

# HUKUM ISLAM DAN PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL : Suatu Analisa Terhadap RUU - Peradilan Agama \*

Oleh : H. Mohammad Daud Ali

Dalam pembangunan hukum nasional, hukum Islam, di samping hukum-hukum yang lain, menjadi sumber, karena cukup banyak asas yang bersifat universal yang dapat digunakan dan sedang dipertimbangkan penggunaannya dalam menyusun hukum nasional. Sehubungan dengan hal tersebut peranan peradilan agama sangat penting. Dalam artikel ini penulis berusaha memaparkan bagaimana hukum Islam dalam pembangunan hukum Nasional dan RUU-PA.



Sebelum membicarakan kedudukannya di Indonesia ada baiknya, kalau sepintas lalu, kita singgung lebih dahulu sifat hakekat yang menjadi ciri khas Islam itu.

Hukum Islam adalah bagian dari agama Islam. Sebagai agama dan pedoman hidup, Islam memberi kepada manusia sekurang-kurangnya tiga hal utama. Pertama adalah pegangan hidup, kedua, jalan hidup dan ketiga, sikap hidup. Pegangan hidup muslim dan muslimat yang disebut akidah, dirangkum dalam rukun iman. Jalan hidup muslim dan muslimat yang disebut syari'at, terdiri dari dua bidang yakni bidang ibadah murni yang dirangkum dalam rukun Islam dan bidang mu'amalah yang mengatur jalan hidup dan kehidupan manusia muslim dan muslimat berinteraksi, berhubungan satu dengan yang lain dalam masyarakat. Sikap hidup muslim dan muslimat menjelma dalam budi pekerti yang disebut akhlak, yaitu ukuran mengenai baik buruknya sikap seseorang terhadap Allah, terhadap dirinya sendiri, terhadap manusia lain dalam masyarakat dan terhadap lingkungan hidupnya. Ketiga komponen dasar agama Islam ini laksana bejana yang berhubungan, saling isi mengisi, saling kuat menguatkan, kendatipun dasar intinya adalah akidah atau iman yang menjadi asas seluruh ajaran Islam. Oleh karena hubungannya yang demikian itu ketiga-tiganya tidak dapat diceraikan pisahkan: iman tidak dapat dari syari'at, iman dan syari'at tidak dapat dipisahkan dari akhlak Islami. Dengan kata lain, dalam sistem agama Islam iman tidak dapat di-

pisakan dari hukum, iman dan hukum tidak dapat dipisahkan dari kesesuaian. Ketiga-tiganya harus berjalan dan berjalani dalam kehidupan umat Islam. Ketiga-tiganya merupakan satu kesatuan. Sebagai lembaga hukum, hukum Islam mempunyai corak sendiri. Menurut Profesor Wilfred Cantwell Smith Gurubesar The Institute of Islamic Studies McGill University Montreal Canada, hukum Islam itu bersifat *unique* dan *sui generis* (mempunyai corak dan sifat sendiri dalam jenisnya) jika dibandingkan dengan hukum-hukum lain. Sebabnya adalah karena hukum Islam itu mempunyai ciri yang khas. Perkataan hukum atau law dalam hukum Islam, kata Prof. Charles J. Adams (1968) Gurubesar Studi Islam di institut yang sama, mempunyai makna yang lebih luas dari perkataan hukum atau law dalam perbendaharaan hukum Eropah dan Amerika. Karena itu, kata beliau, hukum Islam harus dipelajari dan dipahami dengan metodologi dan ilmu hukum Islam sendiri, kalau ingin memperoleh persepsi dan gambaran yang benar tentang hukum Islam. Sebagai sistem hukum, memang hukum Islam tidak boleh dan tidak dapat disamakan begitu saja dengan sistem hukum adat dan hukum barat, misalnya, yang terbentuk dari kebiasaan masyarakat dan atau hasil pemikiran serta budaya manusia yang dilandasi oleh faham tertentu di suatu tempat pada suatu masa. Berbeda dengan sistem hukum yang lain, sistem hukum Islam tidak hanya terbentuk dari hasil pemikiran yang dipengaruhi oleh kebudayaan manusia di suatu tempat pada suatu masa, tetapi dasarnya ditetapkan oleh Allah sendiri melalui wahyu-Nya dan ditentukan oleh Nabi Muhammad saw dengan sunnah Beliau. Dasarnya inilah yang membedakan secara fundamental hukum Islam dengan hukum yang semata-mata lahir dari kebiasaan, hasil pemikiran atau buatan manusia. Di samping mengenai dasarnya itu keunikan hukum Islam terletak pada kenyataan bahwa ia mempunyai hubungan yang erat, berjalani berkelindan dengan akidah dan akhlak yang juga merupakan bagian-bagian agama Islam. Hukum Islam juga berbeda dengan hukum adat dan hukum barat mengenai ruang lingkup yang diaturnya. Ruang lingkup yang diatur oleh hukum Islam tidak hanya mengenai hubungan manusia dengan manusia dan benda dalam masyarakat, tetapi juga mengatur hubungan antara manusia dengan Allah, Tuhan Yang Maha Esa. Hubungan manusia dengan manusia dan benda dalam masyarakat, tetapi juga mengatur hubungan antara manusia dengan Allah, Tuhan Yang Maha Esa. Hubungan manusia dengan manusia dan benda dalam masyarakat yang diatur oleh hukum Islam itu termasuk dalam kategori (a) *mu'amalat* dalam arti luas, sedang hubungan manusia dengan Allah dikategorikan sebagai (b) *ibadat* dalam arti sempit yang disebut juga ibadah murni. Tentang (a) *mu'amalat*, ketetapan yang diberikan Allah mengenai kehidupan sosial terbatas pada pokok-pokoknya saja. Penjelasan Nabi pun, jika ada, tidak pula dirinci seperti halnya dalam bidang ibadah murni. Karena itu terbuka (*open*) sifatnya untuk dikembangkan lebih lanjut melalui ijtihad oleh manusia yang memenuhi syarat. Mengenai (b) *ibadat murni* yakni cara dan tatacara manusia berhubungan langsung dengan Allah, tidak boleh ditambah-

tambah dan tidak boleh pula dikurangi. Tata hubungan ini telah ditetapkan oleh Allah dan dirinci oleh Nabi dengan sunnahnya. Hukumnya telah pasti. Karena itu sifatnya *tertutup* atau *closed* terhadap setiap perubahan, pembaharuan atau modernisasi yang bertentangan dengan ketetapan Allah dan ketentuan Rasul-Nya. Dengan demikian, tidak mungkin ada apa yang disebut modernisasi mengenai ibadat murni yaitu proses yang membawa perubahan dan perombakan mengenai susunan, cara dan tatacara beribadah. Yang mungkin, hanyalah penggunaan alat-alat modern dalam pelaksanaannya.

Dalam hubungan dengan sifat hakekat hukum Islam ini, agaknya tidak ada salahnya kalau dicatat pendapat HAR Gibb (1969) yang mengatakan bahwa hukum Islam mempengaruhi segala kehidupan masyarakat Islam dan telah memegang peranan yang sangat penting dalam membentuk serta membina ketertiban sosial ummat Islam.

## II

Hukum Islam telah ada di kepulauan Indonesia sejak orang Islam datang dan bermukim di Nusantara ini. Ketika singgah di Samudera Pasei tahun 1345 Masehi, abad ke XIV dahulu, Ibnu Batutiah, mengagumi perkembangan Islam di negeri itu. Ia kagum melihat kemampuan Sultan Malikul Zahir berdiskusi tentang berbagai masalah Islam dan ilmu hukum Islam. Menurut pengembara muslim dari Maroko itu, selain dari seorang raja, Malikul Zahir yang menjadi Sultan Pasei di Aceh Utara sekarang (dekat tambang dan fabrik Gas alam Cair (LNG) Arun, Lho' Seumawe) juga salah seorang fukaha yang mahir tentang hukum Islam. Menurut sejarah, dari Paseilah hukum Islam mazhab Syaffi'i disebarkan ke kerajaan-kerajaan Islam lainnya di tanah air kita. Bahkan setelah kerajaan Islam Malaka berdiri (1400-1500) para ahli hukum Islam Malaka datang ke Samudera Pasei untuk meminta kata putus mengenai berbagai masalah hukum yang mereka jumpai dalam masyarakat.

Dalam proses Islamisasi kepulauan Indonesia yang dilakukan secara damai oleh para saudagar melalui perdagangan dan perkawinan, peranan hukum Islam juga sangat besar. Kalau seorang saudagar muslim hendak menikah dengan seorang wanita pribumi, misalnya, wanita itu diislamkan lebih dahulu dan pernikahannya kemudian dilangsungkan menurut ketentuan hukum Islam. Keluarga yang tumbuh dari perkawinan ini mengatur hubungan antar anggota-anggotanya dengan kaedah-kaedah hukum Islam atau kaedah-kaedah lama yang disesuaikan dengan nilai-nilai Islam. Jika salah seorang dari mereka meninggal dunia, harta peninggalanya dibagi menurut hukum Islam.

Setelah agama Islam berakar dalam masyarakat, peranan saudagar dalam penyebaran Islam digantikan oleh para ulama yang bertindak sebagai guru dan pengawal hukum Islam. Untuk menyebut sekedar contoh dapat dikemukakan misalnya nama Naruddin ar Raniri yang hidup di abad ke XVII, menulis buku hukum Islam dengan judul *Sirathal Mustaqim* (Jalan Lurus) pada tahun 1628. Kitab hukum Islam yang ditulis oleh ar Raniri ini merupakan

kitab hukum Islam yang pertama yang disebarakan ke seluruh Indonesia untuk menjadi pegangan ummat Islam. Oleh Syech Arsyad Banjar, yang menjadi Mufti di Banjarmasin, kitab hukum Sirathal Mustaqim ini diperluas dan diperpanjang uraiannya serta dijadikan pegangan dalam menyelesaikan sengketa antara ummat Islam di daerah Kesultanan Banjar. Namanya *Sabilal Muhtadin*, yang kini diabadikan pada nama sebuah mesjid besar dan indah di Banjarmasin. Kitab hukum *Sabilal Muhtadin* yang ditulis dengan huruf Arab ini, sekarang telah disalin ke dalam bahasa Indonesia huruf Latin, dan jilid, diterbitkan oleh Bina Ilmu Surabaya. Di daerah Kesultanan Palembang dan Banten, diterbitkan pula beberapa kitab hukum Islam yang dijadikan pegangan oleh ummat Islam dalam menyelesaikan masalah hidup dan kehidupan mereka. Hukum Islam diikuti dan dilaksanakan juga oleh para pemeluk agama Islam dalam kerajaan-kerajaan Demak, Jepara, Tuban, Gresik, Ngampel dan kemudian Mataram. Ini dapat dibuktikan dari karya para pujangga yang hidup pada masa itu, contohnya *Sajinatul Hukum* dan lain-lain.

Dari contoh dan uraian singkat tersebut di atas dapatlah disimpulkan bahwa sebelum Belanda mengukuhkan kekuasaannya di Indonesia, hukum Islam mempunyai kedudukan sendiri dalam masyarakat. Sebagai hukum yang berdiri sendiri hukum Islam telah ada dan berlaku dalam masyarakat, tumbuh dan berkembang di samping kebiasaan atau adat penduduk yang mendiami Nusantara ini.

Pada waktu VOC berdagang di tanah air kita ini, di daerah-daerah yang dikuasainya dibentuknya badan-badan peradilan untuk orang-orang pribumi. Dalam Statuta Batavia (Jakarta) tahun 1642 disebutkan bahwa sengketa kewarisan antara orang-orang pribumi yang beragama Islam, harus diselesaikan dengan mempergunakan hukum Islam yakni hukum yang dipakai oleh rakyat sehari-hari. Untuk keperluan itu DW Freijer diminta menyusun *Compendium* (ikhtisar atau ringkasan) hukum perkawinan dan hukum kewarisan Islam. Setelah disempurnakan oleh para penghulu, ringkasan kitab hukum perkawinan dan kewarisan Islam ini dipergunakan oleh pengadilan dalam menyelesaikan sengketa yang terjadi antara ummat Islam di daerah-daerah yang dikuasai oleh VOC. Di samping *Compendium* Freijer itu dipergunakan pula *Muharrar* dan *Pepakem Cirebon* serta peraturan yang dibuat oleh BJD *Cloutwijk* untuk daerah Bone dan Goa di Sulawesi Selatan. Singkat kata, selama zaman VOC yang berlangsung lebih kurang dua abad (1602-1800) itu, kedudukan hukum Islam tetap seperti semula, berlaku dan berkembang di kalangan ummat Islam Indonesia.

Waktu pemerintah kolonial Belanda mulai melaksanakan kekuasaannya pada permulaan abad ke XIX, sikapnya terhadap hukum Islam mulai berubah, tetapi, perubahan itu dilakukannya secara perlahan-lahan dan sistematis. Ketika kehidupan hukum Indonesia hendak ditata dan diubah menurut pola hukum Belanda, Mr Scholten van Oud Harlem yang menjadi Ketua Mahkamah Agung Belanda pada waktu itu menasihati pemerintahnya agar hati-hati. Untuk mencegah perlawanan dari ummat Islam, karena hukum

anak negeri dan agama Islam dilanggar, haruslah diikhtiarkan sedapat-dapatnya agar orang-orang pribumi yang beragama Islam dapat tetap tinggal dalam lingkungan hukum agama dan adat istiadat mereka. Mungkin, nasihat Scholten inilah yang menyebabkan maka dalam pasa 75 *Regeering Reglement* (Peraturan dasar melaksanakan kekuasaan Belanda di Indonesia) tahun 1854 diperintahkan kepada pengadilan agar mempergunakan undang-undang agama, lembaga-lembaga dan kebiasaan-kebiasaan, kalau golongan bumiputera (beragama Islam) bersengketa antar mereka. Dan karena pengadilan Belanda tidak mampu menerapkan undang-undang agama orang bumiputera itu, pada tahun 1882 dibentuklah Pengadilan Agama dengan nama yang salah yakni *Priesterraad* atau "Pengadilan Pendeta" di setiap tempat Pengadilan Negeri atau *Landraad* di Jawa dan Madura dengan wewenang mengadili perkara-perkara (perdata) yang terjadi di kalangan ummat Islam, menurut hukum Islam. Dalam hubungan ini perlu dikemukakan bahwa sepanjang abad ke XIX M. dianut pendapat di kalangan ilmuwan dan pemerintah Belanda bahwa di Indonesia berlaku hukum Islam bagi ummat Islam. Namun, pada awal abad ke XX, setelah Christian Snouck Hurgronje menjadi penasihat Pemerintah Hindia Belanda Urusan Islam dan Bumiputera, diserangnya pendapat yang sudah mapan itu dan dikemukakannya dalil bahwa yang berlaku untuk ummat Islam di Indonesia, bukanlah hukum Islam tetapi hukum adat. Pendapat ini mendapat sambutan dari kalangan penguasa Belanda yang menjalankan politik *divide et impera*, politik adu domba untuk mengukuhkan kekuasaannya. Yang diadu adalah hukum Islam dan hukum adat, dengan perumpamaan seperti membelah bambu, satu diinjak dan satu lagi diangkat. Akibat pendapat Snouck Hurgronje itu, dikembangkanlah secara sistematis berbagai teori tentang hukum adat, diantaranya adalah teori resepsi, yang dihadapkan kepada hukum Islam oleh tokoh-tokoh hukum adat seperti van Vollenhoven, Betrand ter Haar dan pengikut-pengikutnya. Mulailah, pada bagian pertama abad ke XX ini, hukum Islam disingkirkan secara teratur dari kehidupan hukum positif di tanah air kita. Upaya ini mencapai puncaknya pada tahun 1937, dengan dicabutnya wewenang Pengadilan Agama di Jawa dan Madura serta Kalimantan Selatan untuk mengadili sengketa warisan menurut Hukum Islam.

Walaupun secara resmi Pengadilan Agama telah kehilangan kekuasaannya atas perkara kewarisan sejak tahun 1937, namun, demikian Daniel S. Lev (1972) Pengadilan Agama di Jawa masih tetap menyelesaikan perkara-perkara kewarisan dengan cara-cara yang sangat mengesankan. Dalam kenyataan, banyak Pengadilan Agama di Jawa dan Madura yang menyisihkan satu atau dua hari dalam seminggu khusus untuk menerima masalah-masalah kewarisan. Di beberapa daerah, Pengadilan Agama bahkan menerima perkara kewarisan lebih banyak dari Pengadilan Negeri. Ungkapan Daniel S. Lev itu terbukti juga dari penelitian Ny. Habibah Daud di Daerah Khusus Ibukota - Jakarta. Menurut hasil penelitian itu, pada tahun 1976, dari 1081 orang yang mengajukan masalah kewarisan pada Pengadilan di Jakarta, 47

orang (4,35%) memajukan masalahnya pada Pengadilan Negeri, 1034 orang (95,65%) pada Pengadilan Agama. Sementara itu perlu ditambahkan pula bahwa sudah sejak lama (di Jawa) fatwa waris Pengadilan Agama diterima oleh notaris dan para hakim Pengadilan Negeri sebagai alat bukti yang sah mengenai hak milik dan tuntutan berkenaan dengan hak milik itu. Demikian juga halnya dengan pejabat pendaftaran tanah di Kantor Agraria.

### III

Dari uraian tersebut di atas jelaslah bahwa hukum Islam, dalam hubungan pembicaraan ini hukum perdatanya, mempunyai kedudukan sendiri dan telah lama berlaku bagi ummat Islam Indonesia. Hukum Islam yang telah berlaku di tanah air kita itu dapat dibagi dua. Pertama adalah hukum Islam yang berlaku secara normatif, yang kedua adalah hukum Islam yang berlaku secara formal yuridis.

Yang berlaku (1) secara normatif adalah (bahagian) hukum Islam yang mempunyai sanksi atau padahan kemasyarakatan, tergantung pada kuat lemahnya kesadaran masyarakat muslim terhadap norma-norma hukum Islam yang bersifat normatif itu. Hukum Islam yang berlaku secara normatif, yang **tidak** memerlukan bantuan penyelenggara negara untuk melaksanakannya ini banyak sekali, diantaranya adalah kaedah-kaedah hukum Islam mengenai pelaksanaan ibadat shalat, puasa, zakat dan haji, yakni yang termasuk dalam kategori hukum Islam bidang ibadat murni tersebut tadi. Hampir semua (bahagian) hukum Islam yang mengatur hubungan manusia dengan Tuhan, berlaku secara normatif di tanah air kita ini. Disamping itu, keinsafan akan halal haramnya suatu benda seperti kasus isu lemak babi beberapa waktu yang lalu, merupakan landasan kesadaran hukum bangsa Indonesia yang beragama Islam untuk tidak memakan sesuatu benda atau hasil produksi bahan makanan yang diragukan kehalalannya. Kesadaran akan halal dan haram ini pulalah yang mendorong ummat Islam untuk tidak melakukan kejahatan perjudian, perzinahan, pencurian dan riba, misalnya. Dipatuhi tidaknya hukum Islam yang bersifat normatif ini tergantung pada tingkat iman dan taqwa serta akhlak ummat Islam sendiri. Pelaksanaannya diserahkan sepenuhnya kepada kesadaran ummat Islam yang bersangkutan.

Hukum Islam yang berlaku (2) secara formal yuridis adalah (bahagian) dari hukum Islam yang mengatur hubungan manusia dengan manusia lain dan benda dalam masyarakat yang disebut dengan istilah mu'amalat di atas. Bahagian hukum Islam ini menjadi hukum positif berdasarkan atau karena ditunjuk oleh peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud adalah (misalnya) hukum perkawinan, hukum kewarisan, hukum wakaf, dan sebagainya. Hukum Islam bidang inipun telah lama berlaku bagi ummat Islam di tanah air kita. Pada tahun 1988 yang lalu, hukum perkawinan, hukum kewarisan dan hukum wakaf itu telah dikompilasikan (telah dikumpulkan) secara sistematis dan dirumuskan dalam bahasa undang-undang oleh pemerintah atas usaha Departemen Agama dan Mahkamah Agung. Sebabnya ada-

lah karena hukum Islam bidang ini memerlukan bantuan penyelenggara negara untuk melaksanakannya. Dan untuk menegakkan hukum Islam, yang telah menjadi bagian tatahukum Indonesia, inilah, sejak tahun 1882 didirikan Pengadilan Agama di Jawa dan Madura, sejak tahun 1937 didirikan ke-rapatan Qadi di Kalimantan Selatan, sejak tahun 1957 didirikan mahkamah syar'iyah di bagian Indonesia lainnya. Pada tahun 1980, oleh Menteri Agama, nama pengadilan-pengadilan agama yang beraneka, karena perbedaan waktu didirikannya itu disatukan dengan nama pengadilan Agama untuk seluruh Indonesia. Pengadilan Tinggi Agama untuk mengadili perkara-perkara banding. Pengadilan Agama untuk mengadili perkara-perkara banding. Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama, sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman dalam Negara Republik Indonesia, kini berpuncak pada Mahkamah Agung, seperti halnya dengan pengadilan negeri, mahkamah militer dan pengadilan tatausaha negara. Dengan undang-undang nomor 14 tahun 1970 kedudukan pengadilan agama disamakan dengan ketiga pengadilan yang lain. Dalam Undang-undang Perkawinan tahun 1974, kedudukan pengadilan agama menjadi semakin kokoh, tetapi dalam kenyataan martabatnya tidaklah setara, terutama dengan pengadilan negeri. Ini disebabkan karena berbagai kekurangan yang melekat pada tubuhnya.

Oleh karena itu, dalam rangka melaksanakan perintah pasal 12 Undang-undang Kekuasaan Kehakiman (Undang-undang No. 14 Tahun 1970), perlu segera disusun hukum acara peradilan agama. Perintah ini sangat tepat karena sampai saat ini hukum acara peradilan agama yang disusun dalam satu undang-undang masih belum ada. Yang ada adalah tebaran ketentuan ber-acara di peradilan agama yang tersebar di dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan kitab-kitab hukum fikih yang, pada tahun 1981, telah dikompilasikan (dihimpun) oleh Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Departemen Agama ke dalam satu baku. Di samping itu dipergunakan juga sebagai pedoman, HIR dan Rbg atau Rechtsreglement Buitengewesten peninggalan pemerintah kolonial Belanda dahulu.

Di samping acaranya, juga susunan dan kekuasaan peradilan agama, menurut pasal 12 Undang-undang kekuasaan Kehakiman tersebut di atas, harus juga "diatur dalam undang-undang tersendiri". Pengaturan ini sangat perlu agar kedudukan peradilan agama yang secara formal, menurut pasal 10 Undang-undang no. 14 tahun 1970, telah sama dengan badan-badan peradilan lainnya, terwujud, mandiri dan mampu melaksanakan keputusannya sendiri. Ketidakiengkapan susunan Pengadilan Agama selama ini, karena tidak ada jurusita di dalamnya, telah menyebabkan peradilan agama tergantung pada peradilan umum dan terpaksa meminta fiat eksekusi dan pengukuhan dari Pengadilan Negeri.

Di samping masalah (1) wewenang, (2) hukum acara dan (3) susunan peradilan agama yang telah dikemukakan di atas, ada kekurangan-kekurangan lain yang melekat di tubuh peradilan agama itu. Di antaranya adalah belum adanya (4) hukum material tertulis yang disusun secara sistematis dalam

bahasa dan peraturan perundang-undangan, yang dapat dijadikan pegangan oleh semua pihak yang mencari keadilan di peradilan agama. Juga (5) dipertugasnya dengan syarat-syarat dan tatacara pengangkatan dan pemberhentian yang diatur dalam undang-undang. Kekurangan-kekurangan inilah sesungguhnya yang hendak dilengkapi dan disempurnakan oleh Rancangan Undang-undang Peradilan Agama yang disampaikan dan disempurnakan oleh Rancangan Undang-undang Peradilan Agama yang disampaikan pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 28 Januari 1989 yang lalu. Upaya ini dilakukan Pemerintah dalam rangka melaksanakan Undang-undang No. 14 tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, dan Bab Hukum dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun ke IV tentang penyempurnaan peradilan-peradilan.

#### IV

Usaha mempersiapkan Rancangan Undang-undang Peradilan Agama telah dimulai sejak tahun 1971, dalam rangka melaksanakan perintah pasal 12 Undang-undang tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman tersebut di atas dan sebagai pelaksanaan murni pasal 24 Undang-undang Dasar 1945.

Pada tahun 1982, Pemerintah membentuk Tim Inti Pembahasan dan Penyusunan Rancangan Undang-undang tentang Acara Peradilan Agama serta RUU tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-badan Peradilan Agama. Tim ini bekerja di Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, beranggotakan tenaga-tenaga dari Mahkamah Agung, Departemen Kehakiman, Departemen Agama, Fakultas Hukum dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia dan Fakultas Syari'ah IAIN Syarif Hidayatullah, Jakarta. Tim yang diketuai oleh Hakim Agung dan Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Lingkungan Peradilan Agama ini, berhasil menyelesaikan tugasnya pula pada bulan Maret 1984 dengan menyusun dua rancangan undang-undang yaitu Rancangan Undang-undang tentang Hukum Acara Perdata Peradilan Agama (yang terdiri dari 204 pasal), dan Rancangan Undang-undang tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-badan Peradilan Agama (58 pasal). Kini, kedua Rancangan Undang-undang tersebut telah disatukan dan diringkaskan oleh Tim lain menjadi Rancangan Undang-undang Peradilan Agama yang memuat hanya 108 pasal saja. Rancangan yang tersebut terakhir inilah yang sekarang dalam proses pembicaraan di dalam Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Mudah-mudahan tanggal 14 Desember 1989 yang akan datang RUU-PA ini akan menjadi Undang-undang Peradilan Agama.

Perlu dicatat bahwa setelah RUU ini menjadi Undang-undang kelak segala kekurangan yang melekat di tubuh Pengadilan Agama tersebut di atas akan terpenuhi dan banyak hal yang akan dicapai dalam sistem hukum dan sistem peradilan nasional Indonesia. Di antaranya, adalah: (1) terlaksananya ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, terutama yang di-

sebut dalam pasal 10 ayat 1 dan pasal 12, dalam rangka melaksanakan pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen, (2) terjadi pembaharuan dan pembangunan hukum, dalam makna peningkatan dan penyempurnaan perangkat hukum nasional di bidang peradilan agama sebagai bagian dari sistem peradilan nasional, (3) sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan agama, pengadilan agama akan mampu secara mandiri melaksanakan keputusan-keputusannya karena selain dari telah mempunyai hukum acara sendiri juga telah mempunyai kelengkapan jurusita sebagai pelaksana keputusan-keputusannya, (4) kedudukannya benar-benar (akan) sama dan sederajat dengan pengadilan-pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, militer dan tatausaha negara, (5) mempunyai wewenang yang sama di seluruh Indonesia sebagai perwujudan wawasan nusantara di lingkungan peradilan agama, (6) terjadi unifikasi hukum acara peradilan agama, dan (7) lebih memantapkan usaha penggalian berbagai asas dan kaedah hukum Islam melalui yurisprudensi yang akan dijadikan salah satu bahan baku dalam penyusunan dan pembangunan hukum nasional.

Dalam tiga bagian tulisannya di harian Kompas awal Juni 1989, Menteri Kehakiman Ismail Saleh telah merinci langkah-langkah kebijaksanaan pembangunan hukum nasional. Tulisan itu sangat menarik untuk dikaji, karena merupakan rincian dimensi dan wawasan pembangunan hukum nasional yang secara jelas pernah dikemukakan oleh Menteri Kehakiman yang memegang kebijaksanaan politik hukum di tanah air kita. Oleh karena itu perlu dikutip agak panjang dalam makalah ini, supaya intinya tetap, tidak terbuang.

Menurut Ismail Saleh, sepanjang yang dapat penulis tangkap, ada tiga dimensi pembangunan hukum nasional. Dimensi pertama adalah **dimensi pemeliharaan** yaitu dimensi untuk memelihara tatanan hukum yang ada, walaupun sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan. Dimensi ini perlu ada untuk mencegah kekosongan hukum dan merupakan konsekuensi logis dari pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945. Upaya pembangunan hukum dalam dimensi ini, menurut Menteri Kehakiman, berorientasi pada kemaslahatan bersama. Dimensi kedua adalah **dimensi pembaharuan** yaitu dimensi yang merupakan usaha untuk lebih meningkatkan dan menyempurnakan pembangunan hukum nasional. Kebijakan yang dianut dalam dimensi ini adalah, di samping pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada sehingga sesuai dengan kebutuhan baru di bidang-bidang yang bersangkutan. Ini berarti "melengkapi apa yang belum ada dan menyempurnakan yang sudah ada". Rancangan Undang-undang Peradilan Agama, yang telah dimajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat itu, pada pendapat saya, termasuk ke dalam dimensi pembaharuan ini. Dimensi ketiga adalah **dimensi penciptaan** yaitu dimensi dinamika dan kreativitas. Dalam dimensi ini diciptakan suatu perangkat peraturan perundang-undangan yang

baru, yang sebelumnya memang belum pernah ada. Undang-undang tentang lingkungan hidup, misalnya, dapat dikemukakan sebagai contoh perangkat hukum dalam dimensi penciptaan ini.

Karena hukum nasional kita harus mampu mengayomi dan memayungi seluruh bangsa dan negara dalam segala aspek kehidupannya, maka, menurut Menteri Kehakiman, dalam merencanakan pembangunan hukum nasional, kita wajib menggunakan satu wawasan nasional yang mendukung kehidupan berbangsa dan bernegara dalam Negara Republik Indonesia. Wawasan nasional itu terdiri dari tiga segi yang bersama-sama merupakan tritunggal yang tidak dapat dipisahkan satu dari yang lain, yaitu: **wawasan kebangsaan, wawasan nusantara dan wawasan bhinneka tunggal ika.**

Dipandang dari wawasan kebangsaan sistem hukum nasional itu harus berorientasi penuh pada aspirasi serta kepentingan bangsa serta mencerminkan cita-cita hukum, tujuan dan fungsi hukum, ciri dan tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia. Dilihat dari sudut pandang ini, hukum nasional Indonesia yang akan datang haruslah merupakan hukum modern, sesuai dengan perkembangan serta kebutuhan zaman, namun tetap berpijak pada kepribadian bangsa. Pengertian "kepentingan bangsa" dalam hubungan ini, menurut Menteri Kehakiman, adalah kepentingan seluruh bangsa Indonesia yang menyatu dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Wawasan kebangsaan yang dimaksud di sini, demikian Menteri Kehakiman lebih lanjut, bukanlah wawasan kebangsaan yang sempit dan tertutup, tetapi wawasan kebangsaan yang terbuka untuk memperhatikan kepentingan generasi yang akan datang dan mampu menyerap nilai-nilai hukum modern.

Karena wawasan yang dianut dalam pembinaan hukum nasional adalah **wawasan nusantara** yang menginginkan adanya satu kesatuan hukum nasional, maka usaha unifikasi di bidang hukum harus sejauh mungkin dilaksanakan. Untuk itu perlu diciptakan iklim kehidupan di segala bidang yang dapat mendorong tumbuhnya kesadaran hidup di bawah satu hukum bagi semua golongan masyarakat. Ini berarti bahwa seluruh golongan masyarakat akan diatur oleh satu sistem hukum yang sama yaitu sistem hukum nasional.

Berdasarkan dua wawasan itu, maka walaupun unifikasi hukum merupakan tujuan pembangunan hukum nasional, akan tetapi demi keadilan, hukum nasional yang akan diwujudkan itu harus juga memperhatikan perbedaan latar belakang sosial budaya dan perbedaan kebutuhan hukum yang dimiliki oleh kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat. Oleh karena itu, di samping wawasan nusantara tersebut di atas, pengembangan, pembangunan dan pembinaan hukum nasional itu harus juga memperhatikan kebutuhan-kebutuhan hukum khusus golongan rakyat tertentu, sehingga kelompok masyarakat tersebut merasa mendapat perlakuan yang seadil-adilnya. Oleh karena itu, di samping wawasan kebangsaan dan wawasan nusantara, perlu **wawasan bhinneka tunggal ika** dalam pembangunan hukum nasional. Dengan mempergunakan wawasan bhinneka tunggal ika berdampingan

dengan wawasan nusantara dan wawasan kebangsaan dalam usaha pembangunan hukum, maka unifikasi hukum yang diusahakan itu sekaligus juga menjamin tertuangnya aspirasi, nilai-nilai dan kebutuhan hukum kelompok masyarakat ke dalam sistem hukum nasional, yang dengan sendirinya harus sesuai, setidaknya tidak bertentangan dengan aspirasi dan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan mempergunakan ketiga wawasan itu secara serentak dan terpadu berbagai asas dan kaedah hukum Islam dan hukum adat akan menjadi bagian integral hukum nasional, baik hukum nasional yang tertulis maupun hukum nasional yang tidak tertulis.

Dari inti uraian Menteri Kehakiman tersebut di atas, jelas agaknya wujud pembangunan hukum nasional di masa yang akan datang dan sistem hukum nasional kita. Tidak perlu lagi tambahan keterangan.

Mengenai kedudukan hukum Islam dalam sistem hukum nasional yang akan datang, secara khusus telah pula disebutkan oleh Menteri Kehakiman. Dalam bagian terakhir dari tiga tulisan tersebut yang berjudul Eksistensi Hukum Islam dan sumbangannya terhadap hukum nasional, beliau menyatakan antara lain bahwa "... tidak dapat dipungkiri bahwa sebagian terbesar rakyat Indonesia terdiri dari pemeluk agama Islam". Agama Islam, kata beliau lebih lanjut, mempunyai hukum Islam dan secara substansi, seperti telah disebutkan di muka: MDA, terdiri dari dua bidang yaitu (1) bidang ibadah dan (2) bidang mu'amalah. Pengaturan hukum yang bertalian dengan bidang ibadah bersifat rinci, sedang pengaturan mengenai mu'amalah atau mengenai segala aspek kehidupan masyarakat tidak bersifat rinci. Yang ditentukan dalam bidang terakhir ini hanya prinsip-prinsipnya saja. Pengembangan dan aplikasi prinsip-prinsip tersebut diserahkan sepenuhnya kepada para penyelenggara negara dan pemerintahan yakni para uilil 'amri. Dan oleh karena hukum Islam itu memegang peranan penting dalam membentuk serta membina ketertiban sosial ummat Islam dan mempengaruhi segala segi kehidupannya, maka jalan terbaik yang dapat ditempuh ialah mengusahakan secara ilmiah adanya transformasi norma-norma hukum Islam ke dalam hukum nasional, sepanjang ia, menurut Menteri Kehakiman, sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dan relevan dengan kebutuhan hukum khusus ummat Islam. Menurut Menteri Kehakiman, cukup banyak asas yang bersifat universal terkandung dalam hukum Islam yang dapat digunakan dan sedang dipertimbangkan penggunaannya dalam menyusun hukum nasional. Dengan kutipan yang panjang ini, jelas kiranya langkah-langkah yang akan diambil dalam mewujudkan hukum nasional. Dan jelas pula kedudukan hukum Islam di dalamnya. Dengan kata lain, dalam pembangunan hukum nasional itu, hukum Islam, di samping hukum-hukum yang lain akan menjadi sumber bahan baku bagi penyusunan hukum nasional.

Jika kita ikuti perkembangan pembicaraan mengenai Rancangan Undang-Undang Peradilan Agama di Dewan Perwakilan Rakyat, sepanjang

yang dapat kita amati dan disiarkan oleh media massa, dapatlah ditarik suatu kesimpulan, seperti telah disebutkan di muka, Rancangan Undang-Undang itu, dengan beberapa perubahan di sana sini baik di batang tubuh maupun pada penjelasannya, akan menjadi Undang-Undang Peradilan Agama. Namun dipandang dari kebutuhan hukum khusus ummat Islam **terutama di luar Jawa Madura dan Kalimantan Selatan**, kita belumlah boleh samasekali merasa lega. Sebabnya adalah karena ummat Islam di luar ketiga daerah itu mungkin akan **mendapat, tetapi merasa kehilangan**. Kehilangan ini dimungkinkan, terutama, oleh perumusan penjelasan pasal 49 RUU-PA. Penjelasan pasal 49 RUU itu pada kalimat kedua ayat (1) berbunyi sebagai berikut "Kewarisan yang atas kehendak ahli waris pembagiannya dilakukan berdasarkan hukum Islam maka kewenangan memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara yang timbul dari padanya berada pada Pengadilan Agama". Selain dari susunan kalimat itu agak 'archaic' tampaknya, kata-kata 'atas kehendak ahli waris' dalam kalimat itu mengingatkan saya pada kata-kata 'menurut hukum yang hidup' dalam pasal 4 ayat (1) PP No. 45 tahun 1957 yang mengatur wewenang Pengadilan Agama di luar Jawa-Madura dan Kalimantan Selatan. Kata-kata 'menurut hukum yang hidup', yang menjadi inti teori resepsi yang disebut teori iblis oleh almarhum Profesor Hazairin, telah menjadi 'bencana' bagi Pengadilan Agama dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam praktek. Oleh karena itu, kata-kata 'atas kehendak ahli waris' dalam penjelasan pasal 49 ayat (1) dimaksud. Karena, pada pendapat saya, penjelasan pasal 49 ayat (1) itu akan mempengaruhi seluruh jaringan pasal-pasal Rancangan Undang-Undang Peradilan Agama dan pelaksanaan tugas dan wewenang Pengadilan Agama itu kelak.

Dalam hubungan dengan 'kehendak ahli waris' tersebut, pada tempatnya kalau dikemukakan di sini bahwa berbeda dengan sistem kewarisan menurut hukum Perdata Barat (yang tercantum dalam pasal-pasal BW atau kini dikenal dengan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang berlaku di tanah air kita), yang membolehkan ahli waris **memilih atau menolak** peralihan harta seseorang yang telah meninggal dunia kepada orang yang masih hidup **menurut kehendaknya sendiri** karena pertimbangan untung rugi yang berakar pada individualisme, maka menurut sistem hukum kewarisan Islam, peralihan harta dari seseorang yang telah mati kepada ahli warisnya berlaku dengan sendirinya **menurut kehendak Allah**, pemilik mutlak harta peninggalan itu, tanpa digantungkan atau tergantung kepada kehendak pewaris dan ahli waris. Karena itu sifatnya **ijbari** artinya keharusan atau kewajiban agama, baik dilihat dari segi **cara** peralihannya maupun dari jumlah dan **penerima** harta yang beralih itu. Semuanya telah pasti menurut ketetapan Allah dan ketentuan Rasul-Nya yang wajib dipatuhi oleh setiap orang Islam, kendatipun dalam pelaksanaan pembagiannya dimungkinkan adanya musyawarah untuk mencapai mufakat di antara para ahli waris dalam menentukan perolehan masing-masing berdasarkan kekeluargaan dan kerelaan. Dan karena kewarisan Islam itu merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari agama Islam, maka

mematuhi dan melaksanakan ketentuannya merupakan ibadah bagi umat Islam yang dijamin oleh pasal 29 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945, yang sekaligus pula merupakan manifestasi keimanan dan bukti ketaqwaan seorang muslim kepada Allah, Tuhan Yang Maha Esa seperti yang dimaksud oleh pasal 29 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945.

Demikianlah beberapa hal yang dapat saya kemukakan mengenai kedudukan Hukum Islam di Indonesia, Pembangunan Hukum Nasional dan RUU Peradilan Agama, pada kesempatan ini.

### Kepustakaan

- Adam, Charles J. *The Great Religions*, New York: The Free Press, 1968.
- Ali, Mohammad Daud. *Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Yayasan Risalah, 1984.
- \_\_\_\_\_. *RUU-PA dalam GBHN, Wawasan Nusantara dan Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah. Jakarta: LSAF, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Hijrah, Kemerdekaan Beragama dan Repelita V*, Jakarta, Depag, 1989.
- Gibb, HAR. *Mohammadanism An Historical Survey*, London: Oxford University Press, 1969.
- Lev, Daniel S. *Islamic Courts in Indonesia*. Berkeley: University of California Press, 1967.
- Saleh, Ismail. *Wawasan Pembangunan Hukum Nasional*, Kompas, Jakarta, 1 - 2 - 3 Juni 1989
- Smith, Wilfred Cantwell. *The Meaning and End of Religion*. New York: Double Day, 1968.

*If a man will begin with certainties, he shall end in doubts; but if he will be content to begin with doubts, will end in certainties.*

(Francis Bacon).

*Di bawah pemerintahan orang-orang besar, pena lebih berkuasa daripada pedang.*

(Baron Lytton 1803-1873)