

**PERADILAN SATU ATAP (*THE ONE ROOF SYSTEM*)  
DI INDONESIA DAN PENGARUHNYA  
TERHADAP PERADILAN AGAMA**

**Malik Ibrahim**

*Jurusan Al-Ahwal Asy-Syakhsiyah Fakultas Syari'ah dan Hukum  
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Email: [Malikibrahim1966@gmail.com](mailto:Malikibrahim1966@gmail.com)*

**Abstract :** The process to one-roof the Religious Court system is not as smooth as the one-roof process of other court institutions. It is full of obstacles and faces pros and cons. Nevertheless, in the early 2004, Religious Court had been made beneath Supreme Court as the executor of the highest judicial power. Therefore, Religious Court as the executor has been authentically experiencing escalating reformation, moreover when the Law No. 3 of 2006 concerning the Amendment of Law No. 7 of 1989 concerning Religious Court was issued. This paper is trying to explain some factors that influence the one-roof process of Indonesian Courts especially Religious Court as well as the effects of one-roof court implementation towards the existence of Religious Court in Indonesia.

**Abstrak:** Peradilan Agama (PA) pada era reformasi telah mengalami perkembangan yang signifikan ke arah kemajuan, diantara kemajuan yang menonjol adalah penyatuatapan lembaga peradilan di bawah Mahkamah Agung (MA). Proses penyatuatapan PA di bawah MA tidak semulus penyatuatapan Badan Peradilan lainnya. Ia penuh liku dan menghadapi pro dan kontra. Meskipun demikian, akhirnya pada awal tahun 2004, Peradilan Agama (PA) telah benar-benar di bawah Mahkamah Agung (MA) sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman tertinggi. Sehingga dengan demikian, PA sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman telah benar-benar mengalami loncatan perubahan, terlebih lagi ketika keluarnya UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1989 Tentang PA. Tulisan ini berusaha memaparkan beberapa faktor yang berpengaruh terhadap penyatuatapan peradilan di Indonesia khususnya PA dan pengaruh

dilaksanakannya peradilan satu atap terhadap keberadaan PA di Indonesia.

**Kata Kunci** : *Peradilan Satu Atap, Peradilan Agama, Independensi Peradilan.*

## Pendahuluan

Peradilan adalah proses pemberian keadilan di suatu lembaga yang disebut pengadilan<sup>1</sup>. Sedangkan pengadilan adalah lembaga atau badan yang bertugas menerima, memeriksa, mengadili dan menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya.<sup>2</sup> Dalam mengadili dan menyelesaikan suatu perkara itulah terletak proses pemberian keadilan yang dilakukan oleh hakim.

Sedangkan Peradilan Agama (selanjutnya disingkat menjadi PA) adalah: “Salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara tertentu”.<sup>3</sup> Di samping PA terdapat tiga lingkungan peradilan lainnya yaitu: Peradilan Umum, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan dalam UU No. 4 Tahun 2004 ditambah dengan Mahkamah Konstitusi.<sup>4</sup> Kelima peradilan tersebut merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman dalam Negara Republik Indonesia, yang mempunyai kedudukan yang sama, sederajat dengan kekuasaan yang berbeda.<sup>5</sup> Peradilan Agama merupakan peradilan khusus karena mengadili perkara-perkara tertentu mengenai golongan rakyat tertentu.<sup>6</sup> Dalam hal ini PA hanya berwenang di bidang perkara perdata tertentu saja, tidak termasuk bidang perkara pidana dan pula hanya untuk

<sup>1</sup> Ahmad Warson Munawir, *Al-Munawwir* (Kamus Arab-Indonesia), Cet. 1, (Jakarta: tnp, 1996), hlm. 1215.

<sup>2</sup>Alaiddin Koto, *Sejarah Peradilan Islam*, Cet. 2 (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 8.

<sup>3</sup>UU No 3 Tahun 2006 tentang *Perubahan terhadap UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama*, Pasal 2.

<sup>4</sup>Pasal 2 UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

<sup>5</sup>Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Cet. 12, (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm. 278-279.

<sup>6</sup>Penjelasan Pasal 10 ayat 1 UU No 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

orang-orang Islam di Indonesia, dalam perkara-perkara perdata Islam tertentu tidak mencakup seluruh perdata Islam.<sup>7</sup>

PA mengalami pertumbuhan dan perkembangan dalam rentang waktu yang panjang, sejak Islam menjadi kekuatan politik di Indonesia pada masa munculnya kerajaan-kerajaan Islam hingga dewasa ini. Kini ia menjadi salah satu peradilan negara yang memiliki kekuatan sejajar dengan peradilan negara yang lainnya, terutama sejak diundangkannya UU No. 3 tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.<sup>8</sup>

Keberadaan PA sebelum diberlakukannya kebijakan peradilan satu atap (*one roof system*) merupakan salah satu pilar utama disamping pilar-pilar lainnya dalam lingkungan Departemen Agama (Depag) pada waktu itu. Namun seiring dengan perkembangan dan kebutuhan PA terhadap kemandirian lembaga peradilan (independensi lembaga peradilan) maka PA yang sebelumnya dalam aspek pembinaan berada pada dua lembaga yaitu Depag dan Mahkamah Agung (MA), maka pada era Reformasi PA hanya dibina oleh MA saja tanpa keberadaan Depag. Sehingga dengan fenomena tersebut terdapat kekhawatiran pada sebagian kalangan muslim di Indonesia bahwa nilai-nilai agama Islam yang selama ini mewarnai keberadaan PA dikhawatirkan akan lenyap, sehingga dikhawatirkan PA akan menjadi peradilan yang sekuler atau jauh dari nilai-nilai keagamaan (Islam). Tulisan ini berupaya untuk memaparkan faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya perubahan tersebut dan dampaknya bagi keberadaan PA di Indonesia. Sekaligus untuk menguji apakah kekhawatiran tersebut memang terbukti dalam realitas sejarah PA di Indonesia, khususnya di era Reformasi.

---

<sup>7</sup>Kecuali pada Mahkamah Syari'ah di Nanggroe Aceh Darussalam, disamping khusus ia juga sebagai Peradilan yang unik. Lihat dalam Basiq Djalil, *Peradilan Agama di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada, 2010), hlm. 9.

<sup>8</sup> Cik Hasan Bisri, *Peradilan Agama di Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000), hlm. 258.

Dari latar belakang tersebut tulisan ini diarahkan pada dua hal, yang pertama, tentang faktor-faktor yang berpengaruh terhadap penyatuatapan peradilan di Indonesia khususnya PA. Kemudian yang kedua pengaruh dilaksanakannya peradilan satu atap terhadap keberadaan PA di Indonesia.

Alasan memilih PA sebagai bahan obyek kajian dalam tulisan ini adalah karena PA merupakan suatu lembaga peradilan yang secara khusus para pihak (subyek) yang berperkara (*justitiabelen*) adalah umat Islam, dimana secara jumlah (kuantitatif) merupakan jumlah mayoritas dibandingkan umat-umat dari pemeluk agama lainnya di Indonesia. Artinya dari segi jumlah umat Islam yang mayoritas tersebut tentunya berpengaruh terhadap kekuatan politik (*bargaining power*) dan berpengaruh pula terhadap keberadaan PA di Indonesia yang notabene merupakan peradilan bagi umat Islam.

Sedangkan alasan membatasi era Reformasi pada tulisan ini adalah karena era tersebut merupakan perkembangan terkini dari PA, sehingga kontribusi yang dihasilkan dari tulisan ini diharapkan lebih relevan dengan kondisi Indonesia kekinian. Namun hal lain yang tidak kalah penting karena di era ini kondisi perpolitikan nasional yang sudah sangat berbeda dengan era sebelumnya (Orde Baru) yang cenderung otoriter, sementara di era Reformasi cenderung demokratis, disamping kewenangan PA yang lebih luas dibanding era Orde Baru.<sup>9</sup>

### ***Historisitas* diskursus Independensi Kekuasaan Kehakiman di Indonesia dan Pengaruhnya terhadap Peradilan Agama.**

Isu seputar independensi kekuasaan kehakiman menggema pada saat bergulirnya Reformasi di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara

---

<sup>9</sup> Bandingkan kewenangan PA antara yang tertuang dalam UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dengan setelah berlakunya UU No. 3 Tahun 2006 tentang *Perubahan terhadap UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama*. Lihat pula Sulaikin Lubis, Wewenang (Kompetensi) Peradilan Agama, dalam Gemala Dewi, *Hukum Acara Perdata Peradilan Agama di Indonesia*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Kencana Prenada Media Grup, 2008), hlm.107 – 120.

di Indonesia, termasuk dalam bidang hukum. Hal tersebut mengingat pada masa Orde Baru kekuasaan kehakiman dianggap dikebiri oleh kekuasaan eksekutif, yang salah satu contohnya nampak dalam pembinaan lembaga peradilan di Indonesia baik secara organisatoris, administratif dan finansial berada di tangan eksekutif. Sementara MA sebagai pemangku kekuasaan yudikatif hanya melakukan pembinaan terhadap empat lingkungan peradilan secara teknis *justisial*.<sup>10</sup> Sehingga fenomena ini dipandang dapat mengurangi kewibawaan pemangku kekuasaan kehakiman sebagai penegak hukum dan keadilan.

Oleh karena itu muncul tuntutan dari banyak pihak agar kekuasaan kehakiman harus bersifat independen, salah satunya adalah dalam hal mekanisme pembinaannya. Dalam UU No 14 tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman yang merupakan UU yang menganut sistem pembinaan dua atap (*double roof system*). Artinya terkait dengan pembinaan terhadap lembaga peradilan ada pada dua badan yang bertindak selaku pembina, yaitu MA yang melakukan pembinaan terhadap lembaga peradilan di empat lingkungan peradilan secara teknis yudisial dan Departemen Kehakiman yang melakukan pembinaan secara administratif, organisatoris dan finansial terhadap lingkungan Peradilan Umum dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), serta Departemen Agama yang melakukan pembinaan terhadap lingkungan Peradilan Agama secara administratif, organisatoris dan finansial.<sup>11</sup> Serta Departemen Pertahanan dan Keamanan yang melakukan pembinaan terhadap lingkungan Peradilan Militer.

Seiring dengan tuntutan Reformasi dalam hal kekuasaan kehakiman, di tataran peraturan perundangan mengalami perubahan, yaitu dengan diundangkannya UU No 35 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan

---

<sup>10</sup>Abdul Ghofur Anshori, *Peradilan Agama di Indonesia Pasca UU No. 3 Tahun 2006*, (Sejarah, Kedudukan dan Kewenangan), (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 37-38.

<sup>11</sup>Lihat UU No. 14 Tahun 1970 Tentang *Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman* Pasal 10 ayat (1), Pasal 11 ayat (1) dan Pasal 12.

Kehakiman. Dalam undang-undang yang baru ini sistem yang dipakai adalah sistem satu atap (*one roof system*). Artinya pembinaan terhadap empat lingkungan lembaga peradilan yang ada baik secara teknis yustisial maupun secara administratif, organisatoris dan finansial berada di tangan MA.<sup>12</sup>

Dalam UU No. 35 Tahun 1999 secara tegas dinyatakan bahwa pengalihan pembinaan administrasi, organisasi dan finansial Peradilan Umum, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara ke Mahkamah Agung dilakukan selambat-lambatnya dalam waktu lima tahun, kecuali Peradilan Agama yang tidak ditetapkan batas waktunya.<sup>13</sup> Hal ini terjadi akibat dari polemik adanya sikap pro dan kontra antara para pejabat Departemen Agama (sekarang Kementerian Agama) bersama para ulama (tokoh agama Islam) di satu pihak berhadapan dengan warga Peradilan Agama di lain pihak.<sup>14</sup> Pihak Departemen Agama yang didukung oleh Prof. Bustanul Arifin dan Prof. Ismail Sunny bersikukuh agar Peradilan Agama tetap berada di bawah naungan Departemen Agama dan tidak akan dipindahkan ke Mahkamah Agung. Hal ini didasarkan atas beberapa alasan : *Pertama*, peralihan pembinaan administrasi, organisasi dan finansial Peradilan Agama akan berimplikasi pada berkurangnya urusan yang menjadi kewenangan Departemen Agama. Hal ini dapat dijadikan alasan bagi Pemerintah untuk melikuidasi Departemen Agama. Apalagi, jika misalnya, lembaga pendidikan agama juga disatupadukan dengan Departemen Pendidikan, dan urusan haji dialihkan ke Departemen Dalam Negeri. Kekhawatiran ini dapat dipahami mengingat Departemen Agama merupakan salah satu pilar utama yang mengurus urusan-urusan keagamaan. Jika Departemen Agama dibubarkan dengan alasan tidak ada lagi yang diurus, tentulah merupakan kerugian yang sangat besar. Alasan ini tampaknya memang sangat mendasar, mengingat

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Pasal 11A UU No. 35 Tahun 1999.

<sup>14</sup> Wahyu Widiana, "Penyatupaduan PA pada Mahkamah Agung", dalam Ridwan Nasir (editor), *Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat*, Cet. 1, (Jakarta: Balitbang Departemen Agama, 2005), hlm. 92.

sejak awal berdirinya Departemen Agama pada tahun 1946, Peradilan Agama merupakan tulang punggung atau modal besar Departemen Agama.<sup>15</sup>

Kekhawatiran tersebut di atas dapat difahami mengingat sejarah Departemen Agama yang memang sudah begitu panjang sejak awal era kemerdekaan. Peradilan Agama pada awal kemerdekaan Indonesia berada di bawah pembinaan Departemen Kehakiman, dan telah berkembang secara luas khususnya di daerah Jawa dan Madura. Itulah sebabnya Menteri Agama H.M. Rasyidi pada waktu itu, segera menghubungi Kyai Muhammad Adnan, Ketua Mahkamah Islam Tinggi (MIT) agar mau membawa Peradilan Agama ke dalam tubuh Departemen Agama, sehingga Departemen Agama dapat segera eksis. Kyai Muhammad Adnan pun menyetujui dengan beberapa catatan. *Kedua*, pihak Departemen Agama khawatir tidak bisa lagi ‘membantu’ PA jika pada suatu saat nanti PA menghadapi masalah di Mahkamah Agung. Sebab, dengan lepasnya kontrol Departemen Agama terhadap PA maka sudah pasti Departemen Agama tidak dapat berbuat apa-apa lagi untuk keberlangsungan dan kemajuan PA. *Ketiga*, jika nanti PA telah menyatu di bawah Mahkamah Agung, maka perilaku hakim agama dikhawatirkan akan berubah. Boleh jadi mereka tidak lagi berperilaku sebagai hakim dan sekaligus ulama, melainkan berperilaku sebagaimana hakim-hakim pada umumnya. Mereka tidak lagi berpegang pada prinsip-prinsip hidup seorang muslim, apalagi mencerminkan sikap dan perilaku sebagai seorang ulama.<sup>16</sup> Disamping itu para elit pejabat Departemen Agama bersikukuh tidak setuju PA dialihkan ke MA, karena mereka khawatir, nanti PA menjadi sekuler dan hakim serta aparat lainnya tidak lagi berasal dari lulusan lembaga pendidikan yang dikelola oleh Departemen Agama. Namun alasan-alasan tersebut telah dijawab oleh Mahkamah Agung, bahwa hakim dan pegawai PA tetap dari

---

<sup>15</sup> A. Muktiarto, *Peradilan Agama Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 154.

<sup>16</sup> PPHIM, *Jejak Langkah dan Dinamika PPHIM*, (Jakarta: Penerbit PPHIM dan Ramah Publisher, 2007), hlm. 106-108.

lulusan lembaga pendidikan yang dikelola oleh Departemen Agama.<sup>17</sup> Mencermati tiga alasan tersebut di atas, secara sepintas tampak rasional. Akan tetapi di balik itu, mereka sesungguhnya tidak memahami sejumlah persoalan yang dihadapi PA dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagai penegak hukum dan keadilan. *Pertama*, sejatinya sistem ketatanegaraan Indonesia mengharuskan semua badan peradilan, termasuk badan Peradilan Agama berada pada satu atap di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24 UUD 1945<sup>18</sup>. Jika PA tetap berada di bawah Departemen Agama, maka akan terjadi dualisme pengawasan dan pembinaan, yang meskipun tidak tumpang tindih, tetapi kurang efektif. *Kedua*, Pengadilan Agama akan sulit berkembang, mengingat keterbatasan anggaran Departemen Agama. Anggaran Departemen Agama itu sangat kecil, sementara banyak hal yang harus dibiayai, yakni Peradilan Agama, pendidikan agama – mulai ibtidaiyah sampai IAIN / UIN - Kanwil/Kandep, urusan haji, dan lain-lain. Jika Peradilan Agama disandingkan dengan pendidikan, tentulah yang lebih diprioritaskan adalah urusan pendidikan. Sehingga dikhawatirkan Peradilan Agama akan begitu-begitu saja tidak mengalami perubahan yang berarti, karena memang anggaran tidak mendukung. *Ketiga*, selain dua hal mendasar tersebut di atas, ada satu hal lagi yang tidak kalah pentingnya, yaitu soal *image*. Sudah menjadi rahasia umum bahwa *image* masyarakat dan sebagian kalangan pemerintah terhadap Peradilan Agama itu negatif. Lebih tragis lagi, PA itu dipandang tidak lebih dari KUA (Kantor Urusan Agama) dan hakim-hakimnya tidak dianggap sebagai hakim.<sup>19</sup> Itulah sebabnya warga Peradilan Agama berkeinginan kuat untuk bergabung dengan Mahkamah Agung. Keinginan ini diperkuat dengan pengalaman pahit selama Peradilan Agama berada di bawah Departemen

---

<sup>17</sup>*Ibid.*, hlm. 139.

<sup>18</sup>UUD Negara Republik Indonesia 1945.

<sup>19</sup> PPHIM, *Jejak Langkah dan Dinamika PPHIM*, (Jakarta:Penerbit PPHIM dan Ramah Publisher, 2007), hlm. 106-108.



Agama sejak tahun 1946. Ketika Kyai Muhammad Adnan selaku ketua MIT (Mahkamah Islam Tinggi)<sup>20</sup> menyetujui PA bergabung di dalam Departemen Agama mengajukan beberapa syarat yang telah disetujui oleh Menteri Agama H.M. Rasyidi waktu itu, yaitu *pertama*, agar Peradilan Agama diurus dengan baik sehingga tidak lagi menjadi lembaga yang terbelakang, dan *kedua*, agar kompetensi Peradilan Agama yang telah dicabut oleh Pemerintah Kolonial Belanda dipulihkan kembali. Namun janji-janji yang pernah disepakati tidak pernah direalisasikan. Kyai Muhammad Adnan menyatakan bahwa apapun yang terjadi, ternyata pemindahan itu tidak membawa perbaikan, baik dalam kualitas maupun wewenang PA. Keadaannya sekarang (tahun 1960, setelah beliau pensiun) sama dengan zaman penjajahan Belanda, dan hanya ada beberapa perubahan kecil yang tidak berarti.<sup>21</sup>

Keinginan itu diperkuat dengan ketidakpuasan warga Peradilan Agama terhadap kebijakan Departemen Agama yang diterapkan pada PA. Hal ini, antara lain, ketika Pemerintah hendak memberikan tunjangan fungsional kepada para hakim di Indonesia, ternyata pihak Departemen Agama tidak menyetujui jika tunjangan hakim PA disamakan dengan hakim Peradilan Umum, sehingga akhirnya tunjangan hakim PA hanya diberikan sebesar 60 % (enam puluh persen) saja dari hakim Peradilan Umum. Hal ini terjadi pada tahun 1996.<sup>22</sup>

Hal-hal tersebut di atas itulah yang mendasari, mengapa warga Peradilan Agama yang dipelopori oleh Ketua-ketua PTA seluruh Indonesia merasa perlu untuk berpisah dengan induk semangnya selama ini, yaitu Departemen Agama. Sebagai orang yang dibesarkan oleh Peradilan Agama dan Departemen Agama serta mengetahui persis kondisi Peradilan Agama,

---

<sup>20</sup>Pengadilan tingkat banding pada Peradilan Agama sebelum adanya Pengadilan Tinggi Agama pada sekitar tahun 1980-an.

<sup>21</sup>*Ibid.*, hlm. 107-108.

<sup>22</sup>*Ibid.*, hlm. 110.

H. Taufiq<sup>23</sup> memahami betul keinginan warga Peradilan Agama itu. Secara pribadi beliau menyambut dengan antusias keinginan untuk berintegrasi. Namun, beliau tidak serta merta turut mendesak Departemen Agama untuk mengabulkan tuntutan warga Peradilan Agama. Bahkan beliau memberi solusi dengan menawarkan Badan Peradilan Agama itu ditingkatkan kelasnya dari Direktorat di bawah Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam (Ditjen Binbagais) menjadi Direktorat Jenderal Peradilan Agama (Ditjen PA). Dengan begitu diharapkan masalah anggaran setidaknya dapat ditingkatkan. “Ini solusi yang kami tawarkan. Hitung-hitung solusi ini untuk meredam gejolak teman-teman di daerah. Namun, tawaran itu tidak sempat diwujudkan hingga pengalihan itu benar-benar terwujud.”<sup>24</sup>

Setelah terjadi gejolak sebagaimana tersebut di atas yang nampak semakin lama semakin meningkat, perhatian petinggi Departemen Agama memang sedikit agak berubah dengan menaikkan anggaran Peradilan Agama dan kantor-kantor PA dan PTA. Namun, hal itu tidak mampu menghapuskan keinginan warga PA untuk meninggalkan Departemen Agama.<sup>25</sup>

Puncak dari keinginan warga Peradilan Agama untuk bergabung dengan Mahkamah Agung terjadi pada tanggal 27 Juli 1999. Saat itu, Ketua-ketua PTA (Pengadilan Tinggi Agama) dari seluruh Indonesia diundang ke Jakarta untuk menghadiri rapat di Departemen Agama dengan tujuan untuk menjelaskan kebijakan Departemen Agama yang tetap mempertahankan Peradilan Agama di bawah naungannya. Rupanya, kebijakan itu tidak diterima oleh para ketua PTA. Mereka justru menggunakan kesempatan itu untuk menyusun surat pernyataan yang ditujukan kepada Menteri Agama, yang

---

<sup>23</sup> Mantan Wakil Ketua MA dan mantan Ketua Muda Urusan Lingkungan PA.

<sup>24</sup> PPHIM, *Jejak Langkah dan Dinamika PPHIM*, (Jakarta: Penerbit PPHIM dan Ramah Publisher, 2007), hlm. 109.

<sup>25</sup> *Ibid.*

waktu itu dijabat oleh Malik Fajar, dan ditembuskan kepada DPR dan Mahkamah Agung.<sup>26</sup>

Setelah peristiwa 27 Juli 1999 tersebut lahirlah UU No. 35 Tahun 1999 tanggal 31 Agustus 1999 yang menetapkan pengalihan pembinaan organisasi, administrasi, dan finansial semua badan peradilan dari departemen masing-masing ke Mahkamah Agung akan dilakukan secara bertahap, paling lama 5 (lima) tahun sejak UU ini mulai berlaku (Pasal 11A ayat (1), kecuali mengenai Peradilan Agama yang waktunya tidak ditentukan (Pasal 11 A ayat (2)). Itulah hasil kompromi politik di DPR antara dua pihak yang menyetujui konsep satu atapnya Peradilan Agama ke Mahkamah Agung dengan pihak yang tidak menyetujui, dan ingin mempertahankan *status quo* Peradilan Agama di bawah Departemen Agama. Sehingga secara yuridis, kedudukan Peradilan Agama dalam UU No. 35 Tahun 1999 ini berada pada posisi mengambang.

Mengenai penyatuatapan ini, Prof. Bustanul Arifin dan Prof. Ismail Sunny berpendapat bahwa sampai kiamat pun Peradilan Agama tidak akan pernah beralih ke Mahkamah Agung. Sementara itu, menurut H. Taufiq, peralihan Peradilan Agama ke Mahkamah Agung hanya tinggal menunggu waktu saja.<sup>27</sup> Disamping penyatuatapan tersebut memang sangat tepat karena penyatuatapan ini merupakan kehendak reformasi dalam rangka penguatan lembaga *yudikatif*. Jika tidak demikian, Peradilan Agama akan ketinggalan dibanding lembaga peradilan lainnya, dan ini akan sangat merugikan umat Islam, karena tidak memiliki lembaga peradilan yang representatif. Di mana hal tersebut di satu sisi merupakan kewajiban menjalankan syari'at Islam dalam rangka ber hukum dengan hukum Islam<sup>28</sup>, sekaligus merupakan pencerminan jumlah mayoritas umat Islam di Indonesia dibandingkan dengan umat dari agama yang lain, juga secara historis keberadaan Peradilan Agama di Indonesia sudah ada sejak masa adanya kerajaan-kerajaan Islam di

<sup>26</sup>A Muktiarto, *Peradilan Agama Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, hlm. 155

<sup>27</sup> Wahyu Widiana, "Penyatuatapan PA pada Mahkamah Agung", hlm. 94.

<sup>28</sup> Al-Qur'an surah al-Mai'dah (5) ayat 49, surah An-Nisā' (4) ayat 135, surah Şad (38) ayat 26.

Indonesia, sehingga secara budaya praktik pelaksanaan hukum Islam sudah mengakar dalam kehidupan umat Islam di Indonesia.<sup>29</sup>

Pada awal munculnya era Reformasi, gerakan Reformasi, selain berhasil merespon hal-hal yang terkait dengan persoalan politik, juga telah berhasil merespon tuntutan atas pembenahan hukum dan lembaga peradilan.<sup>30</sup> Pentingnya pembenahan hukum dan peradilan, mengingat pada masa Orde Baru banyak terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan dan aparaturnya penegak hukum, sehingga akibatnya hukum tidak bisa tegak karena peradilannya korup (*judicial corruption*).<sup>31</sup> Karena itu, setelah gerakan Reformasi berhasil, isu seputar independensi kekuasaan kehakiman terasa semakin menggema.

Reformasi terhadap hukum dan lembaga peradilan terjadi, mengingat kekuasaan kehakiman selalu dikebiri oleh kekuasaan eksekutif.<sup>32</sup> Sebagai contoh, pada masa Presiden Soekarno, Presiden RI pertama ini secara formal meletakkan peradilan di bawah hak prerogatif presiden dalam masalah yang menyangkut “kepentingan bangsa”,<sup>33</sup> yang arti persisnya bergantung pada penafsiran kemauan Presiden Soekarno sendiri.<sup>34</sup>

Tindakan Presiden Soekarno tersebut melanggar prinsip peradilan independen, yang diatur dalam UUD 1945.<sup>35</sup> Selain itu, bentuk intervensi yang dilakukan tampak bahwa pembinaan secara organisatoris, administratif, dan finansial berada di tangan eksekutif. Mahkamah Agung hanya melakukan pembinaan terhadap empat lingkungan peradilan secara teknis *justicial*.

---

<sup>29</sup> A. Muktiarto, *Peradilan Agama Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 76 dan 155.

<sup>30</sup> Warkum Sumitro, *Perkembangan Hukum Islam di Tengah Kehidupan Sosial Politik di Indonesia*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), hlm. 222 .

<sup>31</sup> Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, Cet. 1, (Bandung: Refika Aditama, 2007), hlm. 120.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 121.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 122.

<sup>35</sup> Pasal 24 UUD 1945.

Bagaimanapun juga hal ini dapat mengurangi kebebasan kekuasaan kehakiman sebagai penegak hukum dan keadilan.<sup>36</sup>

Oleh karena itu, sebagai akibat dari tidak mandirinya kekuasaan kehakiman, maka muncul tuntutan dari banyak pihak agar kekuasaan kehakiman harus bersifat independen. Hal ini mengingat bahwa, kekuasaan lembaga peradilan yang merdeka sangat diperlukan dan merupakan “*conditio sine quo non*” (sesuatu yang niscaya adanya), karena selain menunjukkan akan adanya jaminan terselenggaranya peradilan yang independen - guna menegakkan hukum yang berintikan keadilan, jauh dari segala campur tangan pihak pemangku kekuasaan *ekstrajudisial*, juga dalam rangka meningkatkan kinerja hukum. Dengan demikian diharapkan akan melahirkan produk-produk putusan lembaga peradilan yang berkualitas, di mana putusan lembaga peradilan yang bermutu pada akhirnya akan menjadi sumber hukum yang dapat dipakai dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>37</sup>

### **Maksud dan Tujuan dari Penyatupatan Peradilan di Indonesia**

Ide penerapan peradilan satu atap (*one roof system*) di Indonesia, dimaksudkan untuk menjadikan sistem hukum sebagai subjek Reformasi (*variabel independen*). Hal ini didasarkan pada hipotesis, bahwa, hukum sebagai sarana pengintegrasikan, yang didayagunakan sebagai alat untuk mempercepat evolusi (*accelerated evolution vehicle*) berupa transisi dari tertib hukum yang bernuansa represif dan otoriter ke arah kehidupan masyarakat yang demokratis, tanpa embel-embel yang penuh dengan nuansa akrobatik politik. Seperti istilah Demokrasi Terpimpin pada masa Orde Lama<sup>38</sup> atau Demokrasi Pancasila pada masa Orde Baru.

<sup>36</sup> Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, hlm. 123.

<sup>37</sup> A. Muktiarto, *Peradilan Agama Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 76 dan 155.

<sup>38</sup> Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000), hlm. 155.

Di samping hal tersebut di atas, penyatuatapan badan peradilan bertujuan untuk menciptakan independensi lembaga peradilan, dimana pada awal perjuangan ke arah terwujudnya independensi lembaga peradilan senantiasa berpulang pada gagasan amandemen UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.<sup>39</sup> Dan gagasan amandemen UU No. 14 Tahun pada tahun 1970 tersebut selalu dijadikan titik perjuangan para hakim pada setiap Munas IKAHI.<sup>40</sup> Pertimbangan usulan tersebut adalah sebagian pasal dalam UU yang merupakan replika dari UU No. 19 Tahun 1964, yakni membatasi pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang independen. Hal ini pada akhirnya akan sangat berpengaruh pada terganggunya sistem peradilan secara keseluruhan, dan semuanya itu merupakan penyebab kerusakan terhadap kekuasaan kehakiman yang merdeka, mandiri, dan independen, serta bertanggungjawab.<sup>41</sup>

Pembatasan kekuasaan kehakiman oleh kekuasaan eksekutif terjadi, karena format politik otoriter baik dalam pemerintahan Orde Lama maupun pemerintahan Orde Baru tidak menghendaki manifestasi independensi peradilan, yang pada akhirnya akan bermuara pada upaya keseimbangan kekuasaan (*checks and balance*) di antara cabang-cabang kekuasaan negara, seperti yang dikehendaki dalam *separation of power* Montesquieu (1689-1721 M).<sup>42</sup> Paham Trias Politika tersebut berintikan independensi masing-masing alat kelengkapan negara (legislatif, eksekutif dan yudikatif). Gagasan Montesque yang fundamental bahwa setiap percampuran atau berpusatnya kekuasaan di satu tangan antara kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif dan kekuasaan eksekutif (seluruhnya atau dua diantara tiga) bisa dipastikan akan menimbulkan kekuasaan atau pemerintahan yang sewenang-wenang, sehingga

---

<sup>39</sup> Achmad Gunaryo, *Pengumpulan Politik dan Hukum*, hlm. 295.

<sup>40</sup> Wahyu Widiana, "Peradilan Satu Atap", hlm. 102-110.

<sup>41</sup> Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, hlm. 132.

<sup>42</sup> Cik Hasan Bisri, *Peradilan Agama di Indonesia*, Edisi Revisi, Cet. 3, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000), hlm. 147.

badan (alat kelengkapan) organisasi negara harus dipisahkan satu sama lain, yakni yang satu independen terhadap yang lain<sup>43</sup>

Namun, adanya “penguasaan” dari pihak eksekutif terhadap yudikatif, bisa dianggap wajar mengingat paradigma hukum yang diterapkan pada awal penyusunan UUD 1945, tidak menganut teori pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*) melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan (*division of power*). Seperti juga ditegaskan oleh Soepomo ketika sidang BPUPKI, bahwa prinsip yang dianut dalam Undang-undang Dasar tidak didasarkan atas ajaran trias politika yang meminta secara tegas dipisahkan antara cabang legislatif, eksekutif, dan yudikatif.<sup>44</sup>

Selain itu, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman merupakan undang-undang yang menganut sistem dua atap (*double roof system*).<sup>45</sup> Sehingga masuknya pihak eksekutif dalam kekuasaan kehakiman disinyalir sebagai salah satu sebab mengapa kekuasaan kehakiman di negeri ini tidak independen. Karena itu, kompleksitas permasalahan di seputar sektor peradilan di awal reformasi adalah berkaitan dengan format yuridis formal pemisahan yang tegas antara fungsi yudikatif dan eksekutif. Sehingga hal yang penting dilakukan adalah berkaitan dengan penguatan kekuasaan kehakiman dalam perspektif kelembagaan dan teknis administrasi peradilan.<sup>46</sup>

Perlu difahami bahwa pembaruan kekuasaan kehakiman dan sistem peradilan, sangat erat kaitannya dengan politik hukum yang berlaku.<sup>47</sup> Karena itu, seiring dengan tuntutan reformasi dalam bidang kekuasaan kehakiman agar mandiri dan independen seperti diharapkan dalam UUD 1945 dan Tap MPR X/1998, tataran peraturan perundang-undangan mengalami perubahan,

<sup>43</sup> Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap*, hlm. 5-6.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 49-50.

<sup>45</sup> Jaenal Aripin, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*, hlm. 290.

<sup>46</sup> Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000), hlm. 110.

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm. 111.

yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.<sup>48</sup>

### **UU No. 35 Tahun 1999 dan UU No. 4 Tahun 2004 dan Pengaruhnya terhadap Lembaga Peradilan di Indonesia**

Perkembangan penting dalam UU No. 35 Tahun 1999 ini berkaitan dengan organisasi, administrasi dan finansial pengadilan adalah sebagai berikut:

1. Pembinaan organisasi, administrasi dan finansial semua badan peradilan yang semula berada di bawah departemen masing-masing dialihkan ke Mahkamah Agung (Pasal 11 ayat (1)).
2. Pengalihan organisasi, administrasi dan finansial diatur lebih lanjut dengan UU sesuai dengan kekhususan lingkungan peradilan masing-masing (Pasal 11 ayat (2)).
3. Pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial pengadilan tersebut dilakukan secara bertahap, paling lama 5 (lima) tahun sejak UU ini mulai berlaku (Pasal 11A ayat (1)).
4. Pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial bagi Peradilan Agama waktunya tidak ditentukan (Pasal 11A ayat (2)).
5. Pelaksanaan pengalihan secara bertahap ditetapkan dengan Keputusan Presiden.<sup>49</sup>

Namun, seiring adanya amandemen UUD 1945 yang menyebutkan bahwa pemegang kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi selain Mahkamah Agung, maka UU No. 35 Tahun 1999 mengalami perubahan untuk disesuaikan dengan UUD 1945 menjadi

---

<sup>48</sup>Jaenal Aripin, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*, hlm. 291.

<sup>49</sup> Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap*, hlm. 10.



Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.<sup>50</sup> Undang-Undang ini juga menganut sistem satu atap (*one roof system*), sehingga tetaplah Mahkamah Agung<sup>51</sup> yang berwenang melakukan pembinaan secara teknis yustisial, administratif, organisasi dan finansial terhadap empat lingkungan peradilan yang ada di bawahnya.

Latar belakang diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 ini adalah karena adanya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 yang telah membawa perubahan penting terhadap penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, sehingga Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 perlu disesuaikan dengan UUD 1945 tersebut.<sup>52</sup>

Meskipun demikian, dengan diundangkannya UU No. 35 Tahun 1999 tidak serta merta langsung memindahkan badan-badang peradilan ke Mahkamah Agung, terutama untuk Peradilan Agama. Secara resmi, baru mulai pada hari Rabu tanggal 30 Juni 2004, Peradilan Agama yang sebelumnya di bawah Departemen Agama dialihkan ke Mahkamah Agung.<sup>53</sup> Akan tetapi, 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.<sup>54</sup>

Pasal 1 undang-undang No 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan

---

<sup>50</sup>A Muktiarto, *Peradilan Agama dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 175.

<sup>51</sup>*Ibid.*, hlm. 174.

<sup>52</sup> KONSIDERAN UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

<sup>53</sup> A Muktiarto, *Peradilan Agama dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 160.

<sup>54</sup> Wahyu Widiana, *Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat*, (Jakarta: Balitbang, 2005), hlm. 94-95.

negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Indonesia.

Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 tersebut dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Dengan demikian berkaitan dengan pemegang kekuasaan kehakiman terdapat dua buah lembaga negara, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Hal ini juga secara tegas diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 Hasil Amandemen. Terhadap Mahkamah Konstitusi secara khusus diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.<sup>55</sup>

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dipandang perlu adanya perubahan terhadap undang-undang yang ada. Maka hingga saat ini untuk masing-masing lingkungan peradilan telah memiliki undang-undang tersendiri yang merubah undang-undang sebelumnya. Adapun peraturan perundang-undangan di bidang Kekuasaan Kehakiman, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang merupakan undang-undang yang menggantikan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999.
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

---

<sup>55</sup> Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap*, hlm. 9

3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.
4. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
5. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Dengan adanya pemindahan kewenangan bidang organisasi, administrasi, dan finansial lembaga peradilan dari eksekutif kepada yudikatif berdasarkan UU No. 4 Tahun 2004, maka pembinaan bidang teknis yustisial dan non-yustisial lembaga peradilan, telah berada satu atap di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Pemindahan kewenangan di bidang organisasi adalah meliputi kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, dan struktur organisasi pada semua badan peradilan.<sup>56</sup> Adapun yang dimaksud dengan pemindahan kewenangan di bidang administrasi, meliputi kepegawaian, kekayaan negara, keuangan, arsip, dan dokumen, termasuk finansial dari masing-masing instansi/departemen, beralih satu atap di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.<sup>57</sup>

### **Pengaruh diundangkannya UU No. 4 Tahun 2004 Terhadap Peradilan Agama**

Di antara substansi UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berhubungan dengan PA adalah sebagai berikut:

1. Pengalihan organisasi, administrasi dan finansial PA ke MA dilakukan selambat-lambatnya tanggal 30 Juni 2005.
2. Pengalihan tersebut dilakukan oleh Keppres yang harus keluar selambat-lambatnya 60 hari sebelum 30 Juni 2004.
3. Di MA dibentuk Ditjen Badan Peradilan Agama.

<sup>56</sup>Achmad Gunaryo, *Pengumpulan Politik & Hukum Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Semarang: Pascasarjana IAIN Walisongo, 2006), hlm. 297

<sup>57</sup>Jaenal Aripin, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*, hlm. 312.

4. Pegawai dan aset PA menjadi pegawai dan aset MA, bukan lagi milik Departemen Agama.
5. Pegawai Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama menjadi pegawai Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama pada MA.<sup>58</sup>

Pada tanggal 23 Maret 2004 keluarlah Keppres No 21 Tahun 2004 tentang Pengalihan Organisasi, Administrasi dan Finansial di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dari Departemen Kehakiman & HAM ke MA dilakukan pada tanggal 31 Maret 2004, sedangkan pengalihan Peradilan Agama pada tanggal 30 Juni 2004. Kini ketiga peradilan tersebut telah dialihkan ke MA sesuai tanggal yang disebutkan dalam Keppres di atas. Sehingga secara organisatoris, PA yang terdiri dari 343 Pengadilan Tingkat Pertama dan 24 Pengadilan Tingkat Banding tidak lagi berada di bawah Kementerian Agama, namun sudah secara resmi berada di bawah MA. Walaupun demikian pengalihan tersebut bukan berarti hubungan PA dengan Kementerian Agama putus sama sekali.

Dilihat dari aspek historis masa lalu, PA tidak dapat lepas dari Kementerian Agama, bahkan untuk masa kini sekalipun. Alinea keempat pada penjelasan Umum UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman memperlihatkan bahwa Menteri Agama atau Kementerian Agama bahkan MUI masih mempunyai akses dalam membina PA. Lebih jauh dari itu, PA masih terus dan tidak akan pernah putus hubungan dengan Kementerian Agama. Hal ini dapat dilihat antara lain dari pembinaan Hukum Islam sebagai hukum materi PA dan Sarjana Syari'ah yang notabene merupakan produk perguruan tinggi binaan Kementerian Agama, merupakan sumber daya manusia (sdm) pokok yang disyaratkan untuk menjadi aparat hukum di lingkungan PA.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup>Wahyu Widiana, *Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat*, (Jakarta: Balitbang, 2005), hlm. 95.

<sup>59</sup>*Ibid.*, hlm. 95-96.

Setelah hampir sembilan tahun dari proses penyatuatapan badan peradilan di Indonesia, sudah tidak ada lagi lembaga peradilan yang berada di bawah kekuasaan eksekutif, melainkan semuanya sudah berada di bawah Mahkamah Agung, termasuk Peradilan Agama. Hal ini mengingatkan bahwa kebijakan atap tunggal atau *one roof system* tersebut adalah untuk menciptakan independensi kekuasaan kehakiman (yudikatif). Berangkat dari ajaran pemisahan kekuasaan Montesquieu, bahwa setiap percampuran (di satu tangan) antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif (semua atau dua diantara tiga), niscaya akan melahirkan kekuasaan yang sewenang-wenang.<sup>60</sup> Karena itu, penyatuatapan dijadikan momentum awal mereformasi kekuasaan kehakiman berikut badan-badan peradilan yang ada di bawahnya.

### **Kebijakan Penyatuatapan Peradilan dan Pengaruhnya terhadap Peradilan Agama Pada Khususnya**

Hal lain yang perlu untuk dicermati dari sistem peradilan satu atap adalah bahwa sistem peradilan tersebut potensial menimbulkan implikasi, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Implikasi yang perlu diantisipasi dengan adanya sistem ini antara lain adalah :<sup>61</sup>

1. Ditinjau dari ajaran triaspolitika, pemisahan kekuasaan kehakiman dari kekuasaan legislatif dan eksekutif menjadi lebih murni, dengan demikian hubungan *checks and balance* menjadi terbatas pada pengangkatan Hakim Agung.
2. Cakupan pertanggungjawaban kekuasaan kehakiman, ia selain harus bertanggungjawab secara teknis yustisial juga secara administratif. Padahal diketahui bahwa terdapat tumpukan perkara di MA yang jumlahnya ribuan, belum lagi beban administratif sebagai akibat langsung dari penyatuatapan tersebut.

<sup>60</sup> Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik & Hukum Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Semarang: Pascasarjana IAIN Walisongo, 2006), hlm. 296.

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 160 .

3. Ada semacam kekhawatiran sistem satu atap justru akan melahirkan kesewenang-wenangan pengadilan atau hakim, karena dengan satu atap tidak ada lagi lembaga lain yang mengawasi perilaku hakim.
4. Dengan penyatuatapan lembaga peradilan, maka diharapkan pengawasan akan lebih mudah dan efisien. Sistem satu atap akan lebih baik, ketika diiringi oleh keberadaan Komisi Yudisial.<sup>62</sup>

Sedangkan dampak dari penyatuatapan lembaga Peradilan dalam lingkup Peradilan Agama diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Terjadi peningkatan independensi kekuasaan kehakiman sejalan dengan tuntutan reformasi di bidang kekuasaan kehakiman yang menghendaki kekuasaan kehakiman benar-benar merdeka bebas dari campur tangan kekuasaan lain. Di samping itu keberadaan PA lebih mantap dan sederajat dengan peradilan lainnya.
2. Pembinaan terhadap PA baik terkait aspek organisasi, administrasi dan finansial, dilakukan oleh MA, yang dalam hal ini dilakukan oleh lembaga setingkat Direktorat Jenderal (eselon satu), sehingga terdapat peningkatan bila dibandingkan ketika PA masih berada di bawah Departemen Agama yang hanya dilakukan oleh lembaga setingkat direktorat (eselon dua).
3. Persaingan diantara aparat MA diantara empat lingkungan peradilan termasuk aparat PA akan semakin sehat.<sup>63</sup> Sehingga aparat PA memiliki peluang yang sama untuk bersaing menduduki jabatan tertentu di lingkungan MA dengan aparat dari lingkungan peradilan yang lain.

Pada akhirnya “peradilan satu atap” sudah menjadi realitas dan menjadi kebijakan politik nasional yang dinyatakan dalam suatu undang-undang, yang akan mempengaruhi keberadaan PA di masa mendatang. Oleh sebab itu hal tersebut tidak perlu lagi dipermasalahkan, justeru dengan

---

<sup>62</sup>Abdul Ghofur Anshori, *Peradilan Agama di Indonesia Pasca UU No. 3 Tahun 2006*, hlm 40 .

<sup>63</sup> Wahyu Widiana, *Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat*, (Jakarta: Departemen Agama Balitbang, 2005), hlm. 98-99.

melihat kenyataan tersebut perlu mendapatkan dukungan dari semua pihak agar keberadaannya semakin berkembang ke arah yang diharapkan sebagai peradilan negara.

### **Penutup**

Dari pembahasan masalah di atas, maka kesimpulan yang dapat penyusun paparkan adalah: *Pertama*, faktor yang berpengaruh terhadap penyatuatapan lembaga peradilan di Indonesia khususnya Peradilan Agama secara garis besar terbagi menjadi dua, yaitu aspek internal dan aspek eksternal. Aspek internal adalah keinginan dari warga PA sendiri yang berpandangan bahwa dengan berada satu atap di bawah MA, maka diharapkan ke depan keberadaan PA akan semakin eksis dan bermartabat. Sedangkan faktor eksternal yang berpengaruh adalah amanat UU No 35 Tahun 1999 jo. UU No. 4 tahun tahun 2004 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dan *kedua*, dengan berada satu atap di bawah naungan MA maka pengaruhnya terhadap keberadaan PA adalah: (1) Kedudukan PA telah sejajar dengan lembaga peradilan lainnya yang ada di Indonesia. (2) Alokasi anggaran PA setiap tahunnya mengalami peningkatan yang signifikan bila dibandingkan dengan sebelum terjadinya penyatuatapan. 3. Pembinaan terhadap PA baik terkait aspek organisasi, administrasi dan finansial, dilakukan oleh MA, yang dalam hal ini dilakukan oleh lembaga setingkat Direktorat Jenderal (eselon satu), sehingga terdapat peningkatan bila dibandingkan ketika PA masih berada di bawah Departemen Agama yang hanya dilakukan oleh lembaga setingkat direktorat (eselon dua). 4. Keberadaan Ketua Muda MA pada lingkungan PA sebagai pembina teknis masih tetap ada. 5. Persaingan diantara aparat MA diantara aparat yang ada di lingkungan PA dengan aparat di lingkungan peradilan lainnya akan semakin sehat. Sehingga aparat PA memiliki peluang yang sama untuk bersaing menduduki jabatan tertentu di lingkungan MA.

Adapun saran-saran yang dapat penyusun sampaikan terkait penyatuatan Peradilan Agama di Indonesia adalah: *Pertama*, sekalipun secara formal sudah tidak ada hubungan antara PA dengan Kemenag, namun secara historis terdapat akar sejarah hubungan yang sudah lama berlangsung diantara keduanya, oleh sebab itu dalam rangka mewarnai aspek agama (Islam) yang merupakan ruh dari PA bagi para aparatnya, maka diharapkan hubungan tersebut jangan sampai putus sekalipun secara formal sudah tidak ada hubungan diantara keduanya, karena secara kultural historis hubungan diantara keduanya tidak bisa dihilangkan. Maka perlu diadakan forum-forum tertentu untuk mempertemukan keduanya. *Kedua*, perlunya diperluas kewenangan (kompetensi absolut) dari PA yang diharapkan tidak hanya sebatas hukum perikatan keluarga muslim (*al-ahwal asy-syakhsiyah*), seperti nikah, talak, cerai, ruju', waris, hibah, zakat, wakaf, wasiat, serta sengketa ekonomi syari'ah, namun ke depan diharapkan aspek lain dalam kehidupan umat Islam Indonesia juga menjadi kewenangan PA, sehingga dengan demikian pengamalan syariat Islam bagi umat Islam di Indonesia diharapkan dapat terlaksana secara utuh, sebagai bukti pengejawantahan ketundukan dan kepatuhan seorang hamba kepada tuhannya sekaligus sebagai pelaksanaan ibadah. *Ketiga*, independensi lembaga peradilan dengan menggunakan sistem peradilan satu atap belumlah merupakan jaminan, walaupun perangkat peraturan perundang-undangan yang menjamin untuk itu telah ada. Namun apabila tidak didukung oleh mekanisme kerja yang solid dan sumber daya manusia yang memadai serta proses pelebagaan peradilan yang kurang tepat, maka produk lembaga peradilan yang akan didapatkan hanya sebatas pada keadilan formal semata, belum sampai pada keadilan substansial. Selain itu karena politik hukum di Indonesia masih melibatkan lembaga eksekutif (presiden) dan legislatif (DPR) dalam proses pengangkatan Hakim Agung, bahkan dalam hal penyusunan organisasi dan mekanisme kerja MA masih harus berdasar pada Perpres (Peraturan Presiden), anggaran untuk lembaga



peradilan masih juga bergantung pada kedua lembaga tersebut. Hal lain yang berkaitan dengan sistem rekrutmen pegawai lembaga peradilan sampai saat ini masih menggunakan peraturan produk eksekutif, maka eksistensi lembaga peradilan sampai saat ini masih belum sepenuhnya independen.<sup>64</sup> Oleh sebab itu upaya penegakan hukum di Indonesia perlu ditopang dan didukung dalam rangka mewujudkan cita-cita peradilan satu atap di bawah MA. *Keempat*, selaras dengan ide dasar dan syarat terpenuhinya negara hukum, adalah adanya kekuasaan lembaga peradilan yang independen. Sebab gagasan tentang independensi lembaga peradilan lahir bersamaan dengan ide dasar tentang negara demokrasi dan negara hukum yang kini telah berkembang di berbagai belahan dunia tidak terkecuali Indonesia, sekalipun perjalanan lembaga peradilan mengalami pasang surut. Oleh karena itu, dalam penerapan sistem peradilan satu atap, strategi penataan susunan organisasi dan mekanisme kerja lembaga peradilan seutuhnya harus menjadi hak otonom lembaga peradilan itu sendiri. Di samping itu, syarat-syarat rekrutmen hakim dan pegawai lembaga peradilan harus lebih diarahkan kepada kemampuan teknis yudisial dan intellegensi serta integritas moral yang tinggi. *Kelima*, sekalipun sudah diberlakukan peradilan satu atap di Indonesia dengan puncaknya adalah MA, namun apabila dalam praktiknya belum sepenuhnya mandiri, maka patut untuk menjadi pertanyaan kemandirian lembaga peradilan, baik dalam aspek peraturan perundangan, maupun dalam realitas praktiknya. Dan *keenam*, mengacu pada UU No. 4 tahun 2004 tentang *Kekuasaan Kehakiman* dan UU No 5 tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No 14 Tahun 1985 tentang MA, terdapat perubahan mendasar dalam hal susunan dan struktur organisasi MA. Dalam hal ini, implikasinya harus mengubah juga susunan dan struktur organisasi peradilan di bawahnya berikut *job description*nya. Mengacu pada perubahan tersebut,

---

<sup>64</sup>Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, Cet. 1, (Bandung: Refika Aditama, 2007), hlm . 11

sangat penting untuk ditegaskan mengenai tata penyelenggaraan peradilan yang independen, efektif, efisien, baku, bermutu, mudah dievaluasi, terbuka dan bertanggung jawab dalam penerapan pola baru tersebut.

### Daftar Pustaka

- Ali, Mohammad Daud, *Hukum Islam, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Cet. 12, Jakarta: Rajawali Press, 2012.
- Anshori, Abdul Ghofur, *Peradilan Agama di Indonesia Pasca UU No. 3 Tahun 2006 (Sejarah Kedudukan & Kewenangan)*, Yogyakarta: UII Press, 2007
- Aripin, Jaenal, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*, Cet. 1, Jakarta: Kencana, 2008.
- Arto, A. Mukti, *Peradilan Agama Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Kajian Historis. Folsosofis, Ideologis, Politis, Yuridis, Futuristis, Pragmatis*, Cet. 1, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012.
- Bisri, Cik Hasan, *Peradilan Agama di Indonesia*, edisi revisi, Cet. 3, Jakarta: Rajawali, 2000.
- Departemen Agama, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Jakarta: Proyek Pengadaan Kitab Suci Al-Qur'an, 1990.
- Dewi, Gemala (editor), *Hukum Acara Perdata Peradilan Agama di Indonesia*, Cet. 3, Jakarta: UI dan Kencana, 2005.
- Gunaryo, Achmad, *Pergumulan Politik & Hukum Islam*, Cet. 1, Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Semarang: Pascasarjana IAIN Walisongo, 2006.
- Halim, Abdul, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia, Dari Otoriter Konservatif menuju Konfigurasi Demokratis-Responsif*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000.
- Koto, Alaidin, dkk., *Sejarah Peradilan Islam*, Cet. 2, Jakarta: Rajawali Press, 2012.
- Lubis, Ridwan (editor), *Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat*, Jakarta: Departemen Agama RI, 2005.

- Mujahidin, Ahmad, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, Cet. 1, Bandung: Refika Aditama, 2007.
- Munawwir, Ahmad Warson, *Al-Munawwir (Kamus Arab-Indonesia)*, Cet. 1, Jakarta: Tanpa Penerbit, 1996.
- PPHIM, *Jejak Langkah dan Dinamika PPHIM*, Jakarta: Penerbit PPHIM dan Ramah Publisher, 2007.
- Sumitro, Warkum, *Perkembangan Hukum Islam di Tengah Kehidupan Sosial Politik di Indonesia*, Malang: Bayumedia Publishing, 2005.
- UUD Negara Republik Indonesia 1945.
- UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.
- UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.
- UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.