

Peluang Konstitusional Bagi Peradilan Agama

Oleh : Moh. Mahfud MD



Moh. Mahfud MD adalah alumnus dan dosen pada Fak. Hukum UII. Dilahirkan di Madura pada 13 Mei 1957, lulus dari UII pada tahun 1983, lulus dari Pasca Sarjana S.2 UGM pada tahun 1989 dalam bidang Ilmu Politik; saat ini sedang mempersiapkan disertasi untuk mendapatkan derajat doktor dalam "Ilmu Hukum" dari program Pasca Sarjana S.3 UGM dengan judul disertasi "Pergeseran Politik

Hukum di Indonesia, Studi tentang Pengaruh Perubahan Konfigurasi Politik terhadap Karakter Norma Hukum".

Ketika redaksi UNISIA menyusun proposal untuk diskusi ini sayalah yang paling getol mengusulkan agar Prof. KH. Ali Yafie dan KH. Azhar Basyir, MA. ditampilkan sebagai pembicara untuk topik pertama yaitu "Peluang Konstitusional Berlakunya Hukum Islam dan Peradilan Agama di Indonesia". Kedua ulama dari dua ormas Islam terbesar di Indonesia ini mempunyai wawasan dan cara berfikir yuridis yang baik yang juga didukung oleh pengalaman politik yang cukup panjang.

Meskipun semula memastikan untuk hadir, tetapi dua hari yang lalu secara tiba-tiba KH. Ali Yafie mengabarkan melalui saluran interlokal bahwa ada halangan mendadak untuk hadir. Sesuai dengan aturan main di majalah UNISIA sayalah redaktur yang harus bertanggung jawab untuk menggantikan dan mengambil over sebagai pembicara dalam bidang hukum. Dan saya tidak dapat mengelak.

Suasana panas

Ketika pada tahun 1989 Pemerintah mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Peradilan Agama (RUUPA) untuk dibahas di DPR muncul polemik yang hangat, bahkan cenderung panas, di tengah-tengah masyarakat. Jika saat ini kita coba membuka lagi klipng-klipng polemik tersebut maka akan segera tampak bahwa polemik tentang PA saat-saat itu adalah lebih sarat dengan muatan politik ketimbang muatan hukumnya. Sebagai orang yang pernah belajar sedikit ilmu politik dan sedikit ilmu hukum saya memang percaya pada tesis bahwa "hukum adalah produk politik" atau "hukum adalah kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing" sehingga diskusi-diskusi yang mengiringi proses kelahiran sebuah produk hukum tidak dapat menghindarkan dirinya dari soal-soal politik. Dalam keadaan demikian maka cara berfikir atau logika yuridis yang seharusnya lebih mengedepan

di dalam "berpolemik menjadi tenggelam di dalam kegaduhan-kegaduhan yang berbau politis"

Demikianlah, seperti yang terjadi pada pembahasan RUU tentang Sistem Pendidikan Nasional, maka pembahasan RU-PA disertai dengan polemik panas antara kubu pendukung dan penolaknya. Ada sementara media massa yang lebih banyak menonjolkan sisi penolakan terhadap RUU tersebut dan ada juga yang sebaliknya memberi support. Pro-kontra pun merebak dalam pelataran politik nasional kita. Para penolak beranggapan bahwa sebuah UU tentang Peradilan Agama tak dapat ada di negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila sebab negara ini bukanlah negara agama (yang mendasarkan pada satu agama), bahkan ada diantaranya yang mengkaitkan-kaitkan dengan Piagam Jakarta atau neo-Piagam Jakarta yang secara resmi telah dihapus pada tanggal 18 Agustus 1945 di dalam sidang resmi Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Tegasnya, menurut kaum penolak itu, adanya UU-PA tidak memiliki peluang konstitusional. Sikap penolakan ini semakin mengentara dan merasa mendapat dukungan dari pandangan seorang tokoh muda dan pimpinan anormas Islam yang besar yang pernah mengatakan bahwa hukum Islam tidak dapat menjadi hukum nasional. Suara yang senada dengan itu muncul juga ketika disembulkan pikiran bahwa jika lembaga Peradilan Agama Islam "boleh ada" maka Peradilan agama lain juga harus "boleh ada" sebab Pancasila sebagai dasar negara memberi kedudukan yang sama kepada agama-agama yang secara sah ada dan dianut oleh warga negara Indonesia.

Dari perspektif yuridis saya melihat bahwa adanya Peradilan Agama (yang kini

dikukuhkan dengan UU No. 7 Tahun 1989) memiliki peluang atau legitimasi konstitusional tanpa harus dikait-kaitkan dengan Piagam Jakarta atau sindiran dengan neo-Piagam Jakarta. Dan dari perspektif yang sama saya berpendapat bahwa hanya Peradilan Agama Islam yang mungkin diadakan di negara Pancasila Indonesia ini.

Tiga landasan

Ada tiga landasan konstitusional yang biasanya dipakai sebagai dasar pijak bagi Peradilan Agama Islam di Indonesia, yaitu Pancasila, Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dan UUD 1945

1. Pancasila

Sila Ketuhanan Yang Maha Esa di dalam Pancasila dapat dijadikan dasar bagi berlakunya hukum-hukum agama di Indonesia sebab setiap agama mendasarkan diri pada keimanannya terhadap Tuhan. Prof. Hazairin misalnya, mengatakan bahwa dengan Pancasila sebagai dasar negara maka hukum agama yang diyakini para penganutnya memperoleh legalitas konstitusional untuk diberlakukan sekaligus meruntuhkan teori Receptie yang dulunya dipakai sebagai dasar kebijakan pemerintah kolonial Belanda. Tentu saja berlakunya hukum agama bagi penganut-penganutnya adalah terutama sejauh menyangkut hukum privat.

Berdasarkan pandangan ini maka aturan hukum dari agama-agama yang dianut oleh penduduk di Indonesia dapat diberlakukan. Menurut pandangan ini pula seharusnya bukan hanya Peradilan agama Islam yang dapat dilembagakan tapi agama-agama lainpun sejauh diakui di dalam naungan Pancasila dapat pula memiliki lembaga yang sama. Tetapi harus segera

diingat bahwa untuk pelebngaan suatu jenis peradilan dituntut syarat-syarat tertentu yang, seperti akan diuraikan nanti, hanya dimiliki oleh agama Islam. Oleh sebab itu tidak dapat secara serta merta dikatakan bahwa agama-agama lain dapat juga membuat PA-nya sendiri.

2. Dekrit Presiden 5 Juli 1959

Menurut Prof. . Notonagoro tercantumnya Piagam Jakarta di dalam Konsideran Dekrit Presiden 5 juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 menyebabkan rumusan sila pertama Pancasila mendapat tambahan "berkesesuaian dengan hakikat Tuhan Yang Maha Esa dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab". Atas dasar ini maka berlakunya hukum Islam bagi pemeluk-pemeluknya mendapatkan landasan yang kokoh.

Tetapi seperti kita tahu bahwa setiap upaya penafsiran yang berbau Piagam Jakarta senantiasa menimbulkan kontroversi termasuk penafsiran atau pandangan dari bagan filsafat hukum seperti Prof. Notonagoro. Counter pendapat muncul secara lugas bahwa yang diberlakukan oleh Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah UUD 1945 yang disahkan oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945 sehingga tidak mencakup Piagam Jakarta. Kontroversi pendapat ini akhirnya terjawab dengan keluarnya Inpres No. 12 Tahun 1968 yang memberi penegasan bahwa Pancasila yang resmi dipakai adalah Pancasila yang terdapat di dalam Pembukaan UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh PPKI. Oleh sebab itu, meskipun jawaban tersebut sekedar berbentuk Inpres, maka anak kalimat "dengan kewajiban

menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya" harus dianggap tidak ada. Dan oleh sebab itu pula maka Piagam Jakarta tidak dapat dijadikan dasar hukum bagi pemberlakuan atau pelebngaan sesuatu. Bahkan ada fenomena bahwa pikiran untuk merefer Piagam Jakarta dalam pembuatan kebijakan dapat dianggap sebagai pikiran makar yang harus dimusnahkan. Pengajuan RUU-PA secara menakutkan, oleh sementara pihak, pernah dikait-kaitkan dengan neo-Piagam Jakarta sebagai pressure agar ditarik kembali.

Saya lebih setuju untuk mengatakan bahwa adanya Peradilan Agama tidak ada kaitannya dengan Piagam Jakarta yang dilakukan di dalam konsiderans Dekrit Presiden 5 Juli 1959 itu. Artinya, ada atau tidak ada Piagam Jakarta eksistensi Peradilan Agama tetap memiliki peluang konstitusionalnya. Secara politik akan lebih baik jika kita tidak mencatolkan sama sekali PA tersebut dengan Piagam Jakarta. Secara yuridis mumi saya lebih setuju untuk mengatakan bahwa adanya Peradilan Agama diberi peluang oleh UUD 1945 yang secara riil dikristalisasikan di dalam Aturan Peralihan pasal II yang kemudian dikukuhkan di dalam berbagai perturan perundang-perundangan yang lain.

3. Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945

Satu hal yang pasti, eksistensi Peradilan Agama di alam kemerdekaan didasarkan pada ketentuan pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan bahwa semua "Lembaga dan peraturan yang ada (pada saat Indonesia merdeka) masih terus berlaku selama belum dibuat lembaga dan peraturan baru menurut UUD"

Pada saat Indonesia memproklamasikan

kan kemerdekaannya lembaga Peradilan Agama sudah ada di Indonesia. lembaga ini dibentuk sejak tahun 1882 di tempat-tempat yang ada Landraad (Pengadilan Negeri)nya. Bahkan sebelum secara formal diakui oleh pemerintah pada tahun 1882 itu peradilan agama telah diterapkan secara riil. Begitu juga pada tahun 1760 telah diterbitkan Compedium Freijer yang menghimpun materi hukum perkawinan dan waris Islam yang dijadikan pedoman menyelesaikan sengketa antar orang-orang Islam. Dengan demikian berdasarkan pasal II Aturan Peralihan tersebut lembaga Peradilan Agama dapat terus hidup selama belum ada ketentuan baru yang mengubahnya. Ternyata kemudian ada peraturan-peraturan baru yang menguatkan eksistensinya. Pada tahun 1948 Peradilan Agama dijadikan salah satu bagian Peradilan Umum, tetapi sebelum ketentuan tersebut dapat berlaku sudah ada sebuah UU yang memberikan pengakuan bahwa Peradilan Agama adalah lembaga yang mandiri yakni UU Darurat No. 1 Tahun 1951. Di dalam pasal 1 ayat (2) UU Darurat No. 1 Tahun 1951 itu dicantumkan penghapusan semua peradilan adat dan swapraja kecuali Peradilan Agama jika merupakan bagian tersendiri dari Peradilan Swapraja. Dengan demikian Peradilan Agama terus berjalan dan memperoleh legalitasnya. Selanjutnya setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 pada tahun 1964 pemerintah mengundang UU No. 19 Tahun 1964 (tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman) yang secara tegas menyebutkan adanya empat lingkungan peradilan di Indonesia yaitu Peradilan Umum, Peradilan agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Akhirnya pada jaman Orde Baru dikeluarkan lagi UU No. 14 Tahun 1970

(tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman) yang didalam pasal 10 tetap melembagakan empat lingkungan peradilan seperti yang dianut didalam UU No. 19 Tahun 1964.

Dengan demikian jika diurut dari awal ternyata bahwa Peradilan Agama di Republik Indonesia mula-mula mendapat legalitasnya dari Aturan Peralihan pasal II UUD 1945 yang kemudian dikuatkan lagi oleh hukum-hukum baru yang lahir setelah itu yaitu UU Darurat No. 1 Tahun 1951, UU No. 19 Tahun 1964, dan UU No. 14 Tahun 1970. Jadi pengundangan UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama bukanlah wujud dari upaya neo Piagam Jakarta, bahkan dilihat dari landasan yang terakhir ini adanya UU-PA sama sekali tidak ada kaitannya dengan Piagam Jakarta. Artinya dipandang dari sudut hukum, ada atau tidak ada Piagam Jakarta, Peradilan Agama di Indonesia memiliki legalitas konstitusionalnya.

Peradilan Agama lain ?

Jika dilihat dari sudut gramatika (bahasa) istilah "Peradilan Agama" dapat berarti Peradilan Agama apa saja yang ada secara sah di Indonesia. Ini dapat saja diartikan bahwa agama-agama selain Islam dapat juga memiliki lembaga peradilan agamanya sendiri-sendiri. Tetapi cara pandang yang demikian tentu saja tidak dapat dibenarkan sebab untuk mengerti maksud isi suatu hukum tidak dapat semata-mata dilihat dari bunyi istilah atau bahasanya (penafsiran gramatika) tetapi harus pula dilihat dari sudut sejarah dan kenyataan sosial yang hidup pada waktu hukum itu diformulasikan (penafsiran historis dan penafsiran sosiologis). Dalam kaitan ini perlu ditegaskan bahwa Peradilan

Agama yang diberlakukan berdasarkan pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 adalah **Peradilan Agama Islam** sebab sejak dilembagakan secara formal pada tahun 1882 peradilan agama Islamlah yang disebut Peradilan Agama. Begitu juga jika peraturan perundang-undangan yang lahir kemudian menyebut Peradilan Agama (seperti UU Darurat No. 1 Tahun 1951, UU No. 19 Tahun 1964, dan UU No. 14 Tahun 1970) maka yang dimaksudkan adalah Peradilan Agama Islam sebab secara historik dan sosiologis hanya agama Islamlah yang berhak atas nama itu. Dengan demikian agama selain Islam tidak dapat menuntut hak untuk memiliki lembaga peradilan berdasarkan peluang dan istilah yang dimungkinkan oleh pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, UU Darurat No. 1 Tahun 1951, UU No. 19 Tahun 1964, dan UU No. 14 Tahun 1970.

Ada alasan lain yang sifatnya lebih teoretis untuk mengatakan bahwa hanya agama Islam yang dapat memiliki Peradilan Agama yaitu alasan terpenuhi atau tidak terpenuhinya syarat untuk beroperasinya sebuah peradilan. Ada tiga syarat yang memungkinkan adanya lembaga peradilan yaitu adanya **legalitas** (peraturan hukum yang membenarkan), adanya **perangkat atau organ** (hakim-hakim dan fasilitas fisiknya), dan adanya **hukum material** yang dapat dijadikan pedoman dalam kompetensi absolutnya. Peradilan agama Islam telah memenuhi ketiga syarat tersebut, tetapi agama-agama lain belum memilikinya. Bolehlah untuk syarat **pertama dan kedua** dapat dimiliki melalui perjuangan di lembaga legislatif, tetapi untuk memenuhi syarat ketiga (hukum materialnya) rasanya amat sulit sebab sebuah hukum material yang bernaung di bawah bendera agama tak

dapat dikarang-karang begitu saja; ia harus berasal dari sumber ajarannya yang primer. Jika sebuah norma hukum (material) dapat lahir sebagai jabaran dari tataran filsafat dan tataran azas hukum (dalam banyak hal filsafat dan azas ini sulit dibedakan) maka kita dapat melihat bahwa didalam Islam sudah ada filsafat yang jelas, azas yang jelas, serta norma-norma yang jelas. Oleh sebab itu kita dapat melihat jabaran itu dalam bentuk : orang yang melakukan apa mendapat hak, kewajiban, atau sanksi apa. Ada azas bahwa "perkawinan harus dilakukan menurut ketentuan agama" yang kemudian dijabarkan dalam norma (misalnya) berupa syarat-syarat perkawinan, atau azas perbedaan tanggungjawab antara pria dan wanita yang kemudian dijabarkan dalam norma waris bahwa ahli waris pria terdekat dapat menjadi ashabah atau mendapat bagian dua kali lebih besar daripada wanita. Terlepas dari kontroversi tentang kemungkinan "reaktualisasi penafsiran," tetapi norma-norma (hukum material) itu telah ada dan tersusun secara sistematis.

Sejauh pelajaran saya tentang hukum, agama selain Islam memang telah memiliki filsafat atau azas-azas hukum yang baik, tetapi belum turun pada tataran norma sehingga tidak dapat dioperasikan di pengadilan. Yang dapat dioperasikan di (atau memiliki) peradilan adalah norma, bukan filsafat atau azas. Pelanggaran atas filsafat atau azas itu dapat dihukum jika filsafat dan azas tersebut telah dijabarkan dalam bentuk norma-norma. Orang melanggar Pancasila atau UUD 1945 misalnya tidak dapat dibawa ke pengadilan karena Pancasila dan UUD 1945 merupakan himpunan filsafat dan azas-azas. Jika ada orang dibawa ke pengadilan dan dihukum