. Hukum Islam sebagai hukum substansial yang dijadikan rujukan;
7. Penegakan hukum dan keadilan.

Bila dikaji secara lebih dalam, perwujudan Peradilan Agama di Indonesia dapat dilihat dari beberapa sudut pandang. Pertama, secara filosofis peradilan dibentuk dan dikembangkan untuk menegakan hukum dan keadilan. Hukum yang ditegakan adalah hukum Allah yang telah disistematisasi oleh manusia. Sedangkan keadilan yang ditegakan adalah keadilan Allah, sebagaimana tercermin di dalam Kepala Putusan Pengadilan "*Bismillaahirrahmaanirrahiim*" dan *Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*". Kedua, secara yuridis hukum Islam (di bidang perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, wakaf dan shadaqah) berlaku di pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama. Ketiga, secara historis Peradilan Agama merupakan salah satu mata rantai peradilan Islam yang berkesinambungan sejak masa Rasulullah SAW. Keempat, secara sosiologis Peradilan Agama didukung dan dikembangkan oleh dan di dalam masyarakat Islam.¹¹⁰

Daniel S. Lev menggambarkan bahwa pertumbuhan dan perkembangan Peradilan Agama yang kelihatannya ganjil, tidak hanya mampu bertahan hidup tetapi dalam berbagai hal

¹¹⁰Cik Hasan Bisri. *Op.Cit.* Hal 23, 24 & 33.

mengalami perkembangan yang semakin kuat. Sedangkan di negara-negara Islam lainnya, pranata-pranata hukum keagamaan banyak yang dihapus dan dibatasi.¹¹¹

Eksistensi Peradilan Agama dalam sistem tata hukum di Indonesia, secara lebih nyata yaitu sejak disahkan dan diundangkannya UU Nomor 14 tahun 1970. Kemudian menyusul UU Nomor 1 Tahun 1974 dan PP Nomor 9 tahun 1975, PP Nomor 28 Tahun 1977, UU Nomor 7 tahun 1989, dan Inpres Nomor 1 Tahun 1991 tentang KHI. Peraturan perundang-undangan tersebut menuntut berbagai konsekuensi, antara lain pembentukan PA diseluruh wilayah kabupaten/kotamadya dan PTA di seluruh wilayah propinsi; peningkatan kualitas PA dan PTA diseluruh wilayah Indonesia; penambahan jumlah hakim dan panitera pengganti; pengangkatan jurusita; peningkatan kualitas hakim dan panitera; peningkatan kualitas administrasi peradilan; dan penambahan serta peningkatan sarana dan prasarana yang mendukungnya.¹¹²

Abdul Halim menjelaskan bahwa RUU Nomor 7 tahun 1989 sebenarnya telah ada semenjak KH. Muhammad Dahlan dan H.A. Mukti Ali sebagai Menteri Agama. Kendati demikian, baru ditanggapi oleh pemerintah pada tahun 1982 dengan keluarnya keputusan Menteri Kehakiman tahun 1982 Nomor G-164-PR-09.03/1982 yang berisi keputusan untuk membentuk tim pembahas dan penyusun RUU tersebut. Tertunjuk sebagai ketuanya adalah Bustanul Arifin. Menurut Bustanul Arifin dalam penyusunan RUU tersebut banyak sekali tantangan dari berbagai pihak untuk menggagalkannya.¹¹³

Berkat perjuangan yang gigih dari para pakar hukum dan para ulama serta jaminan politik pemerintah, RUUPA disetujui menjadi Undang-Undang. Sholeh Iskandar sebagaimana dikutip oleh Bustanul Arifin berkata “Kami ulama bukan bertindak atas

¹¹¹Zaini Ahmad Noeh (Trans). Daniel S. Lev. *Op. Cit.* Hal ix.

¹¹²Cik Hasan Bisri. *Loc. Cit.*

¹¹³Abdul Halim. *Op. Cit.* Hal. 127-128

dasar iman saja atau kepentingan diri sendiri, tetapi atas dasar kepentingan negara juga.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 membawa dampak positif dan dapat mengakhiri perlakuan tidak wajar terhadap Peradilan Agama sebagai peradilan yang sudah ada semenjak tahun 1882.¹¹⁴ Menurut Bustanul Arifin sebagaimana dikutip oleh Cik Hasan Bisri, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 adalah lompatan raksasa. Dari segi perundang-undangan dia adalah lompatan 100 tahun dan dari segi hukum substantif dia adalah lompatan 100 windu. Itulah mungkin yang menyebabkan RUUPA begitu ramai ditanggapi. Intisari masyarakat Pancasila adalah keluarga, dan karena itu adanya Peradilan Agama yang merupakan peradilan keluarga (*family Court*) bagi orang-orang Islam Indonesia amat menguntungkan, karena keadilan dan kepastian hukum yang diberikan Peradilan Agama akan mewujudkan kehidupan keluarga yang tenang dan damai. Putusan-putusan Peradilan Agama yang bertali ke langit dan berakar kebawah (masyarakat) akan mendatangkan kesejukan bagi masyarakat.¹¹⁵ Akan tetapi walaupun demikian, rentang waktu lahirnya Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 sangatlah panjang, yaitu 29 tahun kemudian setelah adanya pengaturan dalam UU Nomor 14 tahun 1970. Walaupun dalam Pasal 10 UU Nomor 14 Tahun 1970, Peradilan Agama berada pada urutan kedua setelah Peradilan Umum, namun yang lahir lebih dahulu adalah Undang-Undang tentang Peradilan Umum dan PTUN yaitu tahun 1986. Padahal persiapan draf RUU Peradilan Agama telah dipersiapkan sekitar sepuluh tahun sebelumnya. Akhirnya Peradilan Agama jauh tertinggal beberapa tahun. Suatu hal yang aneh terjadi bagi lembaga hukum Islam, terabaikan di tengah-tengah umatnya yang mayoritas.¹¹⁶

Berangkat dari perkembangan terakhir Peradilan Agama pada masa reformasi ini, seiring dengan perubahan terhadap

¹¹⁴*Ibid.* Hal. 137-138

¹¹⁵Cik Hasan Bisri. *Op.Cit.* Hal. 243.

¹¹⁶Abdul Halim. *Op. Cit.* Hal. 141.

penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dan dalam rangka memperkuat prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, sesuai dengan tuntutan reformasi di bidang hukum, maka sebagai konsekuensi dari perubahan peraturan perundang-undangan yang ada, sudah seyogyanya Peradilan Agama sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 perlu pula dilakukan perubahan. Hal ini dikarenakan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 dalam konteks kekinian sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 oleh Undang-Undang No 3 Tahun 2006 dan Undang-Undang No. 50 Tahun 2009, pada dasarnya adalah untuk menyesuaikan terhadap Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Dengan dilakukan perubahan berarti pula telah diletakkan dasar kebijakan secara menyeluruh bahwa segala urusan mengenai Peradilan Agama, baik menyangkut teknis yudisial maupun non yustisial yaitu organisasi, administrasi dan finansial di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Disamping itu perubahan Undang-Undang No 7 tahun 1989, akan semakin memantapkan kedudukan dan eksistensi Peradilan Agama itu sendiri dalam sistem tata hukum di Indonesia.

B. Restrukturisasi Peradilan Agama : Kekhususan Ketentuan dan Latar Belakangnya

Pemikiran reformatif dalam bidang hukum, berkenaan dengan peran kekuasaan kehakiman yang muncul dalam era reformasi pertengahan akhir tahun 1990-an adalah bahwa organisasi, administrasi dan keuangan lembaga kekuasaan kehakiman harus ditangani oleh kekuasaan kehakiman sendiri, yaitu oleh badan peradilan. Kewenangan eksekutif menangani organisasi, administrasi dan keuangan peradilan mengakibatkan

badan peradilan tidak berdiri independen, terpengaruh oleh kekuasaan eksekutif. Eksekutif secara langsung dapat mempengaruhi badan peradilan, karena tiga aspek kewenangan yang berada ditangannya itu. Agar aspek negatif itu dapat ditiadakan, maka agenda yang kemudian dijalankan adalah dengan melakukan restrukturisasi lembaga peradilan sebagai bentuk kebijakan kekuasaan kehakiman di bawah satu atap.

Berjalannya proses restrukturisasi ini telah menempatkan Indonesia memasuki babak baru dalam kehidupan ketatanegaraan yang berkaitan dengan masalah penyelenggaraan fungsi kekuasaan kehakiman. Berdasarkan sistem peradilan satu atap, lingkup fungsi pengawasan Mahkamah Agung terhadap pengadilan menjadi menyeluruh, tidak hanya pada lingkup pengawasan penyelenggaraan peradilan dan tingkah laku para hakim dan tenaga teknis serta non teknis, tetapi juga meliputi bidang administrasi, organisasi dan finansial.

Sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman, keberadaan Peradilan Agama juga mendapat tempat dalam proses restrukturisasi. Meskipun demikian, ternyata realisasi kehendak TAP MPR/X/1998 yakni terlepasnya kekuasaan eksekutif atas badan Peradilan Agama di bidang organisasi, administrasi dan finansial, bukanlah hal yang mudah, yang langsung dapat dilaksanakan. Akan tetapi terdapat tarik ulur antar eksekutif (Departemen Agama) dan Yudikatif (Peradilan Agama)¹¹⁷, sehingga hal inilah yang kemudian justru menempatkan badan Peradilan Agama dalam posisi yang khusus dan tidak menentu dalam Undang-Undang No. 35 Tahun 1999. Terhadap Peradilan Agama, tidak diberi limit waktu 5 tahun untuk masuk dalam sistem satu atap MA, sebagaimana badan peradilan lainnya (Pasal 11 A ayat (2) UUNO 35 Th. 1999).

¹¹⁷Taupiq Hamami. *Op. Cit.* Hal. 32

Menelusuri kembali pemikiran yang berkembang sebelumnya, dapat dikatakan bahwa pemisahan kekuasaan eksekutif dari yudikatif yang diatur dalam Undang-Undang No. 35 Thn. 1999 tidak lain dalam rangka memantapkan posisi lembaga-lembaga peradilan pada segi-segi hukum formal dan teknis peradilan sehingga terwujud kekuasaan kehakiman yang merdeka dengan terselenggaranya peradilan yang bebas dari pengaruh dan intervensi kekuasaan eksekutif. Termasuk tentunya dalam cita-cita ini adalah lembaga Peradilan Agama, yang kedudukan dan eksistensinya telah sejajar dengan badan peradilan lainnya, serta diakui dalam sistem tata hukum di Indonesia.

Walaupun kerangka pikir tersebut di atas membantu untuk mendapatkan gambaran betapa urgennya restrukturisasi itu dijalankan, namun proses pelaksanaannya masih dihadang kesulitan, terutama dalam menggambarkan perkembangan produk hukumnya. Seperti diketahui, proses pembuatan suatu produk hukum seringkali berjalan dalam kurun waktu yang lama. Perdebatan tentang gagasannya berlangsung dalam waktu yang lama, begitu pula perancangan dan proses pengesahannya di DPR. Apalagi terhadap produk hukum yang bersifat sensitif akan menyita waktu yang lebih banyak. Demikianlah misalnya dengan Undang-Undang perkawinan, sudah digagaskan sejak tahun 1950-an dan baru dihasilkan di awal tahun 1970-an. Kemudian perdebatan tentang Undang-Undang Peradilan Agama juga menunjukkan gejala serupa. Hal yang sama ditemukan kembali sewaktu DPR bersama pemerintah memberikan batas waktu yang jelas yakni 5 tahun kepada badan peradilan lain, selain Peradilan Agama. Hal ini seakan-akan meninggalkan makna bahwa untuk Peradilan Agama, butuh waktu yang lebih untuk dapat masuk ke dalam sistem satu atap Mahkamah Agung atau bahkan dapat pula berada diluarnya. Akan tetapi kemudian lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, memberikan angin segar bagi Peradilan Agama walaupun masih ada kekhususan yang ditujukan kepadanya. Misalnya dalam penjelasan Umum dari Undang-Undang ini menggariskan bahwa “mengingat sejarah perkembangan Peradilan Agama

yang spesifik dalam sistem peradilan nasional, pembinaan terhadap badan Peradilan Agama dilakukan dengan memperhatikan saran dan pendapat Menteri Agama dan Majelis Ulama Indonesia". Disamping itu ketentuan peralihan yang tertuang dalam Pasal 42 ayat (2) Undang-Undang ini juga menempatkan Peradilan Agama dalam waktu yang berbeda terhadap pengalihan organisasi, administrasi dan finansial yakni paling lambat tanggal 30 Juni 2004.

Memahami lebih jauh makna yang tertuang dalam Penjelasan Umum tersebut, bahwa ternyata hal yang melatarbelakangi proses restrukturisasi terhadap Peradilan Agama, sehingga ditentukan secara khusus adalah spesifiknya sejarah Peradilan Agama yang mengakibatkan pembinaan terhadapnya haruslah memperhatikan saran dan pendapat Menteri Agama. Sebagai konsekuensi dari keadaan ini, Peradilan Agama menjadi tidak termasuk dalam RUU perubahan Kekuasaan Kehakiman yang telah disetujui oleh DPR.¹¹⁸

Mengkaji ulang sejarah Peradilan Agama di Indonesia dalam sistem peradilan nasional, kemudian membandingkannya dengan sejarah perkembangan peradilan lainnya, maka memanglah terhadap Peradilan Agama memiliki spesifikasi sejarah yang unik. Peradilan Agama harus mengalami perjalanan yang panjang untuk dapat diakui kedudukan dan eksistensinya dalam sistem tata hukum di Indonesia.

Dalam kehidupan kemasyarakatan apalagi bernegara, setelah Indonesia dijajah oleh Belanda, lingkaran politik hukumnya mulai memberikan pengaruh terhadap keberadaan Lembaga Peradilan Agama di Indonesia terutama terkait dengan pemberlakuan hukum Islam. Munculnya teori *Receptie in*

¹¹⁸Abdullah Gofar. "Peradilan Agama dan Kemandirian Kekuasaan Kehakiman". *Loc.Cit.*

Complexu yang diusung oleh *Lodewijk Willem Christiaan van den Berg* (1845-1927)¹¹⁹ yang pada hakikatnya mengakomodasikan kenyataan hukum yang telah ada di dalam masyarakat, walaupun dalam pelaksanaannya terdapat penyimpangan-penyimpangan.

Daniel S. Lev menjelaskan bahwa terdapat perubahan susunan Pengadilan Agama pada tahun 1882, yang sebetulnya tidak mencapai susunan yang dikehendaki, ternyata telah membawa beberapa perubahan penting, terutama mengenai reorganisasi. Reorganisasi ini pada dasarnya adalah membentuk pengadilan-pengadilan agama yang baru disamping setiap "*Landraad*", dengan daerah hukum yang sama, rata-rata seluas sebuah kabupaten. Kekuasaan untuk melaksanakan keputusan diserahkan kepada *Landraad*. Pengadilan yang baru ini disebut *priesterraad*. Hal ini disebabkan salah pengertian bahwa para penghulu dan bawahannya dikira berkedudukan sebagai pendeta-pendeta. Pengadilan Agama bersifat kollegial, terdiri dari seorang penghulu sebagai ketua serta tiga sampai delapan anggota. Bentuk inipun merupakan akibat salah pengertian pula yang telah dikecam oleh Snouck dan senantiasa diulangi oleh para ahli dewasa ini, namun tetap bertahan. Salah satu efek paling berarti dari reorganisasi itu adalah melonggarnya ikatan antara para pejabat agama dengan atasannya kaum priyayi. Ketua Raad Agama, yang juga berkedudukan sebagai penasehat *Landraad*, sejak itu ditunjuk dan diangkat oleh Residen Belanda

¹¹⁹L. W. C. van den Berg adalah ahli dalam hukum Islam dan disebut "orang yang menemukan dan memperlihatkan berlakunya hukum Islam di Indonesia" walaupun sebelumnya telah banyak penulis yang membicarakannya. Melalui teori ini ia mengatakan bahwa bagi orang Islam berlaku penuh hukum Islam. Dia juga mengusahakan agar hukum kewarisan dan hukum perkawinan Islam dijalankan oleh hakim-hakim Belanda dengan bantuan para Qadli Islam. Lihat Sayuti Thalib. 1982. *Recetio A. Contrario : Hubungan Hukum Adat dengan Hukum Islam*. Jakarta : Bina Aksara. Hal. 15-17. Taupiq. "Kebijakan-kebijakan Politik Pemerintah Orde Baru Mengenai Hukum Islam" dalam Muhammad Atho Mudzhar ("et al"). 1998. *Hukum Islam Dalam Tatanan Masyarakat Indonesia*. Jakarta : Logos. Hal. 71-72. Lihat pula Muhammad Fajrul Falaakh. 1993. "Peradilan Agama dan Perubahan Tata Hukum Indonesia". *Op. Cit.* Hal. 29-30.

atau bagi keempat daerah Swapraja Surakarta dan Yogyakarta oleh Gubernur. Kebebasan Raad Agama dari penguasa di Jawa, yang menurut pikiran Belanda adalah atas prinsip pemisahan fungsi yudikatif dan eksekutif, dalam kenyataannya tidak segera dapat berjalan. Hubungan antara pejabat agama dengan keluarga kabupaten masih terlalu kuat untuk diputuskan.¹²⁰

Pengalaman terpahit Peradilan Agama dirasakan pada masa pemerintahan Hindia Belanda, terutama setelah *Christian Snouck Hurgronje* (1857-1936) memunculkan teori *receptie* yang didukung dan dikembangkan oleh *Van Vollenhoven* dan *Ter Haar Bzn.*¹²¹ *Snouck Hurgronje* mengemukakan teori ini karena ia khawatir pengaruh Pan Islamisme yang dipelopori oleh Sayid Jamaluddin al Afghani. Ia merumuskan saran kepada pemerintah Hindia Belanda tentang kebijaksanaan terhadap Islam yang dikenal dengan "*Islam Policy*".¹²²

Berdasarkan teori *receptie* tersebut, kemudian diberlakukannya Reglement tentang Raad Agama, Mahkamah Islam Tinggi di tanah Jawa dan Madura yaitu Stbl. 1937-116 dan 610, Reglement Pengadilan agama untuk sebagian residentie Borneo Selatan dan Timur yaitu Stbl 1937-638 dan 639. Pemberlakuan peraturan ini membawa pengaruh yang sangat besar terhadap perkembangan Peradilan Agama khususnya kewenangan dan pelaksanaan keputusan. Kewenangan peradilan Agama hanya sebatas dalam menyelesaikan perkara-perkara nikah, talak dan rujuk saja. Sedangkan tentang

¹²⁰Zaini Ahmad Noeh (trans). Daniel S. Lev. *Op. Cit.* Hal. 29-30

¹²¹C. Snouck Hurgronje adalah penasihat Hindia Belanda pada tahun 1898 tentang soal-soal Islam dan anak negeri. Disamping keahliannya dalam bidang hukum Islam, Snouck juga ahli dalam hukum Adat sebagian daerah Indonesia. Tulisannya adalah *De Atjehers* dan *De Gajoland*. Melalui teori *Receptie* ini ia mengatakan "bahwa bagi rakyat pribumi pada dasarnya berlaku hukum Adat; hukum Islam berlaku kalau norma hukum Islam itu telah diterima oleh masyarakat sebagai hukum Adat". *Ibid.* lihat pula Ichtijanto. "Pengembangan Teori Berlakunya Hukum Islam Di Indonesia". Dalam Rachmat Djatnika. ("et al"). 1994. *Hukum Islam di Indonesia, Perkembangan dan Pembentukan*. Bandung : Remaja Roesdakarya. Hal 100-123.

¹²²S. Gunawan. (Trans). C. Snouck Hurgronje. 1973. *Islam di Hindia Belanda*. Jakarta : Bhratara. Hal. 9.

perselisihan harta benda dan waris serta wakaf dialihkan menjadi wewenang *landraad*.

Disamping kewenangannya yang dibatasi, badan penyelenggara Peradilan Agama juga tidak mempunyai daya paksa dalam hal pelaksanaan keputusan. Apabila salah satu pihak yang berperkara tidak mau tunduk kepada keputusan yang dijatuhkan atau tidak mau membayar ongkos perkara yang tersebut dalam vonis, maka keputusan baru dapat dijalankan dengan terlebih dahulu diberikan kekuatan oleh ketua *Landraad* yang berkuasa dalam jajaran pengadilan Islam tersebut. Sejak berlakunya Ordonansi Hindia Belanda tersebut, maka jadilah pengadilan agama sebagai quasi pengadilan. Namanya pengadilan tetapi pada hakekatnya sama sekali bukan pengadilan, melainkan sekedar badan administrasi mengenai nikah, talak dan rujuk yang tidak memiliki kekuasaan untuk melaksanakan keputusan sendiri.

Melalui peraturan itu rezim kolonial berhasil menciptakan rekayasa ilmiah dibidang hukum. Semua itu ditujukan untuk mengeliminasi hukum Islam yang menjadi kesadaran hukum rakyat Indonesia dan dimata kolonial dianggap menjadi penghalang kolonialisme dan imperialisme. Hal demikian tetap berlangsung pada masa penjajahan Jepang dan tidak mengalami perubahan yang berarti sampai Indonesia merdeka.

Setelah Indonesia merdeka Hazairin berpendapat bahwa teori *receptie* bertentangan dengan agama dan tak berpijak pada UUD 1945, khususnya dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Karenanya harus exit dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Pendapat ini kemudian lebih dikenal dengan teori *receptie exit* dan dikembangkan kemudian oleh Sayuti Thalib lewat teorinya *receptie a contrario*¹²³.

¹²³Sayuti Thalib melalui teori *receptie a contrario* mengemukakan bahwa hukum yang berlaku bagi rakyat adalah hukum agamanya, hukum adat hanya berlaku kalau tidak bertentangan dengan hukum agama. Teori ini adalah kebalikan dari teori *receptie*. Sayuti Thalib. *Receptio a Contrario : Hubungan Hukum Adat dengan Hukum Islam. Loc. Cit.*

Munculnya teori-teori tersebut menggambarkan betapa suatu institusi keagamaan atau kemasyarakatan dalam perkembangannya sulit memisahkan dari keterpengaruhannya politik hukum yang berkembang. Karena setting politik secara normatif ikut memberikan bentuk dan warna bagi kelangsungan hidup suatu institusi.

Akhir masa pendudukan Jepang, seluruh Peradilan Agama masih di bawah kekuasaan Departemen Kehakiman. Para Kiyai yang tergabung dalam Mahkamah Islam Tinggi tidak ada yang berinisiatif untuk mengadakan perubahan dalam kedudukan Peradilan Agama tersebut. Barulah sewaktu Departemen Agama dibentuk, yaitu berdasarkan Penetapan Pemerintah Nomor 1/S.D pada tanggal 3 Januari 1946, terasa perlu ada sesuatu perubahan untuk menegaskan pertanggungjawaban atas Peradilan Agama ini. Kabinet telah memberikan konsesi kepada golongan Islam, dan kini tidak memperhatikan apa yang dilakukan oleh Menteri Agama dan Departemennya. Menteri Agama Rasyidi segera menghubungi Kyai Adnan (Ketua MIT), agar mau membawa Peradilan Agama ke dalam tubuh Departemen Agama. Oleh Kyai Adnan dikatakan, bahwa di saat itu ia mempunyai kebebasan untuk memilih. Masuknya Peradilan Agama ke tubuh Departemen Agama dengan syarat Menteri Agama menerima bahwa pemindahan itu tidak saja harus mencegah terjadinya kemerosotan di dalam Peradilan Agama, tetapi juga akan meningkatkan dan memulihkan wewenang-wewenang yang telah dicabut darinya sebelum perang.¹²⁴ Akhirnya kemudian berdasarkan Penetapan Pemerintah Nomor 5/S.D, sejak tanggal 25 Maret 1946 Mahkamah Islam Tinggi yang semula dalam kementerian Kehakiman dipindahkan ke kementerian Agama. Sejak itu tugas Departemen Agama salah satunya adalah membina Mahkamah Islam Tinggi dan Pengadilan Agama dalam organisasi, administrasi dan pembinaan sarana.¹²⁵

¹²⁴Zaini Ahmad Noeh (Trans). Daniel S. Lev. *Op.Cit.* Hal. 85-86.

¹²⁵Cik Hasan Bisri. *Loc.Cit.*

Setelah Peradilan Agama berada di bawah pembinaan Departemen Agama, beberapa perbaikan memang telah dilakukan antara lain dengan pemberian gaji dan lain-lain hal yang dituntut sejak 1930-an dan dikeluarkannya UU 22/1946. Walaupun dikala itu dikemukakan pernyataan yang agak ambisius tentang kemungkinan Peradilan Agama di masa mendatang, namun ternyata tidak banyak yang diperbaiki, sehingga beberapa tahun kemudian Kiyai Adnan menyatakan kekecewaannya atas kegagalan dipenuhinya janji-janji perbaikan oleh pihak Departemen Agama.¹²⁶ Padahal kala itu, ahli hukum nasionalis selalu menggunakan setiap kesempatan untuk menghapuskan Peradilan Agama. Usaha pertama dengan diterbitkannya UU No. 19 Tahun 1948 yang tidak pernah berlaku, berhubung masih berkecamuknya perang revolusi. Pasal 35 dan pasal 45 menyatakan bahwa “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”. Tidaklah nampak para penyusun undang-undang dalam Departemen Kehakiman itu telah berkonsultasi dengan Departemen Agama atau golongan Islam, mungkin hal ini dilakukan dengan beberapa intelektual Islam, terutama para ahli hukumnya, tetapi kemudian undang-undang ini tidak berjalan.¹²⁷

Dengan demikian, sedianya Peradilan Agama pada tahun 1948 dijadikan salah satu bagian Peradilan Umum, tetapi sebelum ketentuan tersebut dapat berlaku sudah ada sebuah undang-undang yang memberikan pengakuan bahwa Peradilan Agama adalah Peradilan yang mandiri yakni UU Darurat No.1 Tahun 1951. Undang-undang ini melakukan penghapusan semua peradilan adat dan swapraja kecuali Peradilan Agama

¹²⁶Zaini Ahmad Noeh (Trans). Daniel. S. Lev. *Loc.Cit.*

¹²⁷*Ibid.* Hal 87-88.

jika merupakan bagian tersendiri dari peradilan swapraja. Sehingga seiring dengan berjalannya waktu Peradilan Agama sudah mulai memperoleh legalitasnya.

Walaupun para pejabat Departemen Agama sibuk mengadakan reorganisasi ke dalam, tetapi adanya kekhawatiran terhadap tekanan-tekanan golongan nasionalis telah menggugah mereka untuk lebih memperhatikan Peradilan Agama. Akan tetapi terdapat adanya kerancuan pemahaman terhadap Peradilan Agama oleh pihak Departemen Agama yang menganggapnya tercakup dalam arti administratif, sehingga Peradilan Agama ditempatkan di bawah pertanggung jawaban Jawatan Urusan Agama, yang mempunyai tugas-tugas lain pula.

Setelah persoalan Peradilan Agama dan hukum meningkat, barulah pimpinan Departemen Agama menganggap perlu mengadakan suatu bagian khusus Peradilan Agama pada tahun 1952 yakni Biro Peradilan Agama. Teori-teori tentang pemisahan antara fungsi eksekutif dengan yudikatif, mungkin telah mempengaruhi bentuk-bentuk reorganisasi ini. Namun menurut Lev, pengambil alihan bentuk-bentuk demikian dalam praktik sering terjadi, yang menandakan bahwa para pejabat Islam sendiri memandang lembaga sipil mempunyai kedudukan lebih tinggi dari lembaga peradilan.

Semenjak itu Biro Peradilan Agama yang kemudian menjadi Direktorat Peradilan Agama, mengusahakan pembentukan Pengadilan Agama di luar Jawa-Madura; mempertahankannya dari serangan-serangan bila perlu, serta melakukan apa saja untuk mengawasi pelaksanaan peradilan yang nampaknya memang perlu.

Suatu ancaman yang lebih umum datang dari Departemen Kehakiman, dan tumbuh semakin serius setiap kali disusun sebuah RUU tentang susunan peradilan. Nampaknya menjadi pengalaman historis bagi Islam, bahwa setiap ada penyusunan Undang-Undang baru tentang organisasi peradilan, Peradilan Agama sedikit tidaknya kehilangan kekuasaannya. Seolah-olah ada perasaan terpendam, bahwa masih akan ada usaha-usaha

lagi untuk meniadakan Peradilan Agama seperti yang terjadi pada masa revolusi.¹²⁸

Perkembangan selanjutnya, pada tahun 1970 dengan lahirnya Undang-Undang No. 14 Tahun 1970, menggariskan bahwa badan Peradilan Agama merupakan satu dari empat lingkungan peradilan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang berpuncak pada Mahkamah Agung. Dengan lahirnya undang-undang ini juga semakin memantapkan posisi Departemen Agama dalam tugasnya membina organisasi, administrasi dan finansial badan Peradilan Agama. Dalam rangka mencapai keseragaman sikap tindak antara MA dan Departemen Agama dalam pembinaan terhadap Peradilan Agama dan untuk menghindari perbedaan penafsiran dalam pelaksanaan undang-undang, maka antara keduanya melakukan kerjasama.

Setelah adanya kerjasama dengan MA, Departemen Agama memulai langkah-langkah baru untuk menuju terwujudnya kesatuan hukum dan bentuk hukum tertulis bagi hukum Islam, yang sudah berlaku dalam masyarakat tetapi sebagiannya sebagai hukum tidak tertulis. Pertemuan antara MA dengan Menteri Agama pada tanggal 15 Mei 1979 menghasilkan disepakatinya penunjukkan 6 orang Hakim Agung dari Hakim Agung yang ada untuk bertugas menyidangkan dan menyelesaikan permohonan kasasi yang berasal dari lingkungan Peradilan Agama.¹²⁹

Kerjasama antara Departemen Agama dan MA dalam pembinaan Badan Peradilan Agama, terus ditingkatkan dengan menyelenggarakan rapat kerja bersama antara Departemen Agama dan MA dengan PTA dan pertemuan antara para Hakim Agung yang telah ditunjuk untuk menyelesaikan perkara-perkara yang berasal dari Badan Peradilan Agama dengan para

¹²⁸*Ibid.* Hal. 88-92.

¹²⁹Zarkowi Soeyoeti. 1999. *Sejarah Penyusunan Kompilasi Hukum Islam*. Yogyakarta : UII Press. 57-58.

ketua PTA. Dari pertemuan-pertemuan ini munculah gagasan ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Lingkungan Peradilan Agama, yaitu Bustanul Arifin tentang penyusunan KHI dengan mengusulkan adanya proyek pembangunan Hukum Islam melalui Yurisprudensi. Gagasan ini terealisasi dengan lahirnya proyek kerjasama antara MA dan Departemen Agama yang ditetapkan dengan SK Nomor. 07/KMA/1985 dan Nomor 25 tahun 1985 tanggal 15 Maret 1985 di Yogyakarta.

Sejak dibentuknya proyek ini, sejarah penyusunan KHI memasuki periode baru ke arah terwujudnya secara nyata KHI dibidang yang menjadi kewenangan badan Peradilan Agama. Ide penyusunan KHI ini sendiri timbul beberapa tahun setelah MA melaksanakan pembinaan bidang teknis yustisial Peradilan Agama. Selama pembinaan ini, MA merasakan adanya beberapa kelemahan dalam penyelenggaraan Peradilan Agama, antara lain mengenai hukum Islam yang ditetapkan yang cenderung simpang siur disebabkan oleh perbedaan pendapat ulama dalam banyak persoalan. Mengatasi ini perlu ada satu buku hukum yang menghimpun semua hukum terapan yang berlaku bagi lingkungan Peradilan Agama.¹³⁰ Hingga akhirnya melalui instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1991 dan Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 154 Tahun 1991 tentang Pelaksanaan Inpres No. 1 Tahun 1991, maka KHI resmi lahir dan berlaku.

Pembinaan terhadap Peradilan Agama oleh MA di bidang teknis Yustisial adalah didasarkan oleh UU No. 14 tahun 1970, namun sekalipun undang-undang tersebut ditetapkan dan diundangkan tahun 1970, baru 1980-an dilaksanakan di lingkungan Peradilan Agama, terutama setelah penandatanganan SKB Ketua MA dan Menteri Agama No. 01, 02, 03, dan 04/SK/1/1983 dan 1,2,3,4 tahun 1983. Keempat SKB ini merupakan jalan pintas sambil menunggu lahirnya Undang-Undang tentang Susunan, Kekuasaan dan Acara Peradilan

¹³⁰*Ibid.* Hal. 58-59

Agama, yang merupakan peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 bagi lingkungan Peradilan Agama.¹³¹

Seiring dengan berjalannya waktu, pembinaan terhadap Peradilan Agama baik oleh MA maupun oleh Departemen Agama dituntut sejalan dengan peningkatan kebutuhan hukum masyarakat yang dilayaninya. Dalam konteks yang demikian lahirnya Undang-Undang No. 7 tahun 1989, yang walaupun secara normatif masih menyisakan beberapa permasalahan, telah mampu memenuhi tuntutan tersebut. Perlu dicatat, hingga tahun 1989, ketika undang-undang Peradilan Agama ini diberlakukan telah berdiri Pengadilan Agama sebanyak 326 dan 25 Pengadilan Tinggi Agama diseluruh Indonesia. Sedangkan hakimnya 2.576 dan 6.753 tenaga administrasi lainnya.¹³²

Dewasa ini, sejalan dengan semangat reformasi lahirnya kebijakan yang merumuskan bahwa untuk menanggulangi krisis di bidang hukum dengan agenda antara lain pemisahan secara tegas fungsi dan wewenang aparatur penegak hukum agar dapat dicapai profesionalitas, proporsionalitas dan integritas yang utuh, maka dilaksanakan dengan melakukan pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi yudikatif dari eksekutif. Kebijakan inilah yang dirasa oleh pihak Departemen Agama sebagai bentuk gangguan, terhadap upayanya melakukan pembinaan terhadap Peradilan Agama dibidang organisasi, administrasi dan finansial, sehingga perlu segera ada upaya yang dilakukan.

Departemen Agama membentuk Tim pengkajian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan badan kekuasaan kehakiman dalam hubungannya dengan TAP MPR No. X/1998, khususnya mengenai pemisahan yang tegas fungsi yudikatif dari eksekutif dan substansi Keputusan Presiden No. 21 Tahun 1999 tentang Tim Kerja Terpadu Pengkajian Pelaksanaan TAP MPR RI No. X/1998. Tim

¹³¹*Ibid.*

¹³²Abdullah Gofar. "Peradilan Agama dan Kemandirian Kekuasaan Kehakiman".
Loc. Cit.

pengkajian ini akhirnya merekomendasikan temuannya ke Tim Kerja Terpadu guna mengambil langkah-langkah selanjutnya.

Dalam upayanya mempertahankan Peradilan Agama agar tetap berada di bawah pembinaan Departemen Agama, setidaknya ada beberapa alasan yang dilontarkan untuk direkomendasikan, yaitu :

1. Adanya keinginan mempertahankan ikatan historis antara Peradilan Agama dengan Departemen Agama;
2. Peradilan Agama yang bersifat spesifik telah berjalan sejak sebelum penjajah datang dengan hukum material berdasarkan hukum Islam yang bersumber pada Al Qur'an dan Assunnah, dan setiap putusannya sejak tingkat pertama sampai tingkat kasasi harus diawali dengan "*Bismillaahirrahmaanirrahiim*" serta semua aparatnya harus beragama Islam. Sedangkan hukum formil dan proses acaranya dapat mengikuti ketentuan yang berlaku dilingkungan peradilan lain. Apabila Peradilan Agama lepas dari Departemen Agama dan sepenuhnya berada di bawah Mahkamah Agung yang harus terbuka, maka tidaklah mustahil pada suatu saat kekhususan tersebut akan cair dan bias. Bahkan yang telah terjadi pada saat sekarang dan telah menjadi kenyataan, melalui SEMA Advokat/pengacara non muslimpun telah diizinkan dan dapat beracara di Pengadilan Agama, padahal hukum yang diterapkan adalah hukum Islam.
3. Walaupun IKAHA sejak tahun 1965 telah diintegrasikan ke dalam IKAHI, siapa yang dapat menghambat dan mencegah jika suatu saat Peradilan Agama hanya mempunyai satu kamar saja di Peradilan Umum sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 19 tahun 1948, walaupun belum sempat berlaku.
4. Konsep satu atap yang akan membawa perubahan yang lebih baik sebagaimana dijadikan dasar oleh sebagian kalangan hakim intern Peradilan Agama, masih perlu dibuktikan kebenarannya. Ide dasar tentang konsep satu atap MA tidak hanya dapat diukur dari fasilitas, gaji hakim belaka, namun

lebih jauh bagaimana menunjukkan supremasi hukum sebagaimana diharapkan dari agenda reformasi di bidang hukum.¹³³

5. Ketidakbebasan dan ketidakmandirian badan peradilan dikarenakan lebih pada faktor manusianya, tidak adanya kemurnian dan konsistensi pelaksanaan peraturan per-uu-an yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Sehingga agenda pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi yudikatif dari eksekutif sebagaimana diamanatkan TAP MPR No. X/1998 tidak harus diartikan bahwa semua lembaga peradilan harus berada satu atap di bawah MA.¹³⁴

Selanjutnya Menko Wasbangpan selaku Ketua Umum Tim Kerja Terpadu pemisahan fungsi yudikatif dari eksekutif dengan suratnya tertanggal 4 Juni 1999, nomor 239/MK/WASPAN/6/1999, kepada Presiden menyampaikan rekomendasi badan-badan peradilan di bawah MA, yang kemudian ditindaklanjuti oleh Presiden dengan mengajukan RUU tentang perubahan atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 kepada DPR-RI melalui suratnya tertanggal 9 Juni 1999, Nomor R.29/PU/VI/1999. Rapat paripurna DPR-RI yang dilaksanakan tanggal 30 Juli 1999 akhirnya memutuskan bahwa pembinaan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Militer, disatukan di bawah MA. Dan dilaksanakan paling lambat 5 tahun sedangkan bagi Peradilan Agama tidak ditentukan waktunya.¹³⁵

Jika dirunut dari awal, dalam konteks sejarah dapat dipahami memang baik pihak Departemen Agama maupun kalangan ulama, sama-sama merasa turut membesarkan dan memberikan andil yang besar bagi perkembangan Peradilan Agama itu sendiri, sehingga ada ikatan historis yang ingin dipertahankan. Namun demikian, apakah dengan adanya proses restrukturisasi terhadap Peradilan Agama, akan memudahkan

¹³³*Ibid.*

¹³⁴Pengantar Redaksi dalam *Mimbar Hukum. Op. Cit.* Hal. 4

¹³⁵*Ibid.*

dan membiaskan spesifikasi sejarah yang dimilikinya atau memutuskan ikatan historis antara Peradilan Agama dengan Departemen Agama atau dengan para kalangan ulama. Penulis kira sejarah tidak akan mungkin diubah, tetapi melalui kajian sejarah dapat dijadikan pelajaran yang amat berharga untuk saat ini, dan melangkah untuk masa mendatang.

Bertahannya Peradilan Agama dari segala bentuk rintangan merupakan bukti bahwa kehadirannya memang menjadi sesuatu yang urgen bagi masyarakat Islam Indonesia. Diperlukannya Badan Peradilan Agama sebagai salah satu pelaksana daripada kekuasaan Kehakiman dalam negara hukum Republik Indonesia ini, karena memang merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari persoalan ketentraman bagian terbesar dari bangsa Indonesia yakni umat Islam. Akibat daripada Islam sebagai agama hukum, ada bagian-bagian tertentu dalam kehidupan umat Islam khususnya di Indonesia yang tidak dapat dilepaskan sama sekali daripada aturan hukum agamanya.¹³⁶ Kemampuan Peradilan Agama bertahan terutama dalam kondisi saat ini, tidaklah terlepas dari telah terpenuhinya persyaratan yang memungkinkan adanya dan beroperasinya sebuah Peradilan. Ada tiga syarat yang memungkinkan adanya lembaga peradilan yaitu adanya legalitas (peraturan hukum yang membenarkan), adanya perangkat kelembagaan (hakim dan fasilitas fisiknya), dan adanya hukum material yang dapat dijadikan pedoman dalam kompetensi absolutnya.¹³⁷

Peradilan Agama telah memenuhi ketiga syarat tersebut, sehingga kedepannya kekhawatiran pihak Departemen Agama dengan adanya restrukturisasi ditubuh Peradilan Agama hanyalah trauma politis masa lalu. Mahfud MD dalam dalam tesisnya menyimpulkan bahwa "hukum adalah produk politik

¹³⁶Taupiq Hamami. *Loc. Cit.*

¹³⁷Moh. Mahfud MD. 1999. *Peluang Konstitusional Bagi Peradilan Agama*. Yogyakarta: UII Press. Hal. 26

“ atau “hukum adalah kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing”.¹³⁸ Sehingga diskusi-diskusi yang mengiringi proses lahirnya Undang-Undang No. 35 Th. 1999 sampai dengan Undang-Undang No. 4 Th. 2004, sebagai sebuah produk hukum tidak dapat menghindarkan dirinya dari soal-soal politik, terutama kaitannya dengan keberadaan Peradilan Agama. Dalam keadaan demikian, cara berfikir atau logika yuridis memang seharusnya lebih dikedepankan daripada tenggelam di dalam kegaduhan-kegaduhan yang berbau politik. Departemen Agama masih banyak memiliki tugas yang lain, termasuk melakukan pelayanan terhadap masyarakat dalam bidang ibadah dan memang kaitannya dengan Peradilan Agama, ke depannya akan ada sumber anggaran yang hilang.

Pada dasarnya yang berkaitan dengan anggaran terdiri dari dua bagian, yakni anggaran pendapatan dan anggaran belanja. Namun pada bagian ini hanya dijelaskan mengenai anggaran belanja. Setiap negara atau instansi pemerintahan yang ada di Indonesia mempunyai dua komponen anggaran belanja, yakni belanja rutin dan belanja pembangunan. Belanja rutin lebih sering disebut dengan istilah anggaran rutin, sedangkan belanja pembangunan disebut dengan anggaran pembangunan. Anggaran rutin adalah komponen anggaran yang setiap tahunnya selalu ada. Contoh anggaran rutin adalah belanja pegawai (gaji, tunjangan dan uang lembur), belanja barang/jasa (pembelian alat tulis kantor, pembayaran rekening listrik dan telepon, perawatan gedung kantor, dan lain-lain). Sedangkan yang dimaksud dengan anggaran pembangunan adalah pembiayaan untuk proyek-proyek pembangunan yang sifatnya tidak rutin. Contoh dari anggaran ini adalah pembangunan gedung kantor, rehab gedung, pembelian mobil, pembelian tanah untuk pembangunan gedung kantor baru, dll.

¹³⁸Moh. Mahfud MD. *Loc. Cit.*

Mengkaji tentang proses anggaran, maka harus membicarakan siklus anggaran keseluruhan. Siklus anggaran secara sederhana dapat dikatakan sebagai keseluruhan proses anggaran, yakni mulai dari perencanaan atau pengajuan usulan anggaran, pelaksanaan, pengawasan, sampai dengan pertanggungjawaban anggaran.¹³⁹

Pengelolaan manajemen anggaran pengadilan di Indonesia pada dasarnya dibagi menjadi dua bagian, yakni pengelolaan terhadap anggaran MA dan pengelolaan terhadap anggaran pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding baik dilingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Militer. Pengelolaan keuangan MA dilakukan oleh MA sendiri. Sedangkan pengelolaan keuangan Pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding dilakukan oleh departemen (eksekutif). Hal ini merupakan konsekuensi dari diberlakukannya sistem pengelolaan dua atap bagi peradilan.

Pedoman yang digunakan oleh pengadilan dalam proses perencanaan dan pengajuan anggaran, baik anggaran rutin maupun pembangunan adalah Buku Pola Pembinaan dan Pengendalian Administrasi Departemen Agama (Bindalmin). Bindalmin semacam aturan internal Departemen Agama *berupa standart operating procedure* (SOP) administrasi umum bagi semua pelaksana teknis yang berada di bawah Departemen Agama. Proses perencanaan dan pengajuan anggaran Peradilan Agama, dimulai saat PA dan PTA menyusun Pra Daftar Usulan Kegiatan (Pra-DUK). Penyusunan dokumen Pra-DUK ini dilakukan oleh Sub Bagian Keuangan yang ada di setiap pengadilan.

Komunikasi yang terjadi dalam proses penyusunan Pra-DUK hanya terjadi antara kepala Sub Bagian keuangan dengan wakil sekretaris saja selaku atasan langsung KaSubBag Keuangan. Sedangkan bagian lain yang ada di pengadilan tidak terlibat. Panitera/Sekretaris biasanya hanya tinggal

¹³⁹Kertas Kerja Mahkamah Agung RI. 2003. *Pembaharuan Sistem Pengelolaan Keuangan Pengadilan*. Jakarta : MA RI dan The IMF Dutch Technical Assistance Sub. Account. Hal. 19

menandatangani saja usulan yang diajukan tersebut. Dokumen Pra-DUK tersebut kemudian diserahkan kepada Kanwil Depag, guna dilakukan penyesuaian. Hal ini disebabkan karena adanya pola pengelolaan keuangan peradilan yang bersifat bertingkat. Pengelolaan ditingkat daerah dilaksanakan oleh Kanwil Depag, sedangkan ditingkat pusat dilakukan oleh Departemen Agama.

Proses penyesuaian dilakukan secara sepihak oleh pihak Kanwil Depag, tanpa melibatkan pengadilan yang mengajukannya. Bahkan, hasil revisi itu tidak diberitahukan kembali ke pengadilan. Kemudian Kanwil Depag mengkompilasi seluruh Pra-DUK yang dianggap telah realistis dari seluruh pengadilan-pengadilan diwilayahnya. Kompilasi Pra-DUK tersebut kemudian diserahkan kepada Departemen Agama, yang selanjutnya mengevaluasi kembali seluruh kompilasi Pra-DUK dari seluruh Kanwil Depag. Proses ini dilakukan oleh rapat koordinasi yang dihadiri semua Direktorat Jenderal di Departemen Agama, termasuk Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan pengadilan.

Dalam proses tersebut, terlihat bahwa usulan anggaran rutin yang diajukan pengadilan dapat mengalami beberapa kali revisi, baik oleh Kanwil Depag, Depag, kemudian juga oleh Depkeu, Ditjen Anggaran Depkeu, Kanwil Ditjen Anggaran Depkeu dan oleh DPR. Kecuali pemotongan yang dilakukan oleh Kanwil Ditjen Anggaran Depkeu dalam menyusun DIK, praktis ketika sebuah pengadilan menerima anggaran yang telah disetujui, mereka tidak akan mengetahui apa penyebab anggarannya tersebut berkurang atau tidak sesuai dengan apa yang mereka usulkan dan siapa pihak yang melakukan pemotongan tersebut. Keadaan ini pada dasarnya sama juga dalam proses perencanaan dan pengajuan usulan anggaran pembangunan, perbedaannya dalam proses ini ada keterlibatan Bappenas.¹⁴⁰

¹⁴⁰*Ibid.* Hal. 23-28.

Besarnya kekuasaan yang diberikan kepada pihak eksekutif dalam hal anggaran terhadap pengadilan, tentunya memberikan peluang masuknya berbagai kepentingan-kepentingan dalam rangka mencari keuntungan semata. Sehingga pengelolaan sistem keuangan pengadilan di Indonesia termasuk tentunya Peradilan Agama, belum mampu meningkatkan efisiensi, efektivitas, transparansi dan akuntabilitas. Padahal keempat hal ini adalah perangkat untuk mencapai tujuan utama dari proses perubahan, yaitu memperbaiki kinerja pengadilan di Indonesia dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga penegakan hukum dan pelayanan hukum kepada masyarakat.¹⁴¹

Sebagai respon terhadap harapan masyarakat akan adanya perubahan, adalah kewajiban bagi Peradilan Agama sebagai salah satu lembaga penegak hukum, untuk senantiasa memperbaiki diri. Untuk itu tentu saja harus tersedia dukungan yang kuat, mulai dari administrasi, struktur organisasi serta dukungan sumber daya finansial yang memadai disertai dengan sistem pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel. Sehingga keadaan yang justru hampir saja menempatkan Peradilan Agama terisolir dan tertinggal jauh dari konteks perubahan, terutama perubahan yang diakibatkan adanya restrukturisasi dalam sistem peradilan nasional, tidak akan terjadi.

Lahirnya sistem peradilan satu atap, tidak saja telah menempatkan Peradilan Agama dalam satu atap Mahkamah Agung, tetapi juga mengakhiri ketidakpastian yang selama ini melingkari Peradilan Agama tentang perdebatan masuk tidaknya Peradilan Agama dalam sistem satu atap Mahkamah Agung. Tidaklah bisa dibayangkan, jika Peradilan Agama tidak diikutsertakan dalam sistem dimaksud, maka proses restrukturisasi yang dicitakan terhadap Peradilan Agama tak akan mungkin dapat diwujudkan. Disamping itu pula, Peradilan Agama akan menjadi sebuah lembaga yang berada di luar sistem

¹⁴¹*Ibid.* Hal. 19

Peradilan nasional. Karena jika lembaga Peradilan lain akan diurus oleh Mahkamah Agung baik dari segi yudisial maupun non yudisial, tidak begitu halnya dengan Peradilan Agama. Seiring dengan ini akan muncul pula dikemudian hari bentuk-bentuk pengecualian dan pengkhususan terhadap Peradilan Agama. Peradilan Agama kelak akan kembali kepada keadaan seperti sebelum lahirnya Undang-undang No. 7 Tahun 1989. Dengan tidak ikutnya Peradilan Agama dalam satu atap di bawah MA, maka kemungkinan besar para pejabat Peradilan Agama tidak akan tunduk dan diikutsertakan dalam seluruh peraturan perundang-undangan menyangkut sistem penggajian, kelas peradilan, standart gedung, sarana prasarana dan sebagainya. Lebih lanjut dinyatakan bahwa Departemen Agama dalam menolak keinginan satu atap MA, tidak mengikutsertakan jajaran hakim dan intern Peradilan Agama untuk berbicara. Terbukti timbul reaksi keras dari PTA Jakarta beserta jajarannya untuk secara mutlak mendukung sistem peradilan satu atap.¹⁴²

Keadaan ini tentu saja akan mementahkan kembali perjuangan panjang Peradilan Agama, untuk dapat diakui eksistensi dan kedudukannya dalam sistem tata hukum di Indonesia. Namun demikian, saat ini adalah momen yang tepat untuk melakukan perubahan dan membawa Peradilan Agama kearah yang dicita-citakan, sebagaimana yang dikehendaki oleh TAP MPR NO X/MPR/1998, UUD 1945, Undang-Undang NO. 4 Tahun 2004, serta Undang-Undang No. 48 Tahun 2009, yakni adanya pemisahan yang tegas antara fungsi yudikatif dengan eksekutif. Tanggal 31 Juni 2004, adalah momen paling bersejarah bagi Peradilan Agama di Indonesia, yakni diserahkannya pengelolaan organisasi, administrasi dan finansial dari Menteri Agama kepada Mahkamah Agung.

Namun sebagai implikasi dari adanya tarik ulur antara Departemen Agama dengan Mahkamah Agung terhadap

¹⁴²Abdullah Gofar. "Peradilan Agama dan Kemandirian Kekuasaan Kehakiman".
Loc. Cit.

Peradilan Agama, maka proses restrukturisasi terasa berjalan lambat. Indikasi kearah ini dapat dikaji dalam hasil Rapat Kerja Nasional Mahkamah Agung RI dengan Jajaran Pengadilan Empat Lingkungan Peradilan Seluruh Indonesia Tahun 2004, yang menegaskan bahwa untuk menyempurnakan langkah perubahan undang-undang kekuasaan kehakiman dalam satu keterpaduan, atas usul inisiatif DPR sedang diproses penyelesaian perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang PA. Diharapkan Undang-Undang ini dapat terselesaikan dalam masa persidangan terakhir DPR periode 1999-2004 ini, sebelum pergantian dengan DPR hasil Pemilu 2004.¹⁴³ Namun sampai pemerintahan baru terbentuk dan Rakernas ini berakhir yakni tanggal 27 Sampai 30 September 2004, penyelesaian perubahan atas undang-undang Peradilan Agama belum juga terealisasi. Padahal setidaknya dalam undang-undang tersebut ada beberapa pasal yang harus diubah dan disesuaikan, guna meletakkan dasar kebijakan bahwa segala urusan mengenai Peradilan Agama baik menyangkut teknis yudisial maupun non yudisial di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Perubahan penting atas undang-undang ini antara lain juga menyangkut syarat untuk menjadi hakim dalam pengadilan di lingkungan Peradilan Agama, batas umur pengangkatan hakim dan pemberhentian hakim, pengaturan tata cara pengangkatan dan pemberhentian hakim serta pengaturan pengawasan terhadap hakim.

Kemudian baru pada tahun 2006 dua tahun lebih lambat dari lingkungan peradilan lainnya, Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 mengalami perubahan pertamanya dengan lahirnya Undang-Undang No. 3 tahun 2006. Disamping itu, adanya perubahan dimaksud, adalah juga karena ketentuan baru yang tertuang dalam Undang-Undang No 4 tahun 2004 Pasal 15 ayat (2) yakni tentang adanya pengadilan khusus dalam lingkungan Peradilan Agama, tentunya juga menghajatkan penyesuaian

¹⁴³Syamsuhadi Irsyad. 2004. *Catatan Rakernas Satu Atap Kekuasaan Kehakiman di Semarang Tahun 2004*. Mahkamah Agung RI. Hal. 4.

terhadap Undang-Undang No. 7 tahun 1989. Pengadilan khusus yang dimaksud adalah Peradilan Syari'ah Islam di Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama.

Sehubungan dengan hal di atas, adalah sangat janggal jika undang-undang payung telah mengalami perubahan, sementara undang-undang di bawahnya yang merupakan pegangan langsung dari para hakim dalam melaksanakan tugasnya sehari-sehari, masih belum disesuaikan. Lambannya proses perubahan ketentuan di atas, bisa saja akan menghambat kinerja dari para hakim di lingkungan Peradilan Agama, dalam upayanya melakukan penegakan hukum. Sebagai realisasi adanya restrukturisasi di tubuh Peradilan Agama, tentu saja seharusnya menuntut banyak perubahan yang terjadi, sebagaimana juga yang dialami oleh lingkungan peradilan lainnya.

Daniel S. Lev, menggambarkan bahwa kebanyakan negara-negara dalam hukum agama serta lembaga-lembaga hukumnya telah melewati salah satu dari dua bentuk perubahan. Satu dari padanya, Pengadilan Agama Islam telah dihapuskan sama sekali dan pengadilan sipil mengambil alih tugas-tugas untuk melaksanakan aturan-aturan tertentu dalam hukum keluarga Islam untuk perkara-perkara yang bersangkutan. Bentuk yang lain, Pengadilan Agama Islam masih tetap ada, tetapi semakin dibatasi dan ditempatkan di bawah penguasa-penguasa hukum dari lembaga sipil. Bila bentuk yang kedua itu sudah terjelma, hukum agama mengalami banyak sekali perubahan-perubahan dari penguasa legislatif nasional, paling tidak Pengadilan Agama diharuskan untuk memakai landasan hukum yang lebih luas serta tentunya lebih supel.¹⁴⁴

Menurut Lev, di Indonesia walaupun nampaknya sama, tetapi dalam keseluruhannya berbeda. Elit penguasa di Indonesia bukanlah sama sekali berinspirasi Islam, tetapi ia tidak

¹⁴⁴Zaini Ahmad Noeh (trans). Daniel S. Lev. *Op.Cit.* Hal 285.

dapat memperkokoh kekuasaannya dalam bidang-bidang kehidupan yang dikontrol oleh lembaga-lembaga Islam. Lembaga-lembaga Islam tidaklah mengalami kemerosotan yang lambat atau cepat. Sebaliknya dalam pelbagai hal tumbuh semakin kuat. Walaupun dalam jangka waktu yang lama sekali, nampaknya lembaga-lembaga birokrasi sipil lebih memungkinkan mengatasi birokrasi Islam, tetapi nampak pula diwaktu mendatang adanya kecenderungan Pengadilan Agama masih bisa dipertahankan.

Kedudukan Pengadilan Agama Islam di Indonesia dewasa ini, dapatlah memberikan gambaran tentang esensi perbedaannya dengan negara-negara Islam yang lain. Secara struktural pengadilan itu mungkin kini sudah menemukan tempatnya setelah mengalami serangkaian perubahan, sedikit banyak mencerminkan tingkatan dari kekuatan politik Islam di dalam negara. Berbeda dengan kebanyakan negara Islam lain, Peradilan Agama Islam di Indonesia telah memperoleh serta memperkuat kedudukannya yang tangguh, walaupun jelas sekali terbatas kewenangannya.¹⁴⁵

C. Restrukturisasi Peradilan Agama dalam Perspektif Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka

Sebagai institusi yang ditopang oleh rangkaian prosedur beracara, bekerjanya Peradilan Agama tidak hanya tergantung pada seperti apa putusan yang dibuat oleh hakim Agama, akan tetapi lebih jauh dari itu. Cara kerja pengadilan juga diukur dari bagaimana hakim menghasilkan putusan tersebut. Hakim tidak cuma disyaratkan menyelesaikan sengketa, melainkan juga harus bisa secara efektif menerapkan hukum ditengah berbagai norma kemasyarakatan yang melingkupi permasalahan hukum tersebut, tentunya dengan terus mengembangkan kemampuan teknis yudisialnya.

¹⁴⁵*Ibid.* Hal. 287.

Sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman, Peradilan Agama secara konstitusional diserahi tanggung jawab menjaga kepercayaan publik terhadap hukum dan peradilan disatu sisi, serta ditugaskan melayani kepentingan masyarakat khusus tertentu disisi yang lain. Dalam konteks ini, Peradilan Agama diharuskan mampu mensinergikan tuntutan-tuntutan tersebut dan mengelolanya menjadi sistem administratif-finansial peradilan yang efisien.

Sebagai upaya mewujudkan kehendak ini, urgen kiranya dilakukan pembaruan sistem peradilan yang ada. Hal ini dilandasi asumsi bahwa kinerja peradilan yang baik akan melahirkan produk-produk putusan pengadilan yang berkualitas, dimana putusan pengadilan yang bermutu pada akhirnya akan menjadi sumber hukum yang dapat dipakai dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Gambaran ideal tentang ini hanya akan lahir jika ditunjang dengan sistem administrasi-finansial kekuasaan kehakiman dan politik hukum yang kondusif bagi pencapaian cita-cita tersebut.¹⁴⁶ Sehingga kemudian, hal yang sangat penting dilakukan adalah penguatan kekuasaan kehakiman dalam perspektif kelembagaan dan teknis-administratif peradilan, melalui proses restrukturisasi. Kemudian secara paralel, dalam kerangka lebih jauh, kondisi ideal yang ingin dikehendaki adalah mewujudkan secara konkrit kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Termasuk di dalam kehendak ini adalah dengan meletakkan posisi Mahkamah Agung sebagai pelaksana tunggal kekuasaan kehakiman. Reformasi kekuasaan kehakiman melalui reposisi peran dan fungsi Mahkamah Agung dilakukan dengan pelaksanaan satu atap kekuasaan kehakiman, baik dari sudut teknis yudisial dan aspek administratif. Perlunya dimulai reformasi peradilan di Mahkamah Agung, disandarkan pada pertimbangan bahwa hasil reformasi tersebut akan membawa pengaruh ke tingkat pengadilan bawahan.

¹⁴⁶Muhammad Asrun. *Op. Cit.* Hal. 231.

Pasal 46 Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman menentukan bahwa “ Mahkamah Agung menyusun organisasi dan tata kerja yang baru dilingkungan Mahkamah Agung paling lambat 12 bulan sejak undang-undang ini diundangkan (15 januari 2004).” Dengan Koordinasi dan persetujuan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, kini tengah dipersiapkan struktur organisasi Mahkamah Agung secara lengkap. Struktur organisasi Mahkamah Agung dipersiapkan dengan mengacu kepada semua ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun. 2004 (sekarang mengacu pada Undang-Undang No. 48 Tahun 2009), Undang-Undang MA No. 5 Tahun 2004 dan semua undang-undang yang mengatur keempat lingkungan peradilan yang berada di bawah MA.¹⁴⁷

Jika dikaji lebih dalam, ada perbedaan-perbedaan pokok di dalam perubahan Undang-Undang MA ini dengan Undang-Undang No. 14 Tahun 1985. Undang-Undang No. 5 Th. 2004 dalam Pasal 5, menggariskan bahwa pimpinan Mahkamah Agung terdiri dari seorang Ketua, 2 (dua) Wakil Ketua dan beberapa orang Ketua Muda. Wakil Ketua terdiri dari Wakil Ketua Bidang Yudisial dan Wakil Ketua Bidang Non Yudisial. Sesuai Pasal 5 ayat (3) mengatur lebih lanjut mengenai : Wakil Ketua Bidang Yudisial membawahi Ketua Muda Perdata, Ketua Muda Pidana, Ketua Muda Agama, Ketua Muda Militer dan Ketua Muda Tata Usaha Negara. Setiap pembidangan ini Mahkamah Agung dapat melakukan pengkhususan pada bidang tertentu yang diketuai oleh Ketua Muda. Oleh karena itu dalam Pimpinan Mahkamah Agung pada saat ini ada : Ketua Muda Perdata Umum, Ketua Muda Perdata Niaga, Ketua Muda Pidana Umum, Ketua Muda Pidana Khusus. Pembentukan Ketua-Ketua Muda ini, disesuaikan dengan kepentingannya, bisa berkembang dan bisa juga pada suatu saat akan cukup dalam jumlah tertentu.

¹⁴⁷Syamsuri Irsyad. *Op. Cit.* Hal. 6

Selanjutnya pada Ayat (5 & 6), ditegaskan bahwa Wakil Ketua Bidang Non Yudisial membawahi Ketua Muda Pembinaan dan Ketua Muda Pengawasan, dan yang terpenting adalah bahwa undang-undang dengan tegas menyatakan “masa jabatan Ketua, Wakil Ketua dan Ketua Muda Mahkamah Agung selama lima (5) tahun”. Dengan pengertian bahwa masa jabatan ini tidak boleh melebihi batas usia pensiun yang ditentukan oleh Undang-Undang. Diharapkan pada masa-masa yang akan datang tidak akan terjadi lagi seseorang Ketua Muda menjabat sampai 12 tahun.¹⁴⁸

Pasal 18 Undang-Undang MA No. 5 Tahun 2004 menentukan bahwa pada Mahkamah Agung ditetapkan adanya kepaniteraan yang dipimpin oleh seorang Panitera, yang dibantu oleh beberapa orang panitera muda dan beberapa orang Panitera Pengganti. Aturan sebelumnya menentukan bahwa Panitera Mahkamah Agung merangkap Sekretaris Jenderal MA. Kini undang-undang baru ini mengatur pemisahan antara kepaniteraan dengan kesekretariatan MA secara tegas, yaitu dengan menghapus Pasal 27 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Dengan satu atapnya kekuasaan kehakiman dari empat lingkungan peradilan di bawah MA, maka beban dan tanggung jawab Sekretaris MA sangatlah berat dan besar. Oleh karenanya diperlukan banyak pihak yang harus turut bertanggung jawab membantunya. Kesekretariatan MA diatur dalam Pasal 25 Undang-Undang MA No. 5 Tahun 2004 yang menentukan bahwa:

- (1) Pada Mahkamah Agung ditetapkan adanya sekretariat yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Mahkamah Agung;
- (2) Sekretaris Mahkamah Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua Mahkamah Agung;

¹⁴⁸Hasil Rapat Kerja Nasional MA RI dengan Jajaran Pengadilan Seluruh Indonesia Tahun 2004. Semarang 27 sampai dengan 30 September 2004. Mahkamah Agung RI. Hal 2-3.

- (3) Pada Sekretariat Mahkamah Agung dibentuk beberapa Direktorat Jenderal dan badan yang dipimpin oleh beberapa Direktur Jenderal dan Kepala Badan;
- (4) Direktur Jenderal dan Kepala Badan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua Mahkamah Agung;
- (5) Sebelum memangku jabatannya, Direktur Jenderal dan Kepala Badan diambil sumpah atau janjinya Ketua Mahkamah Agung;
- (6) Ketentuan mengenai susunan organisasi, tugas tanggung jawab, dan tata kerja Sekretariat dan Badan pada Mahkamah Agung, ditetapkan dengan Keputusan Presiden atas usul Mahkamah Agung.

Sementara ini, yang sudah disepakati dalam koordinasi dan konsultasi dengan Menteri PAN antara lain :

- a. Tiga Direktorat Jenderal (Ditjen) di bawah Sekretaris, yaitu Ditjen Peradilan Umum, Ditjen Peradilan Agama, dan Ditjen Peradilan Militer dan Tata Usaha Negara.
- b. Tiga Badan setingkat Ditjen di bawah Sekretaris, yaitu Badan Administrasi Umum, Badan Penelitian dan Pengembangan & Pendidikan dan Latihan (Litbang dan Diklat), dan Badan Pengawas.
- c. Sebelum dapat disusun sepenuhnya sesuai dengan amanat UU, untuk sementara beberapa jabatan di MA itu diduduki oleh Hakim.¹⁴⁹

Dalam rangka pelaksanaan sistem peradilan satu atap di bawah Mahkamah Agung, perlu kiranya diupayakan pemberdayaan seluruh potensi dari empat lingkungan peradilan yang beragam, tak terkecuali dalam hal ini Peradilan Agama. Sehingga kedepan akan tercipta kekuatan yang sinergis melalui pembagian wewenang yang seimbang, sesuai dengan wewenang dibidangnya masing-masing.

¹⁴⁹Syamsuri Irsyad. *Op.Cit.* Hal. 8

Dengan telah beralihnya kewenangan mengenai organisasi, administrasi dan finansial dari empat lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung, maka melalui serangkaian rapat kerja nasional Mahkamah Agung RI dengan segenap jajaran pengadilan dari empat lingkungan Peradilan seluruh Indonesia, telah dirumuskan pola tentang pembinaan organisasi, administrasi dan finansial dari empat lingkungan peradilan dan Mahkamah Agung RI. Kemudian disusun pula suatu pola pengembangan karier tenaga teknis dan non teknis peradilan dengan memperhatikan kondisi objektif di lapangan serta volume/beban kerja yang berkaitan dengan tugas pokok badan peradilan yaitu menerima, memeriksa, mengadili dan menyelesaikan perkara. Disamping itu guna meningkatkan pelayanan publik maka dalam menyusun dan melaksanakan program penyediaan sarana dan prasarana peradilan yang memadai dan sesuai dengan perkembangan serta kemajuan teknologi, diperlukan anggaran Mahkamah Agung yang proporsional dengan sistem pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel. Guna meningkatkan anggaran, diperlukan pendekatan yang baik oleh pimpinan Mahkamah Agung kepada pimpinan lembaga legislatif dan eksekutif. Demikian pula koordinansi terhadap kedua lembaga negara itu perlu terus dilakukan sesuai tingkatan masing-masing. Kemudian dalam menangani manajemen keuangan perlu dilakukan usaha-usaha perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pelaporan dan petanggung jawaban pelaksanaan anggaran yang sebaik-baiknya dengan melibatkan seluruh satuan kerja Mahkamah Agung yang terdiri dari Pengadilan Tingkat Pertama, Pengadilan Tingkat Banding, Direktorat Jenderal lingkungan masing-masing. Badan Administrasi Umum (BAUM), Badan Pengawas, Badan Litbang dan Diklat serta Kepaniteraan.¹⁵⁰

Melihat kepada peta kelembagaan Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman tertinggi yang

¹⁵⁰Kesimpulan Rapat Kerja Nasional Mahkamah Agung RI. *Op.Cit.* Hal 13

membawahi empat lingkungan peradilan, termasuk Peradilan Agama, maka kekhawatiran yang dilontarkan oleh pihak Departemen Agama, bahwa Peradilan Agama bisa saja ditempatkan satu kamar dengan Peradilan Umum menjadi tidak terbukti. Hal ini dikarenakan tiap-tiap lingkungan peradilan oleh undang-undang telah ditempatkan dalam kamarnya masing-masing. Bidang yudisial Peradilan Agama diketuai oleh Ketua Muda Agama yang selanjutnya dipayungi oleh Wakil Ketua Bidang Yudisial. Selanjutnya Bidang non yudisial Peradilan Agama diketuai oleh Ketua Muda Pembinaan dan Ketua Muda Pengawasan, yang selanjutnya dipayungi oleh Wakil Ketua Bidang Non Yudisial.

Sejalan dengan Pasal 44 Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman No. 4 Thn 2004, sejak dialihkannya organisasi, administrasi dan finansial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (2), maka :

- a. Semua pegawai Direktorat Pembinaan Peradilan Agama (Ditbinpera) Departemen Agama menjadi pegawai Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama (DitjenBapera) pada Mahkamah Agung, serta pegawai Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama menjadi pegawai Mahkamah Agung;
- b. Semua pegawai yang menduduki jabatan struktural pada Ditbenpera Departemen Agama menduduki jabatan pada Ditjen Bapera pada Mahkamah Agung, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Untuk kelancaran pengalihan organisasi, administrasi dan finansial, maka Keputusan Presiden RI Nomor 21 Tahun 2004 Pasal 9-12 mengatur mengenai hal ini, yaitu dengan membentuk Tim pengalihan dan penataan pada Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama, Pengadilan Tinggi Agama/Mahkamah Syari'ah Propinsi dan Pengadilan Agama/Mahkamah Syari'ah, ke Mahkamah Agung. Tim pengalihan dan penataan ini mempunyai tugas : pertama, mengalihkan kelembagaan, pegawai, kekayaan negara dan peralatan, keuangan, arsip dan dokumentasi dari masing-masing instansi.

Kedua, menata kelembagaan, pegawai, kekayaan negara dan peralatan, keuangan, arsip dan dokumentasi disesuaikan dengan kewenangan dan beban tugas Mahkamah Agung.

Tim sebagaimana dimaksud ini terdiri dari : bidang kelembagaan, dipimpin oleh Deputy Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Bidang Kelembagaan; bidang Kepegawaian, dipimpin oleh Kepala Badan Kepegawaian Negara; bidang Kekayaan Negara dan Peralatan, dipimpin oleh Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan; bidang Keuangan, dipimpin oleh Direktur Jenderal Anggaran Departemen Keuangan; dan bidang Dokumentasi dan Arsip, dipimpin oleh Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia. Dalam melaksanakan tugasnya, Tim berkoordinasi dengan Panitia/ Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung. Akhirnya, Tim pengalihan dan penataan ini melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Presiden.

Ditempatinya satu kamar oleh DitjenBapera pada Mahkamah Agung membuktikan bahwa dalam rangka pelaksanaan sistem satu atap Mahkamah Agung telah diberdayakan seluruh potensi yang ada pada empat lingkungan peradilan tak terkecuali Peradilan Agama. Hal ini seiring pula dengan adanya pembagian tugas dan tanggung jawab di lingkungan Sekretariat Mahkamah Agung, dimana DitjenBapera mempunyai tugas :

- a. Mengelola administrasi perkara yang dilakukan oleh Kepala Direktorat sesuai bidang dan jenis perkara masing-masing;
- b. Mengkoordinasikan Pembinaan Tenaga Teknis Peradilan yang terkait dengan rekrutmen, promosi dan mutasi bagi hakim dan pejabat kepaniteraan;
- c. Melakukan pembinaan administrasi perkara yang terkait dengan pranata perkara dan fasilitas persidangan.¹⁵¹

¹⁵¹*Ibid.* Hal. 20

Masuknya DitjenBapera dalam tubuh Sekretariat Mahkamah Agung, akan sangat membantu Sekretaris dalam mengelola standarisasi teknis peradilan termasuk pula dalam melakukan pembinaan SDM tenaga teknis dan pranata perkara peradilan dalam lingkungan Peradilan Agama. Keadaan ini tentu saja telah menempatkan Peradilan Agama sejajar dengan badan peradilan lainnya, karena pengaturan yang sama juga ditetapkan terhadap badan peradilan lainnya. Pada akhirnya, kondisi yang diinginkan dari adanya pengaturan yang demikian tentunya adalah dalam rangka menciptakan organisasi yang efektif dan efisien, sistem prosedur dan tatakerja pengadilan yang konsisten, tersedianya SDM peradilan yang profesional dan sejahtera sehingga memunculkan kinerja yang akuntabel dan akhirnya mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas.

Namun demikian, bercermin pada praktik hukum selama ini, memperlihatkan perlunya penataan kembali seleksi dan klasifikasi jenis perkara serta pendistribusiannya kepada majelis hakim di mana anggota-anggotanya memiliki kemampuan ilmu hukum sesuai dengan perkara yang akan diperiksa. Sehingga tidak akan terulang suatu perkara yang diperiksa oleh majelis hakim yang tidak memahami perkara tersebut.

Pembagian perkara selama ini dilakukan berdasarkan bidang hukum dalam lingkungan masing-masing lingkungan peradilan, yaitu :

1. kamar perdata tertulis;
2. kamar perdata tidak tertulis;
3. kamar perdata niaga;
4. kamar perdata agama;
5. kamar pidana umum;
6. kamar pidana militer;
7. kamar hukum TUN;
8. kamar hukum tata negara.

Pembagian kamar peradilan tersebut selama ini memperlihatkan tidak berjalan sebagaimana diharapkan.

Pemeriksaan perkara sering melibatkan hakim agung di luar kompetensi ilmu hukum yang bersangkutan. Misalnya, hakim agung dengan keahlian perdata agama turut serta memutus perkara kepailitan.¹⁵²

Hal inilah yang juga menjadi kekhawatiran pihak departemen Agama dan kalangan ulama, jika Peradilan Agama menjadi satu atap dengan Mahkamah Agung, maka akan menjadi suatu peradilan yang terbuka dan suatu saat kespesifikan dari hukumnya akan cair dan bias.¹⁵³ Mengantisipasi ini kiranya kamar-kamar menurut bidang peradilan yang ada, terlebih khusus bidang Peradilan Agama hanya diisi oleh hakim agung karier dan non karier yang dapat diandalkan pengetahuan hukum Islamnya. Sehingga dimasa mendatang tercipta putusan yang benar-benar berkualitas, adil, jujur dan tidak memihak.

Adanya restrukturisasi terhadap Peradilan Agama tidaklah dapat dilepaskan dari perjuangan gigih para hakim dalam lingkungan Peradilan Agama, yang kemudian terwadahi dalam IKAHA dan sejak tahun 1995 telah diintegrasikan ke dalam IKAHI.¹⁵⁴ Gigihnya perjuangan ini akan sangat menarik jika dikaitkan dengan derasnya arus penentangan dari pihak Departemen Agama terhadap restrukturisasi tersebut, sehingga pada gilirannya memunculkan pendapat yang pro maupun kontra.

Abdul Gani Abdullah, memberikan pendapat yang pada prinsipnya restrukturisasi terhadap Peradilan Agama akan banyak memunculkan implikasi negatif. Dengan merubah Pasal 11 Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 berarti juga akan merubah Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Diketahui bahwa kehadiran Undang-Undang Peradilan Agama, melalui serangkaian pembahasan yang diwarnai oleh

¹⁵²Muhammad Asrun. *Op.Cit.* Hal. 259-260

¹⁵³Abdullah Gofar. "Peradilan Agama dan Kemandirian Kekuasaan Kehakiman".
Loc. Cit.

¹⁵⁴*Ibid.*

silang pendapat dan konflik teologis yang sangat rawan bagi disintegrasi bangsa. Merobah Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama berarti ada maksud untuk membangkitkan kembali silang pendapat dan konflik teologis. Padahal justru sekarang ini yang dikehendaki adalah bagaimana integrasi bangsa harus berjalan. Disamping itu, memindahkan pelayanan administrasi, organisasi dan finansial Peradilan Agama ke Mahkamah Agung, bukanlah hal yang berdiri sendiri. Peradilan Agama tidak dapat dipisahkan dengan pembinaan kehidupan beragama (Islam). Pada Peradilan Agama sebagai lembaga hukum Islam, keterlibatan Departemen Agama menjadi katup pengaman dari kemungkinan rongrongan terhadap eksistensi, kompetensi dan kemandiriannya, serta kemungkinan lepasnya katup kontrol terhadap pertumbuhan hukum Islam. Hal ini sejalan dengan kebijakan legislasi nasional yang mengeluarkan agama dari bidang-bidang otonomi Pemerintahan Daerah. Hakim Peradilan Agama, adalah hakim di mata hukum dan ulama di mata masyarakat. karena itu, Peradilan Agama tidaklah dapat dipisahkan dari para ulama. Ulama berperan sebagai pengontrol pembinaan dan pembangunan hukum Islam, termasuk produk Peradilan Agama. Oleh karena itu, Abdul Gani mengasumsikan bahwa dibalik restrukturisasi itu ada angan-angan utopistik yang disampaikan, seperti kesejahteraan yang menjanjikan, hakim menjadi pejabat negara, kedepannya akan melahirkan satu model tirani baru di dalam sebuah lembaga tinggi negara. Kekangan internalistik terhadap para hakim akan terjadi, sehingga proses demokratisasi di kalangan hakim terbandung dan bahkan saluran aspiratif akan tersumbat.¹⁵⁵ Mantan-mantan pejabat Departemen Agama, bahkan mengatakan bahwa Departemen Agama tidak pernah melakukan intervensi dan diarectiva terhadap pelaksanaan tugas-tugas teknis Peradilan Agama.¹⁵⁶

¹⁵⁵Abdul Gani Abdullah. "Di Balik Satu Atap". 1999. Jurnal Dua Bulanan. *Mimbar Hukum*. Edisi Juli-Agustus. No. 43 Thn. X. Jakarta : Al Hikmah & DITBINBAPER. Hal. 56.

¹⁵⁶Abdullah Gofar. "Peradilan Agama dan Kemandirian Kekuasaan Kehakiman". *Loc. Cit.*

Namun Daniel S. Lev menggambarkan secara historis tentang salah satu fenomena empirik yang memberikan dasar pemahaman kepada kita, yang menunjukkan adanya intervensi pihak Departemen terhadap Peradilan Agama. Sejak semula tugas-tugas administratif Direktorat Peradilan Agama, sudah mengandung unsur-unsur yudikatif baik dalam arti perundang-undangan negara maupun arti hukum Islam, meneliti dan memeriksa keputusan-keputusan Pengadilan Agama untuk menjaga agar tidak terjadi perbedaan yang terlalu menyolok dalam penerapan dan pelaksanaan materi Hukum Islam di antara pengadilan-pengadilan itu.

Pada tahun 1963, kembali lagi pada waktu Demokrasi Terpimpin mengembangkan pengaruhnya disegala bidang dengan tekanan-tekanan ideologi, Direktorat Peradilan Agama memperoleh kekuasaannya untuk merubah pelaksanaan Peradilan Agama Islam secara menyeluruh. Sebuah Keputusan Menteri Agama telah menetapkan bahwa "Kepala Jawatan Peradilan Agama diberi wewenang untuk memeriksa dan meneliti apakah suatu keputusan Peradilan Agama baik dalam tingkat pertama maupun tingkat banding, telah mencukupi syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dalam Undang-Undang atau tidak, serta dapat menyatakan bahwa keputusan itu tidak berlaku.

Sebab utama perluasan fungsi dan kekuasaan Direktorat ini, adalah timbulnya suatu kasus yang sangat kompleks, di mana MIT telah membuat suatu kesalahan prosedur, yakni mengabaikan dan mengikuti suatu kesalahan yang dibuat oleh Pengadilan Agama di Jawa Barat. Lagi pula, salah seorang dari pihak yang berperkara itu memohon secara khusus kepada Direktorat untuk meninjau kembali keputusan MIT, sehingga Direktorat merasa perlu untuk melaporkan persoalannya itu kepada Menteri Agama. Para pejabat Direktorat sebelum itu tentulah mempertimbangkan kemungkinan untuk memperoleh tugas meninjau kembali keputusan peradilan dan setidaknya seorang pejabat penting diantara mereka tidak menyetujui adanya campur tangan atas tugas-tugas peradilan semacam itu. Tetapi bagi mereka yang sangat menginginkannya, termasuk

direktornya sendiri, peristiwa itu merupakan suatu kesempatan untuk memperkuat alasan diadakannya perubahan baru.¹⁵⁷

Keadaan inilah yang kemudian justru menggelisahkan pihak hakim Agama, sehingga terbit keinginan kuat bagi pihak Peradilan Agama untuk keluar dan berdiri sendiri serta mencita-citakan terbentuknya sebuah kamar dalam Mahkamah Agung. Karena pada dasarnya hubungan tugas antara Direktorat dengan Peradilan Agama hanyalah semata-mata administratif. Pada perkembangan selanjutnya, para hakim Agama meminta penjelasan tentang adanya kekuasaan yang baru pada Direktorat ini. Ternyata perubahan itu dibenarkan dengan mengkaitkannya dengan praktik-praktik pada zaman kolonial sewaktu MIT masih di bawah pengawasan Departemen *van justitie*, yang kekuasaannya dalam hal ini dianggap telah beralih kepada Departemen Agama. Tetapi para pejabat tidak mengakui, bahkan dengan demikian kini Direktorat Peradilan Agama sudah menjadi Mahkamah Kasasi, tidak pula kedudukan dari *Departement van Justitie* pada waktu itu. Tetapi kenyataannya, tepat seperti yang diungkapkan kepadanya. Pemeriksaan dan penelitian atas keputusan Peradilan Agama ini dapat dimajukan oleh pihak yang berkepentingan ataupun dilakukan oleh Direktorat sendiri atas pertimbangan dinas. Wewenang ini dapat mencakup materi keputusan peradilan maupun terhadap prosedurnya, sebagaimana dijelaskan :

Apakah pelaksanaan keputusan Menteri Agama itu hanya sekedar dalam batas prosedur saja ataukah dapat pula mencampuri materi keputusan Peradilan Agama yang sebagian terbesar disandarkan kepada Hukum Syara, hal inipun terserah kepada kebijaksanaan Kepala Jawatan Peradilan Agama, mengingat pertimbangan-pertimbangan di atas. Sebab pada hakikatnya pelaksanaan Peradilan Agama tidak dapat dipisahkan dari pertimbangan Hukum Syara dan untuk

¹⁵⁷Zaini Ahmad Noeh (Trans). Daniel S. Lev. *Op.Cit.* Hal. 121-123

menegakan pelaksanaan Hukum Syara itu sendiri sebagai suatu unsur hukum positif dalam negara Republik Indonesia.

Keputusan Menteri ini berlaku surut sampai tanggal 6 Oktober 1958, yakni tanggal berlakunya Peraturan Menteri (No. 3 tahun 1958 dengan perubahannya No. 16 tahun 1960) tentang perubahan susunan dan tugas bagian-bagian Departemen Agama. Dan sejak tahun 1971 nampaknya Direktorat telah bertindak dan selalu berusaha menggunakan “kekuasaan yudikatif” lebih agresif lagi. Suatu perspektif yang penting disini, dalam meninjau kembali sebuah kasus waris yang melibatkan umat Kristen, nampak Keputusan Direktorat yang dikeluarkan justru dapat menimbulkan ketegangan antara golongan Islam dan Kristen. Sehingga dalam konteks ini keputusan Direktorat telah melampaui bidang Syariat dengan menyangkutkan alasan-alasan keputusannya kepada simbol-simbol Negara Indonesia.¹⁵⁸ Keadaan ini tentu bukanlah tujuan dari berdirinya Peradilan Agama, sebagai lembaga yang justru dituntut dapat memberikan penganyoman bukan saja terhadap umat Islam yang diaturnya, tetapi juga memberikan penghormatan terhadap penganut agama lainnya.

Menyikapi keadaan ini akhirnya Mahkamah Agung, melalui Keputusan No. 594/K/Sip/1970 tanggal 12 Juni 1971, menyatakan bahwa “Pemberian wewenang kepada Direktorat-yakni Keputusan Menteri Agama No. 19 tahun 1963- ditinjau dalam kerangka perundang-undangan mengenai kekuasaan kehakiman tidak mempunyai kekuatan hukum karena bertentangan dengan makna yang terkandung dalam Pasal 24 & 25 UUD 1945”. Menanggapi hal ini, pejabat-pejabat Direktorat berpendapat “arti penting Keputusan Mahkamah Agung adalah adanya kritik atas kedudukan hukum dari wewenang Direktorat, serta merupakan peringatan halus sekali terhadap tindakan semacam itu. Di kemudian hari mungkin keputusan

¹⁵⁸*Ibid.* Hal. 124-127

itu dapat mempersulit Direktorat dalam pengelolaan masalah-masalah susunan dan wewenang Peradilan Agama".¹⁵⁹

Perkembangan selanjutnya Keputusan Menteri Agama No. 19 tahun 1963 telah dicabut kembali dengan Keputusan Menteri Agama No. 21 tahun 1972 pada tanggal 3 Maret 1972, berhubung telah diundangkannya Undang-Undang No. 14 Tahun 1970, menunjuk Pasal 10 ayat (2) dan (3) serta Pasal (20). Namun sekalipun undang-undang ini ditetapkan dan diundangkan tahun 1970, baru pada tahun 1980-an dilaksanakan di lingkungan Peradilan Agama, terutama setelah adanya penandatanganan SKB Ketua MA dengan Menteri Agama tahun 1983.¹⁶⁰ Sehingga sejak ini Peradilan Agama mendapat pembinaan di bidang teknis yustisial oleh Mahkamah Agung. Sebegitu jauh jarak antara pengundangan dan pelaksanaannya, mengakibatkan para pihak yang bersengketa dan para hakim Agama, berada dalam suatu kesulitan hukum, sehingga ada kesan bahwa sejak awal pihak Direktorat tidak menginginkan Peradilan Agama berada di bawah Pembinaan Mahkamah Agung, karena akan sedikit demi sedikit mengeliminasi kekuasaan yang dimilikinya terhadap Peradilan Agama.

Dalam konteks ini, pengalaman menarik dari Roihan A. Rasyid ketika menjabat sebagai Ketua Pengadilan Tinggi Agama Sumatera Selatan, Lampung dan Bengkulu di Palembang (sejak tahun 1983), serta Ketua Pengadilan Tinggi Agama Sumatera-Barat, Riau dan Jambi di Padang (1985-1987), telah membuat Surat Edaran Ketua Pengadilan Tinggi, yang isinya menerapkan bahwa tugas pokok dari pengadilan itu menerima, memeriksa, mengadili dan menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya, maka pada kop-kop surat di pengadilan, papan nama pengadilan tidaklah selayaknya mencantumkan nama Departemen mana pengadilan itu tunduk. Hal ini disebabkan Departemen itu adalah eksekutif, sehingga pula tiap-tiap pengadilan dari

¹⁵⁹*Ibid.* Hal. 129

¹⁶⁰Zarkowi Soeyoeti. *Loc.Cit.*

keempat lingkungan peradilan mempunyai “lambang” sendiri, tidak mempergunakan lambang Departemennya. Roihan A. Rasyid kemudian ditegur oleh Biro Organisasi Departemen Agama Pusat, dengan dikatakan “*over acting*” akan memisahkan Peradilan Agama dari Departemen Agama, sehingga kemudian Surat Edaran Ketua Pengadilan Tinggi secara formal dinyatakan dicabut. Walaupun demikian, Roihan A. Rasyid tetap yakin bahwa yang terbaik adalah pembinaan di bidang organisasi, administrasi dan finansial seharusnya dilakukan secara seragam dan terpadu di bawah Mahkamah Agung. Demikianlah total sistem dari sistem Peradilan di Indonesia yang diharapkan.¹⁶¹

Mencermati fenomena empirik di atas, kemudian mengkonteksikannya dengan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka, maka pada prinsipnya tidaklah dapat dilepaskan dari ajaran Baron De Montesquieu mengenai tujuan dan perlunya pemisahan kekuasaan dalam negara. Keadaan ini akan menjamin adanya dan terlaksananya kebebasan politik (*Political Liberty*) anggota masyarakat negara. Hal ini dikarenakan jika tidak ada pemisahan akan muncul bentuk tindakan sewenang-wenang dan memihak. Jadi ditinjau dari ajaran pemisahan kekuasaan, kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan bagian dari upaya untuk menjamin kebebasan dan mencegah kesewenang-wenangan. Bagir Manan menguraikan bahwa meskipun dalam perkembangan, ajaran pemisahan kekuasaan mendapat berbagai modifikasi melalui berbagai ajaran seperti ajaran pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) menekankan pada pembagian fungsi dan bukan pada organ, dan ajaran “*checks and balances*” yang menekankan mengenai penting adanya hubungan saling mengendalikan antara berbagai cabang penyelenggara negara, tetapi asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tetap dipertahankan.¹⁶²

¹⁶¹Roihan A. Rasyid. *Loc. Cit.*

¹⁶²Thomas Nugent. (Trans). Baron De Montesquieu. *Loc.Cit.* lihat pula dalam Bagir Manan. *Loc. Cit.*

Oleh karenanya, restrukturisasi terhadap Peradilan Agama memang benar-benar harus dijalankan, restrukturisasi ini janganlah dimaknai hanya angan-angan utopistik belaka, ataupun sekedar reformasi struktural dalam wujud menyatu ataupun pembinaan dan pengawasan di bawah Mahkamah Agung, akan tetapi ia memiliki makna yang jauh lebih esensial yakni :

1. Mensejajarkan kedudukan dan eksistensi Peradilan Agama dengan badan peradilan lainnya, secara proporsional dalam sistem tata hukum di Indonesia;
2. Peradilan Agama dalam menjalankan fungsi penegakan hukum tentunya senantiasa dituntut memperbaiki diri. Untuk itu, harus tersedia dukungan yang kuat mulai dari SDM yang berkualitas, administrasi, struktur organisasi serta dukungan sumber daya finansial yang memadai disertai dengan sistem pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel. Sehingga melalui restrukturisasi kondisi yang diinginkan ini ditujukan dalam rangka menciptakan organisasi yang efektif dan efisien, sistem prosedur dan tatakerja pengadilan yang konsisten, tersedianya SDM peradilan yang profesional dan sejahtera sehingga memunculkan kinerja yang akuntabel dan akhirnya mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas;
3. Mencegah terjadinya proses instrumentasi yang menempatkan Peradilan Agama menjadi bagian dari kekuasaan, sehingga mampu mewujudkan Peradilan Agama yang mandiri, bebas dari segala bentuk campur tangan kekuasaan ekstra yudisial;

Melihat urgennya restrukturisasi terhadap Peradilan Agama, maka dalam prosesnya haruslah dilaksanakan secara utuh dan konsekuen, dengan mengimplementasikan prinsip-prinsip universal dari kekuasaan kehakiman yang merdeka. Sejalan dengan ini, segala peraturan perundang-undangan dan kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan jiwa dan prinsip dari kekuasaan kehakiman yang merdeka haruslah direvisi dan diamandemen, serta disosialisasikan dengan segera.

Mengemukanya pemikiran ini adalah lebih dikarenakan pengalaman, keberadaan Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 lebih lamban direvisi jika dibandingkan dengan peraturan perundangan peradilan lainnya. Padahal keberadaannya sudah tidak sejiwa lagi dengan prinsip-prinsip universal kekuasaan kehakiman saat ini. Setidaknya dari 108 Pasal yang dimiliki oleh Undang-Undang No. 7 Tahun 1989, terdapat 20 lebih Pasal yang harus diamandemen dan beberapa Pasal/ayat yang harus ditambah, kaitannya dengan adanya perubahan UUD 1945 dan lahirnya Undang-Undang kekuasaan kehakiman yang baru. Perubahan dimaksud menyangkut perubahan tentang dasar hukum penyelenggaraan Peradilan Agama di Indonesia, perubahan tentang kedudukan Peradilan Agama dalam tata peradilan nasional di Indonesia, tentang syarat menjadi hakim, tentang usia pengangkatan dan pemberhentian seorang hakim, tentang pengaturan tata cara pengangkatan dan pemberhentian hakim, dan tentang tata cara pengawasan. Lambanya proses revisi ini akan dapat menjadi salah satu penghambat proses restrukturisasi yang sosialisasinya sedang berjalan di Peradilan Agama. Dalam skala lebih jauh, dapat mempengaruhi tujuan dasar dari adanya restrukturisasi, yaitu mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam konteks mewujudkan Peradilan Agama yang mandiri. Sebaliknya, segeranya revisi dilakukan, akan mampu mendorong proses reformasi hukum dan restrukturisasi pada arah dan tujuan yang benar. Sehingga pada titik ini, keadilan, kebenaran dan kepastian hukum akan menjadi milik sejati rakyat pencari keadilan dalam lingkungan Peradilan Agama.

Kesadaran akan urgennya revisi terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 yang sekarang telah dua kali mengalami perubahan, dikarenakan undang-undang organik ini akan memberikan pengaturan lebih rinci. Disamping menjadi pegangan langsung dari para hakim, mengenai kekuasaan Mahkamah Agung dalam kapasitasnya melakukan pengawasan dan pembinaan, terhadap Peradilan Agama baik dalam hal teknis yustisial maupun non yustisial. Selain itu bercermin pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang perubahan atas

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, serta Undang-Undang No. 49 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN, serta Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN, maka terdapat beberapa perubahan yang juga diikuti oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2006, serta perubahan keduanya dengan Undang-Undang No. 50 Tahun 2009.

Salah satu perubahan yang tergolong urgen untuk diikuti adalah adanya persyaratan untuk menjadi hakim pada Pengadilan Tinggi dan PTTUN, yang persyaratannya diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang No. 8 Tahun 2004 jo Undang No. 49 Tahun 2009 dan Pasal 15 Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 51 Tahun 2009, isinya sama dengan Pasal 14 Undang-Undang No. 3 tahun 2006 jo Undang-Undang No. 50 Tahun 2009, yaitu :

- Warga negara Indonesia;
- Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- Setia kepada Pancasila dan UUD 1945;
- Sarjana Hukum;
- Sehat Jasmani dan Rohani;
- Berwibawa, jujur, adil dan berkelakuan tidak tercela; dan
- Bukan bekas anggota terlarang PKI, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam Gerakan 30 September/PKI;
- Berumur serendah-rendahnya 40 tahun;
- Berpengalaman sekurang-kurangnya 5 tahun sebagai Ketua, Wakil Ketua Pengadilan Negeri, atau 15 tahun sebagai Hakim Pengadilan Negeri;
- Lulus eksaminasi yang dilakukan oleh Mahkamah Agung;

- Tidak pernah dijatuhi sanksi pemberhentian sementara akibat melakukan pelanggaran Kode etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

Salah satu persyaratan baru di dalam undang-undang ini dikatakan bahwa lulus eksaminasi yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Berdasarkan penjelasan Undang-Undang tersebut di atas, eksaminasi dilakukan terhadap putusan hakim yang bersangkutan, yang akan diangkat menjadi Hakim Tinggi. Untuk itu dalam Rapat Kerja Nasional MA RI dengan jajaran pengadilan Empat lingkungan peradilan seluruh Indonesia Tahun 2004, MA perlu mendapat masukan tentang apa yang harus dilakukan dalam eksaminasi, sehingga pada masa yang akan datang tidak ada hakim yang bermasalah diangkat menjadi hakim tinggi. Hakim tinggi harus betul-betul pilihan. Disamping itu, pelaksanaan eksaminasi sebagaimana yang dimaksud oleh Undang-Undang tersebut tidaklah mudah, karena suatu putusan adalah putusan majelis, sehingga tidak jelas siapa yang menyusun dan membuat putusan. Namun kepada hakim yang akan diangkat menjadi hakim tinggi diberikan kebebasan untuk memilih putusan mana yang akan dieksaminasi. Tentunya bukan putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap, karena sudah dinilai oleh Pengadilan Tinggi bahkan oleh Mahkamah Agung. Dari putusan dapat dinilai bagaimana kemampuan seorang hakim untuk dapat menjadi hakim tinggi, jangan sampai hakim yang bersangkutan tidak memahami dengan baik masalah-masalah teknis yustisial yang sangat mendasar. Sebagai contoh mengenai Sita, menurut HIR, Sita Jaminan hanya dimungkinkan apabila ada sangka yang beralasan bahwa tergugat akan memindah tangankan hartanya sehingga apabila penggugat menang, tidak akan memperoleh apa-apa, namun hakim langsung saja meletakkan Sita Jaminan. Bagaimana mungkin kita mengetahui adanya sangka yang beralasan tersebut kalau kita belum membuka persidangan. Ketentuan dalam Undang-Undang ini sudah lebih dari 150 tahun usianya, namun masih saja ada kejadian menetapkan Sita Jaminan pada saat perkara

baru masuk. Mengenai Sita telah pula ada Petunjuk Mahkamah Agung melalui Surat Edaran Mahkamah Agung.¹⁶³

Mencermati ketentuan baru di atas, mengkontekskannya dengan rekrutmen hakim tinggi dalam lingkungan Peradilan Agama, nampak masih pada kriteria klasik sesuai dengan pedoman Undang-Undang Peradilan Agama pada Pasal 14, yaitu beragama Islam, sehingga kekhawatiran akan adanya hakim non muslim dalam tubuh Peradilan Agama serta biasanya Hukum Islam menjadi tidak terbukti., karena memang sudah seharusnya secara formal syarat ini dipertahankan. Sehingga kedepannya akan terseleksi hakim tinggi Agama yang benar-benar berkualitas, mampu dan terampil dalam menerapkan dan menegakan hukum, yang dibuktikan melalui lulus eksaminasi. Akan tetapi dalam persoalan eksaminasi, merunut ke belakang dengan mengkaji RUU tentang perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, ketentuan dalam Pasal 14 tersebut tidak disentuh sama sekali. Sehingga sepertinya syarat lulus eksaminasi hanya diperuntukkan bagi Hakim Tinggi pada PT dan PTTUN. Satu hal yang sangat disayangkan memang, sepertinya RUU tersebut dibuat dengan belum mengakomodir perkembangan yang ada pada saat itu, sebagai akibat dari adanya restrukturisasi dalam sistem peradilan nasional. Pada gilirannya kemudian RUU ini akan dimajukan ke DPR, tentunya akan dibahas kembali dan memerlukan waktu yang lebih banyak, dikarenakan belum terakomodirnya beberapa perubahan ketentuan yang ada. Implikasi selanjutnya jelas memperlambat kembali proses restrukturisasi terhadap Peradilan Agama.

Disamping hal tersebut di atas, walaupun secara keseluruhan telah ada jaminan kemerdekaan bagi kekuasaan kehakiman dari peraturan-peraturan yang ada, namun pemuatan kalimat dalam Penjelasan atas Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 yaitu “mengingat sejarah perkembangan Peradilan

¹⁶³Hasil Rapat Kerja Nasional MA RI dengan jajaran pengadilan empat lingkungan peradilan seluruh Indonesia. *Op. Cit.* Hal. 5

Agama yang spesifik dalam sistem peradilan nasional, pembinaan terhadap badan Peradilan Agama dilakukan dengan memperhatikan saran dan pendapat Menteri Agama dan Majelis Ulama Indonesia”, telah mampu mengundang interpretasi yang berbeda-beda. Sehingga pemuatan kalimat ini kemudian dihilangkan seiring dengan lahirnya Undang-Undang kekuasaan kehakiman yang baru yaitu Undang-Undang No. 48 Tahun 2009.

Sebagai sebuah badan Peradilan Negara, Peradilan Agama juga menginginkan adanya kemandirian dalam pelaksanaann fungsi yustisialnya. Namun, khusus terhadap Peradilan Syariah Islam di Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam belumlah memiliki kemerdekaan secara mutlak dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman. Muatan Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 telah menempatkannya dalam dua payung yang berbeda, sehingga terdapat adanya kesulitan dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang diembannya dikarenakan adanya kekaburan pengaturan dalam hal ini.

Dalam perkembangan selanjutnya oleh Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman yang baru, pasal dimaksud tidak disebutkan lagi. Namun demikian dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 perubahan atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, ketentuan dimaksud masih dipertahankan dengan bunyi yang sama dengan Pasal 15 ayat (2) yaitu memberikan penjelasan bahwa :

Peradilan Syariah Islam di Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama, dan merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan umum.

Sebenarnya jika dikaji secara mendalam, Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam No. 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syariat Islam, Pasal 3 ayat (1) dan 2 ayat (3) menggariskan bahwa “Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Syariat Islam dilaksanakan oleh Mahkamah Syar’iyah dan Mahkamah

Syar'iyah Provinsi. Mahkamah Syar'iyah adalah merupakan pengembangan dari Pengadilan Agama yang telah ada".

Adapun kewenangan yang dimilikinya adalah dalam penyelesaian perkara-perkara *ahwal al-syakhshiyah, muamalah dan jinayah*. Sedangkan hukum materil dan hukum formil yang digunakan dalam menyelesaikan perkara-perkara tersebut adalah bersumber dari atau sesuai dengan syariat Islam yang diatur dengan Qanun (Pasal 49, 53 dan 54 Qanun No. 10 Tahun 2002).

Sehingga dengan adanya hukum materil dan formil yang diberlakukan terhadap Peradilan Syariat Islam, adalah suatu hal yang menimbulkan kesulitan dan ketidakpastian jika perkara-perkara jinayat dan muamalah dimasukan menjadi pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum yang tentu saja memiliki hukum materil dan formil yang tidak berlandaskan syariat Islam. Sehingga agar tidak terjadi dualisme dalam pelaksanaan Peradilan Syariat Islam yang dapat menimbulkan kesulitan dalam implementasinya, maka lembaga Peradilan Agama beserta perangkatnya yang telah ada di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dan telah dialihkan ke dalam lembaga Peradilan Syariat Islam, dalam pengaturannya menghendaki adanya kebebasan dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang diembannya. Sehingga menjadi sebuah lembaga Peradilan Syariat Islam yang benar-benar memiliki kemandirian, akan tetapi masih berada dalam bagian dari sistem peradilan nasional, yang pengawasan terhadapnya dilakukan oleh Mahkamah Agung secara terpadu melalui proses restrukturisasi.

Sebenarnya, dibalik restrukturisasi Peradilan Agama ada gagasan pemikiran tentang perlunya perbaikan di sektor peraturan perundangan-undangan, dikarenakan kurang baiknya peraturan yang ada dan terjadinya kemerosotan wibawa hukum yang disebabkan oleh kurangnya tindakan untuk menjamin terlaksananya hukum, sehingga kedepannya perlu ada perbaikan kualitas penegakan hukum (*law enforcement*). Oleh karenanya, melalui restrukturisasi Peradilan Agama setidaknya ada dua aspek yang dapat dilihat kaitannya dengan

penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka. Pertama, merdeka diartikan sebagai kemerdekaan dalam menyelenggarakan fungsi yustisial, menerima, memeriksa, memutus suatu perkara dan menyelesaikannya. Kedua, merdeka, diartikan sebagai kemerdekaan dalam menyelenggarakan fungsi non yustisial, dimana badan peradilan diberi wewenang mengelola sendiri organisasi, administrasi dan finansialnya.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

Beranjak dari uraian terdahulu mengenai restrukturisasi Peradilan Agama dalam perspektif kekuasaan kehakiman yang merdeka, maka pada bagian ini Penulis dapat menarik kesimpulan yaitu :

1. Penggalian makna kekuasaan kehakiman dalam konteks ketatanegaraan di Indonesia, bertitik tolak dan bertumpu pada UUD 1945, yang tidak lagi menempatkan makna kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam bagian penjelasan, melainkan telah diletakkan pada bagian isi dari Pasal 24. Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 menjelaskan pengertian kekuasaan kehakiman yang merdeka, yaitu kebebasan dalam urusan peradilan atau kebebasan menyelenggarakan fungsi yustisial, juga mengandung makna larangan bagi kekuasaan ekstra yustisial mencampuri proses penyelenggaraan peradilan. Disamping itu, kekuasaan kehakiman yang merdeka diadakan dalam rangka terselenggaranya negara berdasarkan atas hukum.
2. Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia terdapat adanya pergeseran hubungan antara kekuasaan kehakiman (yudikatif) dengan pihak departemen (eksekutif). Hubungan dimaksud semula bersifat struktural, maka sekarang menjadi fungsional. Pergeseran hubungan ini dimaksudkan sebagai upaya menyelenggarakan kekuasaan kehakiman yang benar-benar merdeka.
3. Pelaksanaan penegakan hukum (*law enforcement*) hanya dapat dicapai dengan prasyarat bahwa kekuasaan kehakiman yang

diselenggarakan adalah kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya. Hal ini dikarenakan ada semacam keyakinan umum, bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan prasyarat bagi tegaknya hukum. Sehingga tidak diragukan lagi, tanpa kekuasaan kehakiman yang merdeka, pasti tidak akan ada jaminan terwujudnya penegakan hukum.

4. Eksistensi PA dalam sistem tata hukum nasional secara lebih nyata baru dirasakan yaitu sejak disahkannya dan diundangkannya Undang-Undang No. 14 Tahun. 1970, Undang-Undang No. 1 Tahun. 1974, PP No. 9 Tahun. 1975, PP No. 28 Tahun. 1977, Undang-Undang No. 7 Tahun. 1989, serta Inpres No. 1 Th 1991 tentang KHI. Peradilan Agama telah diakui sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman, mempunyai kedudukan yang sejajar dengan peradilan lainnya dalam menegakan hukum dan keadilan. Lahirnya Undang-Undang No. 4 Tahun. 2004 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 48 Tahun 2009, terjadi perubahan terhadap penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dan konsekuensinya juga menuntut perubahan terhadap Undang-Undang No 7/89, sehingga akan semakin memantapkan kedudukan dan eksistensi Peradilan Agama itu sendiri dalam sistem tata hukum di Indonesia.
5. Proses restrukturisasi terhadap Peradilan Agama terdapat tarik ulur antara Departemen Agama dengan MA terhadap Peradilan Agama, hal ini justru menempatkan Peradilan Agama dalam ketentuan khusus dalam Undang-Undang No. 35 Tahun. 1999. Lahirnya Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman yang baru, walaupun masih menyisakan beberapa ketentuan khusus, telah memberikan kepastian. Akan tetapi, sebagai implikasi dari adanya tarik ulur maka proses restrukturisasi terasa berjalan lamban. Penyelesaian perubahan atas undang-undang tentang Peradilan Agama sebagai Undang-Undang organik, baru terealisasi tahun 2006. Dengan demikian, diskusi-diskusi yang mengiringi proses lahirnya Undang-Undang No. 35/1999, Undang-Undang No. 4/2004, sampai dengan Undang-Undang No. 48 Tahun 2009,

sebagai sebuah produk hukum tidak dapat menghindarkan dirinya dari soal-soal politik, terutama jika dikaitkan dengan keberadaan Peradilan Agama.

6. Melihat peta kelembagaan pada MA, mengkontekstkannya dengan restrukturisasi Peradilan Agama, maka ia memiliki makna yang jauh lebih esensial yaitu mensejajarkan kedudukan dan eksistensi Peradilan Agama dengan badan peradilan lainnya secara proporsional dalam sistem tata hukum di Indonesia; menciptakan organisasi yang efektif, efisien, sistem prosedur dan tata kerja pengadilan yang profesional, tersedianya SDM peradilan yang profesional dan sejahtera sehingga memunculkan kinerja yang akuntabel dan akhirnya mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas; sebagai upaya mencegah proses instrumentasi yang menempatkan Peradilan Agama menjadi bagian dari kekuasaan, sehingga mampu mewujudkan Peradilan Agama yang mandiri, bebas dari segala bentuk campur tangan kekuasaan ekstra yudisial. Sehingga akhirnya, melalui restrukturisasi Peradilan Agama ada dua aspek yang dapat dilihat kaitannya dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka, yaitu merdeka diartikan sebagai kemerdekaan dalam menyelenggarakan fungsi yustisial, serta kemerdekaan dalam menyelenggarakan fungsi non yustisial.

B. Saran

1. Bertahannya Peradilan Agama dari segala bentuk rintangan merupakan bukti bahwa kehadirannya memang menjadi sesuatu yang urgen bagi masyarakat Islam Indonesia. Kedepannya, merupakan kewajiban bagi Peradilan Agama senantiasa memperbaiki diri. Cara berfikir atau logika yuridis harus lebih dikedepankan daripada kehendak-kehendak politik yang saling bersaing. Sehingga keadaan yang dapat menempatkan Peradilan Agama secara khusus dan tertinggal dalam konteks perubahan, terutama diakibatkan adanya restrukturisasi dalam sistem peradilan nasional tidak perlu terjadi.

2. Melihat urgennya restrukturisasi Peradilan Agama, sudah seyogyanya dalam prosesnya dapat dilaksanakan secara utuh dan konsekuen dengan mengimplementasikan prinsip-prinsip universal dari kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam segala peraturan perundang-undangannya. Perlunya hal ini dilakukan juga sebagai bentuk pengakomodiran terhadap perubahan peraturan yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Zainal dan Abu Bakar. 1992. *Kumpulan Peraturan Perundang-undangan Dalam Lingkungan Peradilan Agama*. Surabaya : Pengadilan Tinggi Agama.
- Abdullah, Abdul Gani. "Di Balik Satu Atap". 1999. *Jurnal Dua Bulanan. Mimbar Hukum* Edisi Juli-Agustus. No. 43. Thn X. Jakarta : Al Hikmah & DITBINBAPERA.
- Adji, Oemar Seno. 1989. *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia Sejak kembali Ke UUD 1945*. Bandung : Fakultas Hukum Unfad.
- Ali, Mohammad Daud. 2002. *Hukum Islam, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta : Rajawali Press.
- Anshofa, Burhan. 1996. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Rineka Cipta.
- A. Rasyid, Roihan. 1991. *Hukum Acara Peradilan Agama*. Jakarta : Rajawali Press.
- Arifin, Bustanul. 1996. *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia, Akar Sejarah, Hambatan dan Prospeknya*. Jakarta : Gema Insani Press.
- Arto, A. Mukti. 2001. *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung, Redefinisi dan Fungsi Mahkamah Agung untuk Membangun Indonesia Baru*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Argatama, Handry. "Meletakkan Dasar Reformasi dan Revitalisasi Sistem Kekuasaan Kehakiman", (Harjad MA 18 Agustus 2004). 2004. Artikel dalam Banjarmasin Post. Edisi Rabu 18 Agustus.
- Asrun, Muhammad. 2004. *Krisis Peradilan : Mahkamah Agung di bawah Soeharto*. Jakarta : ELSAM.

- Ash Shiddieqy, TM. Hasbi. 1970. *Sejarah Peradilan Islam*. Jakarta : Bulan Bintang.
- Attamimi, A. Hamid S. "Hukum Indonesia Hendaknya Tidak Meninggalkan Cita Hukum dan Cita Negara". 1994. Artikel dalam Jurnal Dua Bulanan *Mimbar Hukum*. No. 13.
- Atmasasmita, Romli. 2001. *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*. Bandung : Mandar Maju.
- Azhari, Muhammad Tahir. 1992. *Negara Hukum, Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta : Bulan Bintang.
- Azizy, Qodri. 2002. *Eklektisisme Hukum Nasional*. Yogyakarta : Gama Media.
- Bisri, Cik Hasan. 1996. *Peradilan Agama di Indonesia*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- _____. 1997. *Peradilan Islam Dalam Tatanan Masyarakat Indonesia*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.
- _____. ("et al"). 1999. *Kompilasi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*. Jakarta : Logos.
- Budiardjo. Miriam. 1987. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta : PT. Gramedia.
- Djatnika, Rachmat. ("et al"). 1994. *Hukum Islam di Indonesia, Perkembangan dan Pembentukan*. Bandung : Remaja Roesdakarya.
- Friedman, Lawrence Meir, 1998, *American Law : an Introduction*, second edition, New York : WW.Nothron & Company.
- Gaffar, Firoz dan Ifdahl Kasim. 1999. *Reformasi Hukum di Indonesia : Hasil Studi Perkembangan Hukum-Proyek Bank Dunia*. Jakarta : CyberConsult.
- Gandasubrata. Purwoto. S. "Kedudukan Kekuasaan Kehakiman Menurut UUD 1945 dalam Negara Hukum Republik Indonesia". 2000. Artikel dalam Majalah Hukum *Varia Peradilan*. Tahun. XVI. Edisi November. No. 182.

- Gofar, Abdullah. "Peradilan agama dan Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka". 1999. Artikel dalam Jurnal Dua bulanan *Mimbar Hukum*. No. 43.
- Gunawan, S. (trans). C. Snouck Hurgronje. 1973. *Islam di Hindia Belanda*. Jakarta : Bhrotara.
- Hadjon. Philipus M. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya : PT. Bina Ilmu.
- Halim, Abdul. 2000. *Peradilan Agama Dalam Politik Hukum di Indonesia, dari Otoriter Konservatif Menuju Konfigurasi Demokratis-Responsif*. Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada.
- Hamami. Taufiq. 2003. *Mengenal Lebih Dekat : Kedudukan dan Eksistensi Peradilan Agama Dalam Sistem Tata Hukum Di Indonesia*. Bandung : Alumni.
- Harahap, Yahya. "Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka Merupakan Ideologi Masa Kini". 1998. Artikel dalam Jurnal Dua Bulanan *Mimbar Hukum*. No 38.
- _____. 1993. *Kedudukan, Kewenangan dan Acara Peradilan Agama : Undang-Undang No. 7 Tahun 1989*. Jakarta : Pustaka Kartini.
- _____. 1997. *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*. Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Hartono, Sunaryati. 1986. "Perspektif Politik Hukum Nasional" dalam *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*. Jakarta : Rajawali.
- _____. 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung : Alumni.
- Hasil Rapat Kerja Nasional MARI dengan Jajaran Pengadilan Seluruh Indonesia Tahun 2004. Semarang 27 Sampai Dengan 30 September 2004. Mahkamah Agung RI.
- Irsyad. Syamsuhadi. 2004. *Catatan Rakernas Satu Atap Kekuasaan Kehakiman di Semarang Tahun 2004*. Mahkamah Agung RI.

- Kansil. C.S.T. 1995. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Kantaprawira. Rusadi. 1999. *Sistem Politik Indonesia (suatu model pengantar)*. Bandung : Sinar Baru Algensindo.
- Keraf. Gorys. 1987. *Tata Bahasa Indonesia*. Flores-NTT : Nusa Indah.
- Kusnardi. Moh dan Harmaily Ibrahim. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti.
- Lathif, Jamil. 1983. *Kedudukan dan kekuasaan Peradilan Agama di Indonesia*. Jakarta : Bulan Bintang.
- Lev, Daniel. S. 1990. *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*. Jakarta : LP3ES.
- Madkur, Muhammad Salam. 1964. *Al Qadla Fil Islam*. Mesir : Darun-Nahdah al Arabiyah.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. 2003. *Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pendidikan dan Pelatihan Hakim, Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan SDM Hakim, Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pengelolaan Keuangan Pengadilan*. Jakarta : MA RI dan The IMF Dutch Technical Assistance Sub-Account.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia Lingkungan Peradilan Agama. 2003. *Suara Uldilag*. Tahun I No. 1 Mei. Jakarta : Pokja Perdata Agama MA-RI.
- Mahfud MD, Moh. 1998. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta : Pustaka LP3ES Indonesia.
- _____. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta : Gama Media.
- _____. 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta : Gama Media atas Kerjasama yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation.
- _____. 1999. *Peluang Konstitusional Bagi Peradilan Agama*. Yogyakarta : UII Press.

- _____. 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Manan, Bagir. "Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka". 1999. Artikel Dalam Jurnal Dua Bulanan *Mimbar Hukum*. No. 43.
- _____. 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta : FH.UII. Press.
- Mardjono. Hartono. 2001. *Negara Hukum Yang Demokratis, Sebagai Landasan Membangun Indonesia Baru*. Jakarta : Koridor Pengabdian.
- Mertokusumo, Sudikno. 1986. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta : Liberty.
- Mudzhar, Muhammad Atho. ("et al"). 1998. *Hukum Islam Dalam Tatahan Masyarakat Indonesia*. Jakarta : Logos.
- _____, 2005. *Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat Implikasi dan Tantangan Bagi Fakultas Syari'ah*. Jakarta : Puslitbang Kehidupan Beragama.
- Mujahidin, Ahmad. 2006. *Peradilan Satu Atap di Indonesia*. Bandung : PT. Refika Aditama.
- Mustafa. Bachsan. 2003. *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti.
- Noer, Deliar. 1998. *Reformasi Politik dan Kepemimpinan Nasional : Perspektif Demokratisasi, Indonesia Di Persimpangan Jalan*. Bandung : Mizan.
- Noeh, Zaini Ahmad. (trans). Daniel S. Lev. 1980. *Peradilan Agama Islam di Indonesia*. Jakarta : Intermasa.
- _____. 1982. *Sejarah Peradilan Agama di Indonesia. Disampaikan pada Simposium Sejarah Peradilan Agama tanggal 8-10 April 1982*. Bogor : Proyek Pembinaan Administrasi Hukum dan Peradilan Agama.
- _____. dan Abdul Basit Adnan. 1983. *Sejarah Singkat Pengadilan Agama Islam di Indonesia*. Surabaya : Bina Ilmu.

- Nugent, Thomas. (trans). Baron De Montesquieu. 1949. *The Spirit Of The Law*. New York : Hafner Press.
- Rahardjo. Satjipto. 1986. "Hukum Dalam Perspektif Sejarah dan Perubahan Sosial" dalam *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*. Jakarta : Rajawali.
- _____. T.Th. *Masalah Penegakan Hukum*. Bandung : Sinar Baru.
- _____. 2003. *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*. Jakarta : Penerbit Buku Kompas.
- Ramulyo. M. Idris. 1997. *Asas-asas Hukum Islam, Sejarah Timbul dan Berkembangnya Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum di Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Sadjali, Munawir. ("et al"). 1999. *Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*. Yogyakarta : UII.
- Saekan, Ernati Effendi. 1997. *Sejarah Penyusunan Kompilasi Hukum Islam Di Indonesia*. Surabaya : Arkola.
- Siregar. Bismar. 1986. "Studi Kritis Terhadap Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman" dalam *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*. Jakarta : Rajawali.
- Simorangkir, J.T.C. 1971. *Kamus Hukum*. Jakarta : Erlangga.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : UI Pres.
- _____. 2002. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta : PT. Raja Grafindo.
- _____ dan Sri Mamudji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta : PT RajaGrafindo.
- Soetoprawiro. Koerniatmanto. 1994. *Pemerintahan dan Peradilan di Indonesia (Asal-Usul dan Perkembangannya)*. Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Soeyoeti, Zarkowi. 1999. *Sejarah Penyusunan Kompilasi Hukum Islam*. Yogyakarta : UII Press.

- Subekti dan Tjitrosoedibyo. 1971. *Kamus Hukum*. Jakarta : Pradya Paramita.
- Suma, Muhammad Amin. 2004. *Himpunan Undang-Undang Perdata Islam & Peraturan Pelaksanaan Lainnya Di Negara Hukum Indonesia*. Jakarta : RajaGrafindo Persada.
- Sunaryo, J.R. (trans). Montesquieu. 1993. *Membatasi Kekuasaan (Telaah Mengenai Jiwa Undang-Undang)*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Sunny. Ismail. 1977. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta : Aksara Baru
- _____. 1985. *Pembagian Kekuasaan Negara*. Jakarta : Aksara Baru.
- Suseno. Franz Magnis. 2001. *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Syahrani, Riduan. 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Thalib. Sayuti. 1982. *Receptio A. Contrario : Hubungan Hukum Adat dengan Hukum Islam*. Jakarta : Bina Aksara.
- Thaib, Dahlan. "Independensi dan Peran Mahkamah Agung (Kajian dari Sudut Pandang Yuridis Ketatanegaraan)". 2000. Artikel dalam *Jurnal Hukum*. No. 14 Vol. 7.
- _____. 2000. *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*. Yogyakarta : Liberty.
- Tim Penyusunan Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 1989. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Jakarta : Balai Pustaka.
- Unger, Roberto Mangabeira. 1976. *Law in Modern Society : Toward a Criticism of Society Theory*. Macmillan Publishing Co. inc.
- Poerwadarminta. 1982. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta : Balai Pustaka.

Position Paper KRHN & LeIP. 1999. *Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*. Jakarta : Indonesia Center for Environmental Law (ICEL).

Wahidin. Samsul. 2002. *Pemikiran Montesquieu tentang Pemisahan Kekuasaan dan Pengaruhnya Terhadap Ketatanegaraan RI*. Banjarmasin : Makalah Program Magister Ilmu Hukum Universitas Lambung Mangkurat.

Waluyo, Bambang. 1992. *Implementasi Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*. Jakarta : Sinar Grafika.

Sumber lain

Al Qur'an dan Terjemahannya.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor X/MPR/1998 tentang
Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka
Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional
sebagai Haluan Negara,

Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999
tentang GBHN Tahun 1999-2004,

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1970
Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan
Kehakiman. .

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 tahun 1974
tentang Perkawinan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 tahun 1985
tentang Mahkamah Agung,

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1989
tentang Peradilan Agama,

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun
1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor
14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok
Kekuasaan Kehakiman.

- Undang-Undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 8 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial
- Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.
- Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
- Undang-Undang No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.
- Undang-Undang No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.
- Undang-Undang No. 51 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 11 Tahun 2003
Tentang Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah
Provinsi di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.

Keputusan Presiden Republik Indonesia 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.

Keputusan Presiden Nomor 56 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan
Pengalihan Urusan Organisasi, Administrasi, dan
Finansial Lembaga Peradilan Agama dan Peradilan
Militer.

Qanun Provinsi Nagroe Aceh Darussalam No. 10 Tahun 2002
tentang Peradilan Syariat Islam.

CURRICULUM VITAE

Diana Rahmi lahir di Banjarmasin, Kalimantan Selatan tanggal 14 Juli 1972. Pendidikan sarjana diselesaikan di IAIN Antasari Banjarmasin Fakultas Syariah Jurusan Peradilan Agama tahun 1996. Kemudian melanjutkan kuliah pada Program Magister Ilmu Hukum pada Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin, lulus pada tahun 2005. Sekarang aktif sebagai Staf Pengajar pada Fakultas Syariah IAIN Antasari Banjarmasin, disamping juga turut aktif mengembangkan LKBH Syariah IAIN Antasari Banjarmasin.

