

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap negara di dunia memiliki aturan-aturan hukum yang dibuat oleh penguasa negara, disusun oleh suatu sistem dan dalam keseluruhannya membentuk suatu badan hukum nasional (Anonymous, 1985 : 213). Adanya aturan-aturan hukum mutlak diperlukan dalam suatu negara, karena untuk mengatur tata kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Tanpa aturan-aturan hukum kehidupan bernegara dan bermasyarakat tidak akan tertib dan akan kacau balau tak terkendali.

Di Indonesia yang identik pula disebut negara hukum, mempunyai sistem dasar hukum besar yang berlaku dan hidup serta berkembang. Keempat hukum tersebut menurut Daud Ali (1997: 182) adalah hukum adat, hukum Islam, hukum barat Konstitusional, dan *Commun Law*. Akan tetapi perkembangan hukum di suatu negara selalu dipengaruhi oleh kesadaran hukum masyarakat dan politik hukum yang dilakukan oleh pemerintah negara bersangkutan. Hukum yang berkembang di Indonesia hingga sekarang masih tampak ada beberapa hukum yang seutuhnya merupakan produk kolonial Belanda, berdasarkan pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang berbunyi : “segala badan negara dan peraturan yang ada masih berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini” (A Djazuli, 1994:

234). Maksud dari Undang-Undang Dasar ini adalah bahwa aturan hukum yang sudah ada selama belum ada perubahan itu tetap berlaku.

Salah satu lembaga peradilan yang ada di Indonesia, yaitu lembaga Peradilan Agama, telah ada (diadakan) bersamaan dengan tumbuhnya berbagai pusat kekuasaan Islam di Indonesia jauh sebelum masa penjajahan. Dimana hukum Islam sebagai hukum yang berdiri sendiri telah mempunyai kedudukan yang kuat baik dimasyarakat maupun di dalam peraturan perundang-undangan negara. Kerajaan-kerajaan Islam yang pernah berdiri di Indonesia melaksanakan hukum Islam dalam wilayah kekuasaannya masing-masing.

Sampai abad ke-19 lembaga peradilan agama tersebut tidak ada campur tangan pemerintah kolonial yang turut mengatur dan mengurus soal-soal peradilan agama Baru pada tahun 1930 pemerintah mengambil kebijaksanaan menempatkan pengadilan agama di bawah penguasaan *Landraad*. Sejak itu peradilan agama mulai pecah dan hilang kebebasannya. Putusan peradilan agama memerlukan "*executoire verklaring*" dari *Landraad* dan dinyatakan tidak berwenang melakukan penyitaan atas barang atau uang (Bagir Manan, 1994: 146).

Raja Belanda dalam usahanya menertibkan peradilan agama mengeluarkan keputusan nomor 24 tertanggal 19 Januari 1882 dimuat dalam Stb. 1882 nomor 152 tentang pembentukan Pengadilan Agama di Jawa dan Madura, dalam bahasa Belanda di sebut "*Bepalingen betrefende de Priesterraden of Java en Madoera*", dan untuk singkatnya selalu disebut Stb.

1882 No. 152 (Zaini Ahmad Noeh, 1980: 32). Stb. 1882 No. 152 adalah termasuk buah pikiran dari LWC. Van den Berg dengan teorinya "*Teori Receptio in Complexu*" dimana dia mengatakan bahwa bagi orang Islam berlaku enuh hukum Islam sebab dia telah memeluk agama Islam walaupun dalam pelaksanaannya terdapat penyimpangan-penyimpangan (Sajuti Thalib, 1985: 5).

Christian Snouck Hurgronje, penasihat Pemerintah Belanda urusan Islam dan Pribumi, menentang teori *Receptio in Complexu* yang dikemukakan LWC. Van den Berg tersebut diatas, ia mengemukakan pendapat baru yang berlawanan dengan pendapat Van den Berg itu. Menurut Snouck, yang berlaku bagi orang Islam bukanlah hukum Islam, melainkan hukum adat. Ke dalam hukum adat itu memang telah masuk pengaruh hukum Islam, tetapi pengaruh itu baru mempunyai kekuatan hukum kalau sudah diterima oleh hukum adat. Hukum adatlah yang menentukan ada tidaknya hukum Islam itu (Munawir Sjadzali, 1994: 45). Pendapat Snouck ini dikembangkan oleh Van Volenhoven dan Ter Haar. Pendapat ini kemudian dikenal dengan teori *Resepsi*. Menurut penganut teori *Resepsi*, hukum Islam bukanlah hukum. Hukum Islam baru diakui sebagai hukum jika telah menjadi hukum adat.

Sebagai akibat dari teori *Resepsi* yang dikembangkan secara sistematis oleh sarjana hukum Belanda, orang berpendapat bahwa perkembangan hukum di Indonesia melalui kodifikasi dan unifikasi bertitik tolak hanya dari hukum adat dan hukum barat. Hal ini dicerminkan dari rumusan politik hukum dan Garis-Garis Besar Haluan Negara selama

Pembangunan Jangka Panjang Pertama. Namun pada tahun 1981, Menteri Kehakiman pada waktu itu Ali Said, menegaskan bahwa disamping hukum adat dan hukum eks-Barat, hukum Islam merupakan salah satu komponen tata hukum di Indonesia, menjadi salah satu sumber bahan baku pembentukan hukum nasional (Daud Ali, 1997: 182).

Adapun dalam pengembangan dan menjalankan hukum di Indonesia Menteri Kehakiman (Ismail Saleh) memberikan rambu-rambu pengembangan hukum di tanah air dengan mengemukakan tiga wawasan (konsepsi cara memandang persoalan), yaitu: wawasan kebangsaan, wawasan nusantara, dan wawasan Bhinneka Tunggal Ika (Daud Ali, 1997: 187). Pendapat Menteri tersebut sangat relevan karena hukum nasional yang akan dan sedang dibangun harus mampu mengayomi dan memayungi seluruh bangsa dan negara Indonesia dalam segala aspek kehidupannya. Dengan kata lain pembangunan itu meliputi pula bidang hukum sebagai satu gejala sosial dan bukan semata-mata untuk bidang ekonomi saja. Hukum mempengaruhi pembangunan masyarakat agar pembangunan yang berarti perubahan itu tetap berjalan dengan tertib dan lancar, dan sebaliknya pembangunan itu sendiri mempengaruhi hukum dalam arti menambah mantap tegaknya hukum di tanah air Indonesia yang secara tegas menyatakan dirinya sebagai negara hukum.

Untuk menjaga dinamika hukum agar memenuhi tugasnya sebagai sarana pembangunan, perlu dilakukan Pembinaan Hukum. Menurut JCT Simorangkir sebagaimana dikutip oleh Abdurrahman (1995: 153), Pembinaan

hukum mencakup pengertian membangun sesuatu disamping kalau perlu memperbaharainya dan kemudian terus mengikuti perkembangannya, dengan kemungkinan mengadakan koreksi sambil berjalan. Dengan demikian pembinaan itu meliputi kegiatan pembangunan hukum yaitu menetapkan ketentuan-ketentuan baru pengganti ketentuan-ketentuan lama yang berbau kolonial dan kegiatan pembaharuan atau pembinaan (arti sempit) yaitu usaha menyesuaikan terus menerus hukum nasional yang telah ada sejak proklamasi dengan kebutuhan yang terus berubah. Baik pembangunan maupun pembinaan dalam arti sempit itu tentunya dikendalikan ke arah terwujudnya tujuan yaitu satu Tata Hukum Nasional yang bersifat modern, dengan landasan Idiil (*Rechtside*) Pancasila, landasan struktural Undang-Undang Dasar 1945 dan landasan oprasional berupa Garis-Garis Besar Haluan Negara dengan tidak menutup diri terhadap perubahan yang terjadi di dunia internasional yang akan membawa pengaruh dan manfaat bagi bangsa Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut, kaitannya dengan Peradilan Agama di Indonesia dalam pembinaan hukum nasional dapat dilihat dari ketentuan pasal 14 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 yang berbunyi : "Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya". Dan ketentuan pasal 27 ayat (1) yang berbunyi : "Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti dan memahami niali-niali hukum yang hidup dalam masyarakat".

Konsekuensi dari ketentuan perundang-undangan tersebut, maka peradilan agama sebagai salah satu pengadilan yang ada di Indonesia, ikut serta dalam menyelaraskan hukum dengan kebutuhan masyarakat dan perkembangan zaman yang terus berubah.

Kenyataan diatas membuktikan bahwa hukum Islam memiliki relevansi positif dalam pembinaan hukum nasional. Dan jika diperjuangkan dengan penuh keikhlasan serta kesungguhan, pelembagaan hukum Islam dalam sistem hukum nasional di Indonesia ternyata bukan sebuah kemustahilan. Hal mana menuntut kepekaan dan kreativitas para pemikir muslim atau para pakar hukum dan para hakim di lingkungan Peradilan Agama untuk senantiasa menggali ajaran Islam yang dapat disumbangkan kepada pembangunan hukum nasional (Amrullah Ahmad 1996: xiv).

B. Perumusan Masalah

Berkaitan dengan hal tersebut di atas ada beberapa hal yang perlu untuk dikaji yang dikaitkan erat dengan dengan peradilan Agama dalam Pebinaan hukum nasional. Berawal dari gambaran tersebut, maka kaitannya dengan pembahasan tentang peranan Peradilan Agama dalam pembinaan hukum nasional tidak lepas dari produk perundang-undangan yang ada seperti UUD 1945, UU No. 14 Tahun 1970, UU Nomor 7 Tahun 1989 dan Peraturan Peraturan lainnya yang berkaitan dengan pembahasan ini. Agar lebih mudah dan jelas dalam membahas maka masalah hanya dibatasi pada:

1. Pembahasan tentang perkembangan Peradilan Agama di Indonesia.

2. Fungsi dan tugas Peradilan Agama dalam tata hukum Indonesia.
3. Peranan Peradilan Agama dalam pembinaan hukum nasional.

Dan permasalahan yang akan dibahas di dalamnya dirumuskan dalam pertanyaan sebagai berikut :

1. Bagaimana eksistensi Peradilan Agama di Indonesia dan bagaimana kedudukan dan kewenangannya menurut undang-undang ?
2. Bagaimana kebijakan pemerintah dalam upaya pembangunan dan pembinaan hukum nasional ?
3. Bagaimana peranan Peradilan Agama dalam pembinaan hukum nasional ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui eksistensi Peradilan Agama di Indonesia dan kedudukan dan kewenangannya menurut undang-undang.
2. Untuk mengetahui kebijakan pemerintah dalam upaya pembangunan dan pembinaan hukum nasional.
3. Untuk mengetahui peranan Peradilan Agama dalam pembinaan hukum nasional.

D. Kerangka Berpikir

Suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang akan erat kaitannya dengan peranan, peranan itu sendiri mempunyai hubungan dengan kedudukan (status) dan fungsi yang telah dimilikinya. Peran itu dilakukan

dalam satuan-satuan kehidupan masyarakat, baik dalam satuan terkecil seperti keluarga maupun dalam satuan yang besar seperti dalam kehidupan bernegara.

Peranan merupakan aspek dinamis dari suatu kedudukan dan fungsi, sedangkan kedudukan dan fungsi merupakan aspek statis dari suatu sistem tertentu. Oleh karena itu peranan yang dilakukan oleh seseorang baik secara langsung maupun tidak langsung ditentukan oleh kedudukan dan fungsi itu. Demikian juga halnya terhadap adanya peranan yang dilakukan tergantung dari kedudukan dan fungsi itu. Sehingga orang-orang yang melakukan hak-hak dan kewajiban-kewajibannya sesuai dengan kedudukan dan fungsinya, maka ia telah menjalankan suatu peranan (Soerjono Soekanto 1990: 268).

Secara sederhana peranan merupakan suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan seseorang (individu) dalam masyarakat sebagai satuan organisasi terkecil atau yang lebih luas lagi daripada itu, sedangkan kedudukan (status) dapat diartikan sebagai tempat atau posisi seseorang dalam suatu pola atau kelompok sosial tertentu (soerjono Soekanto, 1990: 269-275). Dan fungsi menunjukkan kepada suatu sistem tertentu (lembaga sosial) untuk mempertahankan (keutuhan) masyarakat sebagai usaha-usaha yang aktif dan berjalan terus menerus (Elizabeth K Nottingham, 1996: 31).

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 bab yang menjelaskan kekuasaan kehakiman hanya terdiri dari dua pasal, yaitu Pasal 24 dan Pasal 25. Dari pasal 24 kita dapat mengambil kesimpulan bahwa pelaksanaan kekuasaan kehakiman adalah sebuah mahkamah agung dan lain-lain badan kehakiman

menurut undang-undang, itu berarti pula kata "lain-lain badan kehakiman" harus disesuaikan dengan kebutuhan hukum serta kesadaran hukum masyarakat (Busthanul Arifin, 1996: 77).

Untuk menjabarkan Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945 dalam hal pelaksanaan dan ketertiban hukum di Indonesia dikeluarkan UU No. 14 tahun 1970 yang menentukan adanya empat lingkungan peradilan yaitu: Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara (Busthanil Arifin, 1996: 77). Peradilan Agama sebagai salah satu lembaga hukum yang menangani tentang hukum Islam di Indonesia baru mempunyai kedudukan yang sederajat dengan pengadilan-pengadilan lainnya dengan dikeluarkannya UU No. 7 tahun 1989 dan hal ini juga menjelaskan bahwa Pengadilan Agama yang dilandasi UU No. 1989 ini adalah sebuah lembaga peradilan yang terdapat di negara Pancasila bukan negara Islam.

Fungsi Peradilan Agama dari dulu sampai sekarang pada sengketa-sengketa hukum perdata atau hukum keluarga antara orang-orang Islam. Maka untuk lebih terarah dalam memeberikan keadilan dan kepastian hukum melalui keputusan-keputusannya maka terbentuklah Kompilasi Hukum Islam. Upaya mengkompilasikan hukum Islam ini merupakan salah satu usaha yang sangat positif dalam pembinaan hukum Islam sebagai salah satu sumber pembentukan hukum nasional (A Djazuli, 1994: 235).

Hukum nasional adalah hukum yang berlaku bagi bangsa tertentu di suatu negara nasional tertentu. Untuk Indonesia, yang disebut hukum nasional adalah hukum yang dibangun oleh bangsa Indonesia setelah

Indonesia merdeka untuk kepentingan nasional, bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, berlaku bagi warga negara Republik Indonesia, termasuk penduduk didalamnya, diantaranya sebagai pengganti hukum kolonial (Daud Ali, 1997: 156).

Untuk membangun dan membina hukum nasional diperlukan politik hukum tertentu. Politik hukum nasional Indonesia pokok-pokoknya ditetapkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara. Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara telah disebutkan dengan tegas asas-asas pembangunan hukum nasional. Diantaranya asas kesadaran hukum, yakni setiap warga negara Indonesia harus selalu sadar dan taat kepada hukum dan kewajiban negara untuk menegakkan dan menjamin kepastian hukum. Pembangunan dan pembinaan dilakukan antara lain dengan mengadakan kodifikasi dan unifikasi bidang-bidang hukum tertentu dengan memperhatikan kesadaran hukum masyarakat, memantapkan kedudukan dan peranan badan-badan penegak hukum antara lain pengadilan sesuai dengan fungsi dan wewenangnya (Daud Ali, 1997: 258).

Dalam arti yang lebih sempit pembangunan atau pembinaan hukum nasional adalah pembinaan asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum dan kaidah-kaidah hukum yang mampu menjadi sarana dan menjamin keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum sehingga terwujud suatu masyarakat Indonesia yang bebas, sama, damai dan sejahtera. Dari sudut ini pembinaan hukum nasional mengandung makna pembaharuan atau

pembentukan asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum, dan kaidah hukum baru (Bagir Manan, 1994: 150).

Politik hukum nasional, sebagaimana tercermin dalam dalam Tap MPR, mengalami perubahan arah kodifikasi dan unifikasi bidang hukum tertentu ke pertimbangan kemajemukan tatanan hukum yang hidup dan berkembang di masyarakat. Sedangkan tatanan hukum itu meliputi hukum barat, hukum adat, dan hukum Islam (Yahya Harahap, 1993:17). Dengan demikian, hukum Islam menempati kedudukan sebagai salah satu tatanan hukum yang berlaku di masyarakat bangsa dan menjadi bahan baku dalam pembentukan hukum nasional. Asas dan kaidah hukum Islam berpeluang untuk ditransformasikan kedalam hukum nasional

Menurut Cik Hasan Bisri (1997: 21), transformasi hukum Islam dalam pembentukan hukum tertulis juga dilakukan dalam bentuk produk pengadilan, sebagai upaya penerapan hukum dalam perkara tertentu. Produk Pengadilan tersebut terhimpun dalam kumpulan yurisprudensi. Dengan demikian, hakim memiliki kedudukan yang penting dalam pembentukan hukum tertulis; bukan hanya sebagai mulut dari peraturan perundang-undangan. Hakim wajib melakukan ijtihad dalam pembentukan hukum yang digali dari nilai-nilai hukum yang hidup di masyarakat, sebagaimana diatur dalam pasal 27 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970.

➤ Berdasarkan hal ini, menurut Bagir Manan, (1994: 152), yurisprudensi peradiln agama yang digali dari ajaran atau hukum Islam atau penerapan ajaran atau hukum Islam akan menjelma dalam bentuk sebagai berikut :

1. Penemuan asas dan prinsip hukum.
2. Pembentukan kaidah-kaidah hukum. Peran yurisprudensi peradilan agama disini sebagai media transformasi kaidah-kaidah yang bersumber dari ajaran dan hukum Islam menjadi bagian dari sistem hukum nasional. Dengan demikian tidak akan ada lagi dualisme antara hukum Islam dan hukum nasional karena telah tercermin secara utuh dalam yurisprudensi.
3. Yurisprudensi peradilan agama dapat mentransformasikan, melahirkan, atau mengadaptasi ajaran (doktrin) hukum menurut ajaran Islam menjadi ajaran (doktrin) dalam sistem hukum nasional.

Di Indonesia, pembinaan hukum nasional dilakukan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia di negara ini, di situasi tertentu digunakan pula bahan-bahan yang berasal dari mancanegara atau sumber yang berasal dari hukum internasional. Sumber-sumber yang berasal dari kebudayaan hukum Indonesia, pada dasarnya terdiri dari hukum barat yang berasal dari Eropa kontinental, hukum adat yang beranekaragam, hukum Islam dan hukum agama lain serta hukum adat golongan timur Asing. T.M Radhie yang dikutiip oleh (A. Djazuli, 1994: 235).

Berbagai asas dan kaidah hukum adat, hukum Islam, hukum Barat yang telah ada di Indonesia, setelah dikaji dan disaring melalui nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum (*Rechtside*) Pancasila dan UUD 1945 dapat menjadi bagian yang integral dari hukum nasional dalam rangka pembaharuan hukum, antara lain mengadakan kodifikasi serta unifikasi

hukum pada bidang-bidang tertentu dengan memperhatikan kesadaran hukum yang berkembang dalam masyarakat (Munawir Sjadzali, 1994; 55).

E. Langkah-langkah Penelitian

Adapun langkah-langkah penelitian yang ditempuh dalam penelitian ini ada beberapa tahap, di antaranya :

1. Jenis Data

Jenis data yang diperoleh bertitik tolak dari perumusan masalah dan tujuan penelitian yang telah dirumuskan, maka jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah jenis data kualitatif. yaitu tentang sejarah perkembangan peradilan agama, pembinaan hukum nasional dan peranan peradilan agama dalam pembinaan hukum nasional.

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data primer berupa UUD 1945, Tap MPR 1973-1999, UU No 14 Tahun 1970, UU No 7 Tahun 1989 dan peraturan perundang-undangan lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

Sedangkan sumber data sekunder diperoleh dari buku-buku, makalah, dan karya ilmiah yang berhubungan dengan masalah penelitian ini.

3. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif analitis yaitu suatu metode yang meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang, dengan tujuan untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, aktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki (Moh Nazir, 1988: 63).

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah Studi Kepustakaan yaitu dilakukan dengan cara menelaah dan mengkaji Peraturan perundang-undangan, buku-buku, makalah, dan karya ilmiah yang berhubungan dengan penelitian ini.

5. Analisis Data

Penelitian ini menggunakan analisis data deskriptif dengan tujuan membuat gambaran yang sistematis dari data yang ada. Sedangkan data yang dianalisis adalah data kualitatif yang dilakukan sebagai berikut :

- a. Melakukan pemilahan data yang telah terkumpul, kemudian diklasifikasikan sesuai dengan katagori tertentu.
- b. Mempelajari data yang sudah terpilih berdasarkan kerangka berpikir.
- c. Menarik kesimpulan dari data yang terkumpul sesuai dengan pembahasan dan tujuan penelitian.