

Penyatuan Sistem Pembinaan Peradilan di Indonesia Era Reformasi dan Pengaruhnya terhadap Otoritas Peradilan Agama

Malik Ibrahim*, Tulus Warsito**, Sidik Jatmika**
dan Ulung Pribadi**

*Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta

**Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta

Email: 196608011993031002@uin-suka.ac-id

Abstract: Management of the Religious Courts in Indonesia turn to changes in the Reformation era. Before the Reformation era, management of the Religious Courts was carried out by two institutions; namely the Ministry of Religion and the Supreme Court, while in the Reformation era its management was only carried out by the Supreme Court. This paper looks at the phenomenon of formation change processes and its influence on the Religious Court, especially related to the reasons for changes and the factors that influence these changes. This phenomenon is influenced by internal factors and external factors. Its internal factor is efficiency in judicial management and the opening of opportunities for the Religious Courts officials to compete with other judicial officers below the Supreme Court. Its external factor is the enactment of several laws and regulations as mandated by judicial reform in Indonesia. These changes have caused significant results as can be seen in several aspects, such as the revitalization of positions, roles, functions and institutions, organizational structure, institutional processes (litigation and non-litigation processes), human resources, and public services that are fast, transparent and easy. However, the change in management still has unresolved problems, such as budgetary aspects and employee recruitment. Also, the independence of the religious courts during the reform era is not fully independent in totality because it still influenced by the power outside the religious courts or the supreme court; executive and legislative power.

Keywords: *religious courts; reformation era; one-roof system; two-roofs system*

Abstrak: Pada era reformasi, telah terjadi perubahan pembinaan terhadap Peradilan Agama (PA). Jika sebelum era Reformasi pembinaan PA menganut sistem peradilan dua atap, dalam arti bahwa pembinaan peradilan PA dilakukan oleh dua lembaga, yaitu Kementerian Agama dan Mahkamah Agung, maka pada era Reformasi pembinaan PA menganut sistem peradilan satu atap, yakni bahwa pembinaan hanya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Tulisan ini melihat fenomena proses perubahan pembinaan dan pengaruhnya terhadap PA, terutama terkait dengan alasan perubahan dan faktor-

faktor yang mempengaruhi perubahan tersebut. Perubahan pembinaan yang terjadi pada PA dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal yang mempengaruhi perubahan tersebut adalah keinginan dari aparat PA untuk melakukan pengelolaan pengadilan secara lebih efisien dan memudahkan komunikasi di antara aparat PA dan juga harapan agar aparat PA mampu bersaing dengan aparat peradilan lainnya di bawah MA. Sementara faktor eksternalnya adalah diberlakukannya beberapa peraturan perundangan sebagai amanat reformasi peradilan di Indonesia. Perubahan tersebut telah menyebabkan perubahan yang cukup signifikan sebagaimana dapat dilihat pada beberapa aspek, seperti revitalisasi kedudukan, peran, fungsi dan lembaga, struktur organisasi, proses kelembagaan (proses berperkara dan nonperkara), sumber daya manusia, dan pelayanan publik yang cepat, transparan dan mudah. Namun perubahan pembinaan tersebut juga masih menyisakan problem yang belum terselesaikan, yaitu aspek anggaran dan rekrutmen pegawai sehingga kemandirian yang terjadi di lingkungan PA pada masa reformasi belum sepenuhnya mandiri secara totalitas karena terkait kekuasaan di luar PA ataupun MA, yaitu kekuasaan eksekutif dan legislatif.

Kata kunci: *peradilan agama, era reformasi, peradilan satu atap; peradilan dua atap*

Pendahuluan

Peradilan Agama (PA) merupakan salah satu peradilan khusus¹ yang ada di Indonesia di samping peradilan lainnya, yang berwenang menerima, memeriksa dan mengadili perkara-perkara hukum tertentu di kalangan rakyat yang beragama Islam.² Secara garis besar kekhususan PA tercermin dalam beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu UU No. 7 Tahun 1989 tentang PA, UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan terhadap UU No. 7 Tahun 1989 tentang PA dan UU No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua terhadap UU No. 7 Tahun 1989 tentang PA. Di antara

¹ Disebut peradilan khusus karena hanya menangani perkara-perkara tertentu (Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006) dan para pihak yang berperkarapun (subjek hukum) hanya orang Islam saja, di samping aparat yang bekerja di lingkungan PA pun semuanya beragama Islam. Lihat A. Mukti Arto, *Peradilan Agama dan Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 38

² *Ibid.*, hlm. 159-160.

kekhususan perkara yang menjadi kewenangan PA di era Reformasi adalah perkara perkawinan, perceraian, kewarisan, zakat, infaq, sedekah serta sengketa ekonomi syari'ah.³ Pada masa sebelumnya PA hanya berwenang menangani perkara yang terkait dengan perkawinan, perceraian, hadhonorah, kewarisan dan perwakafan.⁴ Dengan demikian, pada masa reformasi PA mengalami perluasan kewenangan mengadili.

Sejak Indonesia merdeka sampai dengan masa Orde Baru, pembinaan terhadap PA dilakukan oleh dua lembaga yang berbeda fungsi,⁵ yaitu Kementerian Agama dan Mahkamah Agung. Kementerian Agama menangani pembinaan yang berhubungan dengan organisasi, administrasi dan finansial, sedangkan pembinaan terhadap aspek teknis yudisial (teknis berperkara) dilakukan oleh Mahkamah Agung (untuk selanjutnya disingkat MA).⁶ Kebijakan pembinaan dua atap ini didasarkan pada ketentuan dalam UU No. 14 tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman.⁷ Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 sendiri tidak menyatakan secara tegas bahwa Negara Indonesia menganut sistem pemisahan kekuasaan sebagaimana yang dimunculkan oleh Montesquieu dalam konsep Trias Politika,⁸ namun tuntutan terhadap terwujudnya lembaga peradilan yang independen dan berkemajuan mengharuskan adanya reformasi peradilan.

Memasuki era Reformasi, PA mengalami perubahan yang signifikan, baik menyangkut status, kedudukan maupun kewenangannya. Dengan mengikuti paradigma *separation of power*, status dan kedudukan PA dilepaskan dari bayang-bayang eksekutif,

³ Pasal 3 Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Terhadap UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

⁴ Pasal 49 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

⁵ Dua lembaga yang berbeda fungsi yang dimaksud di sini adalah fungsi eksekutif yang dilakukan oleh Kementerian Agama dan fungsi yudikatif yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

⁶ A. Mukti Arto, *Peradilan Agama ...*, hlm. 123.

⁷ UU No. 14 Tahun 1970 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, Pasal 11 ayat 1 yang menyatakan: "Badan-Badan yang melakukan peradilan tersebut pada Pasal 10 ayat (1) organisatoris, administratif dan finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing departemen yang bersangkutan."

⁸ Montesquieu, *The Spirit of Laws*, terj. M. Khoiril Anam, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, cet. ke- (Bandung : Nusa Media, 2007), hlm. 4

yakni Kementerian Agama, untuk selanjutnya dimasukkan ke dalam peradilan satu atap (*one roof system*) di bawah MA bersama badan peradilan lainnya.⁹ Perubahan tersebut berpengaruh terhadap aspek pembinaan terhadap PA. Oleh karena itu, tulisan ini bermaksud menjelaskan mengapa terjadi perubahan dalam pembinaan di lingkungan PA, dari pembinaan ganda menjadi pembinaan tunggal, serta apa faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya perubahan tersebut.

Kajian tentang Peradilan Agama ini telah menarik minat para peneliti, mulai masa Orde Baru hingga masa reformasi. Malik Ibrahim¹⁰ meneliti PA dengan pendekatan historis-komparatif, yaitu membandingkan Peradilan Agama pada masa Orde Baru dengan masa Reformasi. Di samping itu, dia juga mengkaji PA dan perubahannya ketika berlaku kebijakan peradilan satu atap,¹¹ dengan fokus kajiannya pada faktor-faktor yang melatarbelakangi munculnya kebijakan pembinaan peradilan satu atap (*one roof system*). Taufik Hamami mengkaji Peradilan Agama dalam Reformasi Kekuasaan Kehakiman di Indonesia, terutama pasca amandemen ketiga UUD 1945.¹² Temuan riset Hamami menunjukkan bahwa PA mengalami perubahan yang signifikan, baik dari segi kelembagaan maupun performanya di dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya (tupoksi) di Indonesia. A. Mukti Arto meneliti Peradilan Agama dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia.¹³ Dalam wilayah yang lain, Illy Yanti meneliti kewenangan Peradilan Agama dalam Penyelesaian Perkara Ekonomi Syari'ah.¹⁴ Fokus kajian Yanti adalah menjelaskan

⁹ UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Pasal 49

¹⁰Malik Ibrahim, "Peradilan Agama di Era Orde Baru dan Reformasi Suatu Studi Perbandingan", *Jurnal Supremasi Hukum*, Vol. 4, No. 2, Desember 2015, hlm. 302-344.

¹¹Malik Ibrahim, Peradilan Satu Atap (*The One Roof System*) di Indonesia dan Pengaruhnya terhadap Peradilan Agama, *Jurnal Asy-Syir'ab: Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*, Vol. 47. No. 2, Desember 2013, hlm. 649-673.

¹²Taufik Hamami, *Peradilan Agama dalam Reformasi Kekuasaan Kehakiman di Indonesia Pasca Amandemen Ketiga UUD 1945* (Jakarta: Tatanusa, 2013), hlm. 1.

¹³ A. Mukti Arto, *Peradilan Agama ...*, hlm. 44

¹⁴ Illy Yanti, "Efektifitas Penerapan UU No 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama (Studi tentang Kewenangan Peradilan Agama dalam Penyelesaian Perkara

tentang efektifitas UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan terhadap UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dalam penyelesaian sengketa ekonomi syari'ah dan faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas serta implementasi KHES sebagai pedoman hakim di Peradilan Agama. Jaenal Aripin juga melakukan riset tentang Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia. Aripin menyimpulkan bahwa kehadiran PA merupakan kebutuhan mutlak bagi masyarakat muslim Indonesia.¹⁵ Aripin menganalisis polemik pro dan kontra dalam proses penyatupatan PA, dan menunjukkan bahwa karakteristik PA berbeda dengan lembaga peradilan lainnya di Indonesia. Peneliti lain, Ahmad Mujahidin mengkaji Peradilan Satu Atap di Indonesia dengan fokus pada kelebihan dan kekurangannya.¹⁶

Artikel ini memiliki wilayah kajian yang berbeda dari penelitian-penelitian terdahulu. Fokus artikel ini adalah dinamika pembinaan peradilan di Indonesia, khususnya di lingkungan Peradilan Agama (PA) pada era Reformasi. Lembaga Peradilan Agama¹⁷ adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara tertentu¹⁸ sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan terhadap Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.¹⁹ Peradilan Agama, berada dalam sistem peradilan negara di

Ekonomi Syari'ah di Pengadilan Agama), *Disertasi* (tidak diterbitkan), Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (2014), hlm. 21.

¹⁵ Jaenal Aripin, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008).

¹⁶ Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2007).

¹⁷ Peradilan Agama adalah sebutan (*titelatur*) resmi bagi salah satu di antara empat lingkungan Peradilan Negara atau Kekuasaan Kehakiman yang sah di Indonesia. Tiga lingkungan Peradilan Negara lainnya adalah Peradilan Umum, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara. Lihat UU No 14 tahun 1970, LN 1970-74, tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Pasal 10 ayat (1). Di sini, kata-kata "Peradilan Negara" dan "Kekuasaan Kehakiman" adalah semakna. Roihan A. Rasyid, *Hukum Acara Peradilan Agama*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada,, 1994), hlm. 5.

¹⁸ Dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 kewenangan PA semula dibatasi hanya pada perkara perdata tertentu saja.

¹⁹ Menurut ketentuan Pasal 2 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama,

Indonesia di samping Peradilan Umum, Peradilan Militer, Peradilan Tata Usaha Negara dan ia merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Keempat lembaga peradilan itu mempunyai kedudukan yang sama dan sederajat dengan wilayah kekuasaan yang berbeda.²⁰

Perubahan pembinaan PA dari peradilan dua atap menjadi peradilan satu atap, sangat terkait dengan aspek reformasi birokrasi, khususnya di lingkungan PA. Hal ini dipertegas dengan keluarnya UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Reformasi Birokrasi bukan merupakan sesuatu yang baru dalam dinamika organisasi. Sebab hal tersebut merupakan salah satu faktor pendukung untuk mewujudkan pembenahan birokrasi di tubuh pemerintah.²¹ Reformasi Birokrasi dan *good governance* merupakan dua konsep utama bagi perbaikan kondisi penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Kedua konsep ini merupakan konsep yang saling terkait satu sama lain dan berperan dalam perjalanan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.²²

Mayoritas negara-negara berkembang yang sudah mengalami transformasi menuju negara maju, reformasi birokrasi atau reformasi administrasi negara merupakan langkah awal dan prioritas dalam pembangunan. Menurut Eko Prasjo dan Teguh Kurniawan,²³ Reformasi Birokrasi atau Reformasi Administrasi Negara di negara-negara berkembang pada umumnya dilakukan melalui dua strategi, yaitu merevitalisasi kedudukan, peran dan fungsi kelembagaan serta

Peradilan Agama adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara tertentu sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini.

²⁰ Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, cet. ke-12 (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm. 278-279.

²¹ Firman, "Reformasi Birokrasi Ditinjau dari Aspek Pelayanan Publik & Keterbukaan Informasi Publik, dalam *IJPA-The Indonesia Journal of Public Administration*, Vol. 1 No. Mei 2015, hlm. 60-61.

²² Eko Prasjo dan Teguh Kurniawan, "Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia", *Makalah dipresentasikan dalam The 5 th International Symposium of Jurnal Antropologi Indonesia* (Banjarmasin, 22-25 Juli 2008), hlm. 1.

²³*Ibid.*, hlm. 2.

menata kembali sistem Administrasi Negara, baik dalam hal struktur, proses, sumber daya manusia serta relasi antara negara dan masyarakat. Oleh karena itu, kajian reformasi birokrasi di lingkungan PA meliputi revitalisasi kedudukan, peran dan fungsi lembaga, struktur organisasi, proses kelembagaan, sumber daya manusia, pelayanan publik/transparansi dan kemudahan akses.²⁴ Aspek-aspek inilah yang dianalisis dalam tulisan ini untuk menjelaskan bagaimana dinamika yang terjadi di PA pasca kebijakan peradilan satu atap. Tujuannya adalah memetakan faktor-faktor yang mempengaruhi munculnya kebijakan tersebut dan bagaimana implikasinya terhadap kedudukan PA sebagai lembaga peradilan khusus, baik dari aspek teknis yudisial (prosedur penanganan perkara) maupun aspek non yudisial yang berkaitan dengan manajemen administrasi, organisasi, dan finansial.

Historisitas Peradilan Agama Menuju Peradilan Satu Atap

Wacana tentang sistem peradilan satu atap (pembinaan tunggal) dimulai sejak tahun 1999. Pada masa itu Presiden diamanati oleh MPR untuk memisahkan fungsi eksekutif dan yudikatif sehingga keluarlah UU No. 35 Tahun 1999 sebagai revisi terhadap UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam Undang-undang baru tersebut dinyatakan bahwa pembinaan organisasi, administrasi dan finansial sebuah lingkungan peradilan masuk ke Mahkamah Agung.²⁵ Dalam pelaksanaannya, pengalihan organisasi, administrasi dan finansial dilakukan secara bertahap yang selambat-lambatnya dalam waktu lima tahun, kecuali untuk PA waktunya tidak ditentukan.²⁶ Proses pelaksanaan penyatutan peradilan di lingkungan PA tidak semulus badan-badan peradilan lainnya²⁷ dan baru pada tanggal 30 Juni 2004 Menteri Agama

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Wahyu Widiana, "Penyatutan Peradilan Agama pada Mahkamah Agung", dalam *Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat* (Jakarta: Depag RI Badan Litbang Agama dan Keagamaan Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2005), hlm. 103-104.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Sesuai dengan Keppres Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Pengalihan Urusan Organisasi, Administrasi, dan Finansial Lembaga Peradilan ke Mahkamah Agung sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1), maka pada 11

menyerahkan organisasi, administrasi dan finansial lingkungan PA kepada Ketua Mahkamah Agung.²⁸ Akan tetapi, sebelum PA disatupatkan, terjadi polemik di kalangan masyarakat muslim. Kebijakan ini menimbulkan kekhawatiran di kalangan muslim Indonesia akan hilangnya nilai-nilai agama Islam yang selama ini mewarnai keberadaan PA, sehingga PA akan menjadi peradilan yang sekuler.²⁹

Isu seputar independensi kekuasaan kehakiman menggema pada saat bergulirnya reformasi di Indonesia. Hal ini berbeda dengan masa Orde Baru di mana kekuasaan kehakiman dikebiri oleh kekuasaan eksekutif, karena pembinaan lembaga peradilan baik secara organisatoris, administratif maupun finansial berada di tangan eksekutif, sementara MA sebagai pemangku kekuasaan yudikatif hanya melakukan pembinaan secara teknis yustisial.³⁰ Realitas ini mengurangi kewibawaan pemangku kekuasaan kehakiman sebagai penegak hukum dan keadilan. Oleh karena itu muncul tuntutan agar kekuasaan kehakiman bersifat independen, terutama dalam hal pembinaannya. Dalam Undang-Undang (UU) Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman dinyatakan bahwa pembinaan lembaga peradilan dilakukan oleh dua lembaga, yakni Mahkamah Agung (MA) sebagai pembina secara teknis yudisial, sementara pembinaan secara organisatoris, administratif, dan finansial dilakukan atau berada di bawah kekuasaan Departemen yang

Maret 2004, Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia telah menyerahkan organisasi, administrasi dan finansial dalam lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara kepada Ketua Mahkamah Agung. Untuk lingkungan Peradilan Militer, baru pada 1 September 2004 Panglima ABRI menyerahkan organisasi, administrasi dan finansial lingkungan Peradilan Militer kepada Ketua Mahkamah Agung RI. Lihat Syamsuhadi Irsyad, "Latar Belakang Pemikiran Satu Atap Kekuasaan Kehakiman", *Makalah*, disampaikan dalam Rakernas Mahkamah Agung RI dengan Jajaran Pengadilan Empat Lingkungan Peradilan Seluruh Indonesia, (Semarang, 27-30 September 2004), hlm. 5.

²⁸ Ini sesuai Keppres Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Pengalihan Urusan Organisasi, Administrasi dan Finansial Lembaga Peradilan ke Mahkamah Agung, Pasal 2 Ayat (2).

²⁹ Wahyu Widiana, "Penyatupatan Peradilan Agama pada Mahkamah Agung", hlm. 103-104.

³⁰ Abdul Ghofur Anshori, *Peradilan Agama di Indonesia Pasca UU No. 3 Tahun 2006: Sejarah, Kedudukan & Kewenangan*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 37-38.

bersangkutan,³¹ hal mana Peradilan Agama (PA) berada di bawah kekuasaan Departemen Agama.

Tuntutan reformasi dalam hal kekuasaan kehakiman mengakibatkan perubahan peraturan perundangan, yaitu dengan diundangkannya UU No. 35 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman yang menggunakan 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.³² Dalam UU ini 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.³³ Hal ini terjadi akibat adanya polemik antara Kementerian Agama dan para ulama di satu pihak berhadapan dengan pejabat Peradilan Agama di pihak lain.³⁴ Pihak Kementerian Agama bersikukuh agar Peradilan Agama tetap berada di bawah naungan Kementerian Agama. Hal ini didasarkan atas beberapa alasan: *pertama*, peralihan pembinaan administrasi, organisasi dan finansial Peradilan Agama akan berimplikasi pada berkurangnya urusan yang menjadi kewenangan Kementerian Agama, padahal Peradilan Agama merupakan tulang punggung atau modal besar Kementerian Agama.³⁵ Peradilan Agama pada awal kemerdekaan Indonesia berada di bawah pembinaan Kementerian 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

³¹ Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, Pasal 10 ayat (1), Pasal 11 ayat (1), dan Pasal 12.

³² *Ibid.*

³³ Pasal 11A Undang-Undang No. 35 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman.

³⁴ Wahyu Widiana, "Penyatutan PA pada Mahkamah Agung", dalam Ridwan Nasir (ed.), *Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat*, cet. ke-1, (Jakarta: Balitbang Departemen Agama, 2005), hlm. 92.

³⁵ A. Mukti Arto, *Peradilan Agama ...*, hlm. 154.

Kementerian Agama, sehingga Kementerian Agama dapat segera eksis. *Kedua*, pihak Kementerian Agama khawatir tidak bisa lagi ‘membantu’ PA jika menghadapi masalah di Mahkamah Agung. *Ketiga*, terjadinya perubahan perilaku hakim agama, dari hakim yang ulama menjadi hakim pada umumnya.³⁶ Alasan lain adalah adanya kekhawatiran bahwa PA akan menjadi peradilan sekuler di mana hakim serta aparat lainnya tidak lagi berasal dari lulusan lembaga pendidikan yang dikelola oleh Kementerian Agama.³⁷ Namun alasan-alasan tersebut dijawab oleh Mahkamah Agung bahwa hakim dan pegawai PA tetap berasal dari lulusan lembaga pendidikan yang dikelola oleh Kementerian Agama.³⁸

Penyatutan lembaga peradilan merupakan jawaban dari masalah yang dihadapi PA dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagai penegak hukum dan keadilan.³⁹ 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 1945.⁴⁰ Jika PA tetap berada di bawah Kementerian Agama maka akan terjadi dualisme pengawasan dan pembinaan. Pengadilan Agama akan sulit berkembang, mengingat keterbatasan anggaran Kementerian Agama. Di sisi lain, muncul *image* negatif dari masyarakat dan sebagian kalangan pemerintah terhadap Peradilan Agama yang dipandang tidak lebih tinggi dari KUA (Kantor Urusan Agama) dan hakim-hakimnya tidak dianggap sebagai hakim.⁴¹ Peradilan Agama akan menjadi kuat dan setara dengan peradilan lainnya jika pembinaannya disatukan di bawah Mahkamah Agung.

³⁶ PPHIM, *Jejak Langkah dan Dinamika PPHIM* (Jakarta:Penerbit PPHIM dan Ramah Publisher, 2007), hlm. 106-108.

³⁷ Lulusan dari Fakultas Syari’ah (Hukum Islam) Perguruan Tinggi Keagamaan Islam.

³⁸ Wahyu Widiana, “Penyatutan PA pada Mahkamah Agung”, hlm. 139.

³⁹ Perubahan yang diinginkan terhadap PA terkait dengan pembinaan pada dasarnya untuk mewujudkan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bersih serta berwibawa, yang dilakukan melalui penataan sistem peradilan terpadu (*integrated justice system*). Lihat UUD 1945 hasil Amandemen Pasal 24 ayat 1.

⁴⁰ UUD Negara Republik Indonesia 1945 hasil Amandemen.

⁴¹ PPHIM, *Jejak Langkah dan Dinamika PPHIM*, (Jakarta:Penerbit PPHIM dan Ramah Publisher, 2007), hlm. 106-108.

Keinginan penyatutan diperkuat dengan ketidakpuasan warga Peradilan Agama terhadap kebijakan Kementerian Agama yang diterapkan pada PA. Sebagai contoh adalah menyangkut masalah tunjangan fungsional para hakim. Dalam hal ini pihak Kementerian Agama tidak menyetujui jika tunjangan hakim PA disamakan dengan hakim Peradilan Umum sehingga tunjangan hakim PA hanya diberikan sebesar 60 % (enam puluh persen) saja dari hakim Peradilan Umum.⁴² Hal itulah yang menjadi salah satu alasan warga Peradilan Agama merasa perlu untuk berpisah dengan induk semangnya selama ini, yaitu Kementerian Agama.

Setelah terjadi gejolak, Kementerian Agama menaikkan anggaran Peradilan Agama. Namun hal itu tidak mampu menghapuskan keinginan warga PA untuk meninggalkan Kementerian Agama.⁴³ Puncak dari keinginan warga Peradilan Agama untuk bergabung dengan Mahkamah Agung terjadi pada tanggal 27 Juli 1999. Saat itu, para Ketua PTA (Pengadilan Tinggi Agama) dari seluruh Indonesia diundang ke Jakarta untuk menghadiri rapat di Departemen Agama dengan tujuan untuk mendengarkan penjelasan terkait kebijakan Kementerian Agama yang tetap mempertahankan Peradilan Agama di bawah naungannya. Kebijakan itu ditolak oleh para ketua PTA sehingga mereka menyusun surat pernyataan yang ditujukan kepada Menteri Agama, yang waktu itu dijabat oleh Malik Fajar, dan ditembuskan kepada DPR dan Mahkamah Agung.⁴⁴

Bersamaan dengan peristiwa 27 Juli 1999 tersebut dilakukan proses penggodokan Rancangan Undang-undang (RUU) tentang penyatutan badan peradilan di bawah MA, sebagaimana tertuang dalam UU No. 35 Tahun 1999, yang berjalan alot dan diwarnai adu argumentasi tentang perlu tidaknya Peradilan Agama masuk dalam penyatuan atap di Mahkamah Agung. Fenomena ini menunjukkan adanya pertarungan kepentingan dan kekuasaan politik yang ada di dalam maupun di luar parlemen. Dari empat fraksi yang ada di DPR, Fraksi Persatuan Pembangunan (PP) paling getol menolak penyatuan atap Peradilan Agama ke Mahkamah Agung. Menurut Fraksi PP, perubahan status badan peradilan dari dua atap menjadi satu atap

⁴² *Ibid.*, hlm. 110.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ A. Mukti Arto, *Peradilan Agama ...*, hlm. 155

belum bisa menjanjikan secara pasti akan kemandirian peradilan. Intervensi eksekutif bukan satu-satunya faktor yang menimbulkan distorsi badan-badan peradilan, tetapi masih banyak faktor lain yang mempengaruhi.⁴⁵ Setelah melewati proses yang cukup alot serta beberapa kali lobi untuk memecahkan jalan buntu yang dihadapi, akhirnya disepakati dan ditemukan solusi sebagai kompromi dari berbagai pandangan yang diakomodasi dalam RUU tersebut. Maka lahirlah UU No. 35 Tahun 1999 yang memuat rumusan sistem satu atap peradilan tersebut.⁴⁶

Undang-undang No. 35 Tahun 1999 ini berawal dari lahirnya TAP MPR RI No. X/MPR/1998 yang menetapkan bahwa kekuasaan kehakiman harus bebas dan terpisah dari kekuasaan eksekutif. Hal ini ditandai dengan pengalihan organisasi, administrasi dan finansial dari direktorat dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan lingkungan Peradilan Militer ke Mahkamah Agung.⁴⁷ UU No. 35 Tahun 1999 yang diberlakukan sejak tanggal 31 Agustus 1999 menetapkan pengalihan pembinaan organisasi, administrasi dan finansial semua badan peradilan dari kementerian masing-masing ke Mahkamah Agung. Pelaksanaan ketetapan ini akan dilakukan secara bertahap, paling lama 5 (lima) tahun sejak UU ini mulai berlaku, sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 11A ayat (1), kecuali Peradilan Agama yang waktunya tidak ditentukan, sesuai dengan ketentuan Pasal 11 A ayat (2).

Penyatutan lembaga PA adalah kebijakan yang tepat karena merupakan kehendak reformasi dalam rangka penguatan lembaga yudikatif. Jika tidak demikian, PA akan ketinggalan dari lembaga peradilan lainnya, dan ini akan merugikan umat Islam, karena tidak memiliki lembaga peradilan yang representatif. PA di satu sisi merupakan implementasi dari kewajiban menjalankan syari'at Islam

⁴⁵ Jenal Aripin, *Peradilan Agama dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm. 123.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 125.

⁴⁷A. Mukti Arto, *Peradilan Agama ...*, hlm. 76.

dalam rangka ber hukum dengan hukum Islam,⁴⁸ sekaligus pencerminan jumlah mayoritas umat Islam di Indonesia.⁴⁹

Ide penerapan peradilan satu atap di Indonesia dimaksudkan untuk menjadikan sistem hukum sebagai subjek reformasi. Hal ini didasarkan pada hipotesis bahwa hukum sebagai sarana pengintegrasian, yang didayagunakan sebagai alat untuk mempercepat evolusi, yaitu transisi dari tertib hukum yang bernuansa represif dan otoriter ke arah kehidupan masyarakat yang demokratis. Di samping itu, penyatupatan badan peradilan juga bertujuan untuk menciptakan independensi lembaga peradilan, yang berpangkal pada gagasan amandemen UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.⁵⁰ Pembatasan kekuasaan kehakiman oleh kekuasaan eksekutif sebagaimana yang terjadi pada masa Orde Baru adalah karena format politik otoriter, yang tidak menghendaki independensi peradilan sebagai upaya keseimbangan kekuasaan seperti yang dikehendaki dalam *separation of power* Montesquieu (1689-1721 M).⁵¹ Setiap percampuran atau berpusatnya kekuasaan di satu tangan antara kekuasaan legislatif, yudikatif, dan eksekutif akan menimbulkan kekuasaan atau pemerintahan yang sewenang-wenang sehingga badan negara harus dipisahkan satu sama lain, yang satu independen terhadap yang lain.⁵²

Adanya penguasaan dari pihak eksekutif terhadap yudikatif sebagaimana yang terjadi pada masa Orde Baru pada waktu itu dianggap wajar mengingat paradigma hukum yang diterapkan pada awal penyusunan UUD 1945 tidak menganut teori pemisahan kekuasaan negara, tetapi menganut sistem pembagian kekuasaan. Selain itu, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 menganut sistem

⁴⁸ Al-Qur'an surah Al-Maidah (5) ayat 49, surah An-Nisa (4) ayat 135, dan surah Shad (38) ayat 26.

⁴⁹ A. Mukti Arto, *Peradilan Agama ...*, hlm. 76 dan 155.

⁵⁰ Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan yang Sesungguhnya* (Semarang: Pustaka Pelajar dan Pascasarjana IAIN Walisongo, 2006), hlm. 295.

⁵¹ Cik Hasan Bisri, *Peradilan Agama di Indonesia*, Edisi Revisi, cet. ke-3 (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000), hlm. 147.

⁵² Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia* (Bandung: Refika Aditama, 2007), hlm. 5-6.

dua atap,⁵³ sehingga masuknya pihak eksekutif dalam kekuasaan kehakiman disinyalir sebagai salah satu penyebab kekuasaan kehakiman di Indonesia ini tidak independen. Oleh karenanya, kompleksitas permasalahan di sektor peradilan pada awal reformasi adalah berkaitan dengan format yuridis, yaitu format 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.⁵⁴ Pembaruan kekuasaan kehakiman dan sistem peradilan berkaitan erat dengan politik hukum yang berlaku.⁵⁵ Karena itu, seiring dengan tuntutan reformasi dalam bidang kekuasaan kehakiman agar mandiri dan independen, maka keluarnya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman adalah sesuatu yang tepat.⁵⁶

Pengaruh Perubahan Kewenangan Pembinaan Peradilan Agama

Persoalan penting yang muncul dengan diberlakukannya UU No. 35 Tahun 1999 tentang Kekuasaan Kehakiman adalah berkaitan dengan aspek organisasi, administrasi dan finansial peradilan.⁵⁷ Seiring adanya amandemen UUD 1945 maka UU No. 35 Tahun 1999 pun mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.⁵⁸ Undang-Undang ini juga menganut sistem satu atap sehingga Mahkamah Agung⁵⁹ adalah satu-satunya lembaga yang berwenang melakukan pembinaan secara teknis yustisial, administratif, organisasi dan finansial terhadap empat lingkungan peradilan yang ada di bawahnya.

UU No. 4 Tahun 2004 ini hanyalah sebagai alat *bargaining*, yakni untuk mengakomodir aspirasi umat Islam yang pada waktu itu

⁵³ Jaenal Aripin, *Peradilan Agama ...*, hlm. 290.

⁵⁴ Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000), hlm. 110.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 111.

⁵⁶ Jaenal Aripin, *Peradilan Agama ...*, hlm. 291.

⁵⁷ Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap ...*, hlm. 10.

⁵⁸ A. Mukti Arto, *Peradilan Agama ...*, hlm. 175.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 174.

direpresentasikan oleh MUI (Majelis Ulama Indonesia), yang awalnya menolak sistem peradilan satu atap. Pada tahun 2004 disusunlah empat Rancangan undang-undang, yakni RUU Kekuasaan Kehakiman, RUU Perubahan UU MA, RUU Perubahan Peradilan Umum dan RUU Perubahan PTUN. Usaha ini dilakukan dalam rangka pelaksanaan peradilan satu atap. Untuk membahas RUU ini pemerintah dan DPR mengadakan pertemuan berkelanjutan. Fraksi-fraksi Partai Islam di DPR mengadakan pendekatan dengan pihak Departemen Agama. Mereka mengatakan bahwa jika PA tidak masuk dalam sistem peradilan satu atap maka akan ditinggalkan. Pada akhir November 20013 Rakernas MUI menyetujui jika PA masuk di bawah MA, dengan beberapa catatan bahwa pembinaan PA harus memperhatikan saran dan pendapat Menteri Agama dan MUI, dan hukum Islam harus tetap menjadi acuan pokok dalam pengambilan putusan di PA.⁶⁰

Keberadaan UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman 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. Keluarnya undang-undang ini diikuti dengan perubahan perundang-undangan lain, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.⁶¹

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

⁶⁰ Wahyu Widiana, "Penyatutan PA pada Mahkamah Agung", hlm. 104-105.

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 103-104.

kewenangan di bidang organisasi meliputi kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan dan struktur organisasi pada semua badan peradilan,⁶² sedangkan pemindahan kewenangan di bidang administrasi meliputi kepegawaian, kekayaan negara, keuangan, arsip dan dokumen, termasuk finansial dari masing-masing instansi/departemen.⁶³ Di antara substansi UU No. 4 Tahun 2004 yang berhubungan dengan Peradilan Agama adalah menyangkut pengalihan organisasi, administrasi dan finansial Peradilan Agama ke Mahkamah Agung, yang dilakukan selambat-lambatnya pada tanggal 30 Juni 2005. Pengalihan tersebut dilakukan berdasarkan Keppres yang harus keluar selambat-lambatnya 60 hari sebelum 30 Juni 2004. Mahkamah Agung harus membentuk Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama. Dengan itu maka Pegawai dan aset PA dialihkan ke MA, bukan lagi milik Departemen Agama, termasuk Pegawai Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama menjadi pegawai Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama pada MA.⁶⁴

Pada tanggal 23 Maret 2004 keluarlah Keputusan Presiden No. 21 Tahun 2004 tentang Pengalihan Organisasi, Administrasi dan Finansial di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dari Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia ke MA, sedangkan pengalihan Peradilan Agama dari Departemen Agama dilaksanakan pada tanggal 30 Juni 2004. Kini, ketiga peradilan tersebut telah dialihkan ke MA sesuai tanggal yang disebutkan dalam Keppres di atas. Dengan demikian, secara organisatoris, PA yang terdiri dari 343 Pengadilan Tingkat Pertama dan 24 Pengadilan Tingkat Banding tidak lagi berada di bawah Kementerian Agama, karena sudah secara resmi berada di bawah MA. Namun Kementerian Agama dan MUI masih memiliki akses pembinaan kepada PA sebagaimana disebut dalam alinea keempat penjelasan umum UU No. 4 Tahun 2004. Pembinaan Hukum Islam sebagai hukum materi PA dan Sarjana Syari'ah yang merupakan produk perguruan tinggi binaan Kementerian Agama, merupakan sumber daya manusia pokok yang disyaratkan untuk menjadi aparat penegak hukum di lingkungan PA.⁶⁵

⁶²Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik & Hukum Islam*, hlm. 297.

⁶³Jaenal Aripin, *Peradilan Agama ...*, hlm. 312.

⁶⁴Wahyu Widiyana, "Penyatutan PA pada Mahkamah Agung", hlm. 95.

⁶⁵*Ibid.*, hlm. 95-96.

Setelah tiga belas tahun dari proses penyatuan badan peradilan di Indonesia, sudah tidak ada lagi lembaga peradilan yang berada di bawah kekuasaan eksekutif; semuanya sudah berada di bawah Mahkamah Agung, termasuk Peradilan Agama. Kebijakan atap tunggal atau *one roof system* bertujuan untuk menciptakan independensi kekuasaan kehakiman. Penyatuan dijadikan momentum awal mereformasi kekuasaan kehakiman berikut badan-badan peradilan yang ada di bawahnya.

Reformasi birokrasi atau reformasi administrasi negara yang terjadi di negara-negara berkembang pada umumnya dilakukan melalui dua strategi, yaitu merevitalisasi kedudukan, peran dan fungsi kelembagaan yang menjadi motor penggerak reformasi birokrasi, serta menata kembali sistem administrasi negara, baik dalam hal struktur, proses, sumber daya manusia serta relasi antara negara dan masyarakat. Reformasi birokrasi ini sejalan dengan upaya untuk melakukan modernisasi administrasi pemerintahan. Belajar dari pengalaman beberapa negara, maka kunci dari keberhasilan pembangunan bangsa adalah bagaimana merevitalisasi administrasi negara. Oleh karena itu reformasi birokrasi khususnya di lingkungan PA harus mencakup hal-hal berikut:

1. Revitalisasi kedudukan, peran, dan fungsi lembaga

Pembinaan PA di bawah MA merupakan bentuk pengejawantahan dari revitalisasi kedudukan, peran dan fungsi kelembagaan. Sebelum era reformasi, peran dan kedudukan PA kurang mengalami kemajuan. Dari aspek revitalisasi, kedudukan, peran dan fungsi lembaga PA, terjadi perubahan sebagai berikut: *pertama*, terjadi peningkatan independensi kekuasaan kehakiman sejalan dengan tuntutan reformasi di bidang kekuasaan kehakiman yang menghendaki kekuasaan kehakiman benar-benar merdeka dan bebas dari campur tangan kekuasaan lain. Selain itu, keberadaan PA lebih mantap dan sederajat dengan peradilan lainnya serta semakin nyata kesamaan kedudukannya dengan tiga lingkungan peradilan lainnya.⁶⁶ *Kedua*, terjadi *check and balance* dalam menjalankan roda pemerintahan negara. Memisahkan badan peradilan dari lembaga

⁶⁶ Tim Redaksi Pustaka Baru, *UUD 1945 Amandemen I – IV* (Yogyakarta: Pustaka Baru, 2014), hlm. 44.

eksekutif dengan yudikatif adalah sesuatu yang positif karena akan ada upaya untuk saling kontrol dalam menjalankan kekuasaan negara.⁶⁷ *Ketiga*, PA berkedudukan mandiri, merdeka dan tidak ada ketergantungan dengan lingkungan Peradilan Umum dan/atau institusi lain dalam menyelenggarakan fungsi peradilan dan fungsi rumah tangga pengadilan. Hal tersebut misalnya tampak dengan dihapuskannya upaya pengukuhan (*eksekutor verklaring*) terhadap putusan Pengadilan Agama agar putusan tersebut dapat dilaksanakan dan juga dihapuskannya hak opsi dalam sengketa kewarisan dengan diberlakukannya UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. *Keempat*, perubahan status badan peradilan dari dua atap ke satu atap bisa menjadi jalan untuk membangun independensi PA. *Kelima*, jika badan peradilan ada di bawah kendali lembaga eksekutif dan hakim-hakim menyadari bahwa penunjukan, pemindahan dan promosi mereka ada di tangan badan eksekutif, akan sulit bagi mereka untuk menghindari pengaruh kekuasaan eksekutif dalam melaksanakan tugas mereka. Konsekuensinya, para hakim akan membuat putusan yang tidak berdasarkan pemikiran dan pemahaman mereka sendiri tetapi menurut petunjuk kekuasaan eksekutif.⁶⁸

2. Struktur organisasi

Di masa Reformasi, struktur organisasi PA telah mengalami perubahan yang cukup signifikan. Perubahan tersebut adalah sebagai berikut: *pertama*, pembinaan yang terkait aspek organisasi, administrasi dan finansial dilakukan oleh MA yang dalam hal ini dilakukan oleh lembaga setingkat Direktorat Jenderal (eselon satu). Pada masa sebelumnya pembinaan dilakukan oleh lembaga setingkat direktorat (eselon dua). Perubahan tersebut berpengaruh, salah satunya, terhadap alokasi anggaran PA yang semakin meningkat secara signifikan.⁶⁹ *Kedua*, perubahan yang berkaitan dengan masalah pemisahan antara Panitera dan Sekretaris. Dalam UU No. 3 Tahun 2006 dijelaskan bahwa Panitera pengadilan tidak merangkap Sekretaris Pengadilan.⁷⁰

⁶⁷ Abdul Manan, *Etika Hakim dalam Penyelenggaraan Peradilan: Suatu Kajian dalam Sistem Peradilan Islam* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 62.

⁶⁸ Jaenal Aripin, *Peradilan Agama ...*, hlm. 312.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 154-157.

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 312.

Ketiga, Pengelolaan pengadilan terutama yang menyangkut aspek organisasi, administrasi dan finansial berjalan lebih efisien karena hanya satu instansi yang memberi pertimbangan dan memutus, yakni MA. *Keempat*, memudahkan komunikasi karena dalam satu lingkungan lembaga peradilan yang bersifat homogen dan persamaan kepentingan.

3. Kelembagaan (Proses Berperkara dan Non Perkara)

Perubahan pada aspek kelembagaan ini terjadi dalam masalah kompetensi absolut PA, seperti kewenangan khusus di PA Nangroe Aceh Darussalam, perluasan kewenangan PA, prosedur penanganan perkara, perbaikan sarana dan prasarana, serta efisiensi pengelolaan. Di era Reformasi, kompetensi absolut PA lebih luas dibandingkan pada masa sebelumnya, yaitu penambahan pada bidang ekonomi syari'ah, sebagaimana tertuang dalam Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Terhadap UU No. 7 Tahun 1989 Tentang PA, bahwa Pengadilan Agama memiliki tugas dan kewenangan memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, sadaqah, dan ekonomi syari'ah. Khusus untuk wilayah Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam diberlakukan regulasi yang berbeda dengan PA di wilayah lain. PA Aceh memiliki kewenangan yang lebih luas⁷¹ yaitu menyangkut perkara *al-ahwal asy-syakhsiyah*, muamalah dan jinayah. Perluasan terhadap apa yang menjadi kewenangan PA meliputi bidang perkawinan dan bidang waris. Dalam bidang perkawinan, PA berwenang menangani permohonan penetapan pengangkatan anak berdasarkan hukum Islam, sedangkan perubahan dalam bidang waris adalah dihapuskannya hak opsi bagi para pihak yang berperkara, serta kewenangan PA untuk menangani permohonan penetapan ahli waris.⁷² Dalam aspek berperkara (teknis berperkara) juga terdapat

⁷¹ Berdasarkan ketentuan UU No. 3 Tahun 2006, organisasi Pengadilan Agama terdiri atas: Ketua dan Wakil Ketua (sebagai pimpinan), Hakim-hakim (sebagai anggota), Panitera, Wakil Panitera, Panitera Muda, Panitera Pengganti, dan Juru Sita, dan Sekretaris, Wakil Sekretaris, Kepala Sub Bagian Keuangan, Kepala Sub Bagian Kepegawaian, dan Kepala Sub Bagian Umum. Lihat Abdul Ghofur Anshori dalam Soufyan M. Saleh, 6 Maret 2007.

⁷²Wahyu Widiana, "Penyatutan PA pada Mahkamah Agung", hlm. 98-99.

perubahan, yaitu adanya batasan waktu penanganan perkara mulai didaftarkan sampai dengan diputuskan, yaitu maksimal enam bulan sejak perkara mulai didaftarkan.⁷³

Jumlah perkara yang masuk di PA juga semakin banyak, terutama setelah tahun 2006, di mana terjadi kenaikan jumlah perkara sebesar 70% dari tahun sebelumnya.⁷⁴ Hal tersebut menunjukkan bahwa kesadaran hukum masyarakat dan tingkat kepercayaan masyarakat kepada PA semakin meningkat. Rasio antara jumlah perkara yang masuk dengan jumlah hakim yang menangani perkara menjadi tidak sebanding. Jumlah perkara dari waktu ke waktu semakin meningkat, sementara jumlah hakim cenderung tetap bahkan mengalami pengurangan karena pensiun. Jumlah hakim yang mengikuti pelatihan mediasi juga minim sehingga berpengaruh pada rendahnya tingkat keberhasilan hakim mediator dalam memediasi para pihak yang berperkara. Dalam bidang perkawinan hal ini berampak pada meningkatnya angka perceraian.⁷⁵

Dalam aspek finansial, anggaran PA juga mengalami perubahan yang cukup signifikan. Sarana dan prasarana PA semakin baik dan representatif, termasuk untuk beberapa Pengadilan Agama dan PTA baru.⁷⁶ Upaya peningkatan anggaran dan berbagai fasilitas lebih mudah karena adanya sistem perencanaan, program dan anggaran yang mandiri dan spesifik. Sarana dan prasarana di lingkungan PA semakin sesuai standarisasi yang ditentukan oleh MA dalam rangka menjaga kewibawaan peradilan. Di setiap gedung Pengadilan Tingkat Pertama terdapat fasilitas ruangan (bilik) mediasi yang berfungsi sebagai ruang untuk memediasi para pihak yang berperkara.⁷⁷ Dalam bidang kesejahteraan juga terjadi peningkatan. Aparat di lingkungan PA menerima tambahan penghasilan, berupa tunjangan kinerja (tukin) yang didasarkan pada capaian kinerja masing-masing pegawai. Khusus

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Direktorat Jenderal Peradilan Agama, *Majalah Peradilan Agama*, Edisi 12, Agustus 2017, hlm. 100.

⁷⁵ Malik Ibrahim, "Efektifitas Mediasi Perceraian Pada Lingkungan Peradilan Agama", *Jurnal Madania*, Juni 2015, hlm. 456.

⁷⁶ Jaenal Aripin, *Peradilan Agama ...*, hlm. 342.

⁷⁷ Wahyu Widiana, "Penyatutan PA pada Mahkamah Agung", hlm. 98-99.

bagi para hakim sejak tahun 2012, berdasarkan Keppres Tahun 2012, gaji minimal bagi hakim dengan masa tugas 0 tahun sebesar Rp.12.000.000,- (dua belas juta rupiah). Pengawasan internal dan eksternal juga berjalan lebih maksimal. Pengawasan internal terhadap pengadilan tingkat pertama dilakukan oleh Hakim Pengawas Daerah yang merupakan Hakim Tinggi Agama dari Pengadilan Tinggi Agama, sedangkan pengawasan terhadap Pengadilan Tinggi Agama dilakukan oleh Hakim Pengawas dari Mahkamah Agung. Untuk pengawasan eksternal dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Sementara untuk pengawasan kehadiran pegawai PA dilakukan pengawasan secara digital, misalnya melalui mesin kehadiran (*finger print*).⁷⁸

4. Sumber daya manusia

Perubahan pembinaan PA dalam satu atap berpengaruh terhadap peningkatan sumber daya manusia. Persaingan di antara empat lingkungan peradilan menjadi semakin sehat,⁷⁹ sehingga aparat PA juga memiliki peluang yang sama untuk bersaing menduduki jabatan tertentu di lingkungan MA dengan aparat dari lingkungan peradilan lain. Di sisi lain terdapat problem dalam rekrutmen pegawai di lingkungan PA, baik tenaga hakim maupun nonhakim karena terkait lembaga di luar PA, yaitu eksekutif dan legislatif.⁸⁰ Oleh karena itu, untuk menjaga independensi peradilan perlu ada undang-undang tersendiri yang mengatur tentang rekrutmen tenaga teknis tersebut.

5. Pelayanan publik / transparansi dan kemudahan akses

Dari aspek pelayanan publik dan transparansi serta kemudahan akses maka kondisi PA setelah berada dalam satu atap di bawah MA mengalami perubahan. Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama melalui Direktorat Tenaga Teknis Peradilan Agama sebagai pembina

⁷⁸ Malik Ibrahim, *Dinamika Pembinaan Peradilan di Indonesia, Studi terhadap Peradilan Agama Pada Era Reformasi*, Disertasi tidak diterbitkan, (Yogyakarta: Program Pascasarjana Politik Islam UMY, 2018), hlm. 301- 305

⁷⁹ Wahyu Widiana, "Penyatupatapan PA pada Mahkamah Agung", hlm. 98-99.

⁸⁰ Direktorat Jenderal Peradilan Agama, *Majalah Peradilan Agama*, Edisi 3, Desember 2013 – Feb. 2014 (Jakarta: Direktorat Jenderal Peradilan Agama, 2014), hlm. 67.

tenaga teknis, dapat menerima pengaduan dari masyarakat. Penanganan terhadap pengaduan atas pelayanan publik di PA atau tingkah laku aparat peradilan dilakukan dengan cara monitoring, observasi, konfirmasi, klarifikasi dan atau investigasi (pemeriksaan) untuk mengungkapkan benar tidaknya hal yang diadukan tersebut.⁸¹ Salah satu kebijakan yang dianggap sebagai lompatan quantum adalah lahirnya Keputusan Ketua MA No. 144/KMA/SK/VIII/2007 tanggal 28 Agustus 2007 tentang Keterbukaan Informasi di Pengadilan. Kebijakan ini lahir jauh sebelum DPR mengesahkan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang baru berlaku sejak 1 Mei 2010. Salah satu program unggulan MA yang memperoleh respons positif dari masyarakat ialah ihwal transparansi informasi. Hal ini dikarenakan pengadilan selalu lekat dengan stigma tertutupan dan kecurangan. Oleh karena itu, ikhtiar membuka kran informasi di pengadilan merupakan sebuah terobosan besar. Namun demikian, keterbukaan informasi masih memerlukan piranti teknologi informasi sebagai penunjangnya.⁸²

Dalam rangka memanfaatkan teknologi informasi dalam proses administrasi perkara maka dibuatlah program aplikasi yang diberi nama Aplikasi SIADPA (Sistem Informasi Administrasi Perkara Pengadilan Agama) dan SIAD PTA (Sistem Informasi Administrasi Perkara Pengadilan Tinggi Agama). Hal ini dikarenakan semakin berkurangnya tenaga administrasi perkara, sementara setiap tahunnya perkara yang diterima terus meningkat. Meski demikian pelayanan hukum harus tepat waktu sesuai tuntutan publik. Dalam menanggulangi hal tersebut Aplikasi SIADPA berperan penting dalam mengoptimalkan pola bimbingan dan pengendalian administrasi di lingkungan Peradilan Agama. Melalui Aplikasi SIADPA, pengolahan dokumen perkara dapat dilakukan dengan lebih cepat, efektif dan efisien sehingga pelayanan kepada masyarakat pencari keadilan bisa lebih ditingkatkan.⁸³ Dalam rangka memberikan keterbukaan

⁸¹Taufiq Hamami, *Peradilan Agama dalam Reformasi Kekuasaan Kehakiman di Indonesia, Pasca Amandemen Ketiga UUD 1945*, (Jakarta: Tatanusa, 2013), hlm. 245-293.

⁸² Direktorat Jenderal Peradilan Agama, *Majalah Peradilan Agama*, Edisi 12, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peradilan Agama, 2017).

⁸³ *Ibid.*, hlm. 23.

informasi di lingkungan PA, Ditjen Badilag MA membuka program website www.badilag.net, yang dipergunakan pertama kali oleh Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama pada tanggal 16 April 2006.⁸⁴

Secara umum, perubahan terhadap PA di masa Reformasi pada dasarnya dimaksudkan untuk mewujudkan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bersih serta berwibawa, yang dilakukan melalui penataan sistem peradilan terpadu (*integrated justice system*), terlebih PA secara konstitusional merupakan badan peradilan di bawah Mahkamah Agung.

Penutup

Dari sudut pandang teori reformasi birokrasi, kondisi PA pada masa Reformasi mengalami perubahan yang cukup signifikan ke arah kemajuan. Hal tersebut terlihat dari adanya perubahan yang lebih baik dalam beberapa aspek, seperti revitalisasi kedudukan, peran, fungsi dan lembaga, struktur organisasi, proses kelembagaan (proses berperkara dan nonperkara), sumber daya manusia, dan pelayanan publik yang cepat, transparan dan mudah. Namun perubahan pembinaan tersebut masih menyisakan problem yang belum terselesaikan, yaitu aspek anggaran dan rekrutmen pegawai sehingga kemandirian yang terjadi di lingkungan PA pada masa reformasi belum sepenuhnya mandiri secara totalitas karena terkait kekuasaan di luar PA ataupun MA, yaitu kekuasaan eksekutif dan legislatif.

Perubahan pembinaan PA dari peradilan dua atap menjadi peradilan satu atap dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal yang mempengaruhi perubahan pembinaan adalah adanya keinginan dari aparat PA yang berupaya untuk melakukan perubahan, pengelolaan pengadilan lebih efisien, dan memudahkan komunikasi diantara aparat PA. Sementara faktor eksternalnya adalah diberlakukannya beberapa peraturan perundangan, seperti UU No. 35 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU No. 4 tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman di Indonesia, Keppres RI No. 21 tahun 2004 tentang

⁸⁴ *Ibid.*

pengalihan organisasi, administrasi dan finansial di lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara dan PA, UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1989 tentang PA, UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, dan UU. No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU. No 7 Tahun 1989.

Daftar Pustaka

- Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama. *Majalah Mimbar Hukum: Aktualisasi Hukum Islam*, Edisi No. 5 Tahun III. Jakarta: Al-Hikmah & Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam. 1992.
- Gunaryo, Achmad. *Pergumulan Politik dan Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan yang Sesungguhnya*. Semarang: Pustaka Pelajar dan Pascasarjana IAIN Walisongo, 2006.
- Hamami, Taufik. *Peradilan Agama dalam Reformasi Kekuasaan Kehakiman di Indonesia, Pasca Amandemen Ketiga UUD 1945*. Jakarta: Tatanusa, 2013.
- Irsyad, Syamsuhadi. "Latar Belakang Pemikiran Satu Atap Kekuasaan Kehakiman", *Makalah*, Disampaikan dalam Rakernas Mahkamah Agung RI dengan Jajaran Pengadilan Empat Lingkungan Peradilan Seluruh Indonesia. Semarang, 27-30 September 2004.
- _____. "Eksistensi Peradilan Agama Pasca Lahirnya UU No 3 Tahun 2006". *Makalah*. 10 Juli 2006.
- Ibrahim, Malik. "Peradilan Satu Atap The One Roof System Di Indonesia dan Pengaruhnya Terhadap Peradilan Agama". *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*. Vol. 47. No. 2. Desember 2013.
- _____. "Efektifitas Mediasi Perceraian Pada Lingkungan Peradilan Agama". *Jurnal Madania*. Juni 2015.
- _____. "Peradilan Agama di Era Orde Baru dan Reformasi: Suatu Studi Perbandingan". *Jurnal Supremasi Hukum*. Vol. 4, No. 2. Desember 2015.

- _____, *Dinamika Pembinaan Peradilan di Indonesia, Studi terhadap Peradilan Agama Pada Era Reformasi*, Disertasi tidak diterbitkan, Yogyakarta: Program Pascasarjana Politik Islam UMY, 2018.
- Kamsi. *Politik Hukum dan Positivisasi Syariat Islam di Indonesia*. Yogyakarta: SUKA-Press UIN Sunan Kalijaga. 2012.
- Keppres Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Pengalihan Urusan Organisasi, Administrasi, dan Finansial Lembaga Peradilan ke Mahkamah Agung.
- Lahaji. "Politik Hukum Pelembagaan Peradilan Agama di Indonesia". *Jurnal Al-Risalah*. Fakultas Syari'ah Sultan Amai Gorontalo. 2013.
- Lev, Daniel S. *Islamic Court in Indonesia, : Peradilan Agama Islam di Indonesia: Suatu Studi tentang Landasan Politik Lembaga-Lembaga Hukum*. terj. Zaini Ahmad Noeh. Jakarta: Intermedia. 1986.
- Mahfud MD, Moh. *Pergulatan Politik Dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media. 1999.
- _____. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES. 2005.
- Mahkamah Agung. *Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Peradilan Agama*. Jakarta: Direktorat Jenderal Peradilan Agama. 2010.
- Manan, Bagir. "Restrukturisasi Badan Peradilan". *Majalah Varia Peradilan*. Tahun XX No. 239 Agustus 2005. Jakarta: CV. Angkasa. 2005.
- Manan, Abdul. *Etika Hakim dalam Penyelenggaraan Peradilan: Suatu Kajian dalam Sistem Peradilan Islam*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2010.
- Montesquieu. *The Spirit of Laws*, ter. M. Khoiril Anam. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*. Bandung: Nusa Media. 2007.
- Mujahidin, Ahmad. *Peradilan Satu Atap di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama. 2007.
- Mukhlis, Oyo Sunaryo. *Perkembangan Peradilan Islam*. Bogor: Ghalia Indonesia. 2011.
- Nessa, Rum dkk. *Membumikan Hukum Acara Peradilan Agama*. Yogyakarta: UII Press bekerjasama dengan PTA Surabaya. 2017.
- Noeh, Zaini Ahmad dan Abdul Basit Adnan. *Sejarah Singkat Pengadilan Agama Islam di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu. 1983.

- Peradilan Agama. *Majalah*. Edisi I. Mei 2013. *Perkara Naik Terus Pantang Turun*. Jakarta: Badilag. 2013.
- _____. “Harapan dan Kenyataan Masih Senjang”. *Majalah*. Edisi 3. Desember 2013 – Feb. 2014. Jakarta: Badilag. 2014.
- _____. “Potret Reformasi Birokrasi di Peradilan Agama”. *Majalah*. Edisi 12. Agustus 2017. Jakarta: Badilag, 2017.
- PPHIM. *Jejak Langkah dan Dinamika PPHIM*. Jakarta: Penerbit PPHIM dan Ramah Publisher. 2007.
- Prasojo, Eko dan Teguh Kurniawan. “Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia”. *Makalah*. Dipresentasikan dalam the 5 th International Symposium of Jurnal Antropologi Indonesia. Banjarmasin 22-25 Juli 2008. Amazon Com. Diunduh pada 21 April 2016 jam 10.00.
- Rasyid, Roihan A. *Hukum Acara Peradilan Agama*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 1994.
- Rosadi, Aden, *Peradilan Agama di Indonesia*, Bandung: Simbiosis Rekatama Media. 2014.
- Summa, M. Amin dan Jaenal Aripin. “Respon Hakim, Panitera, Karyawan Pengadilan Agama dan Masyarakat Muslim terhadap UU No. 35 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman”. *Laporan Hasil Penelitian Kompetitif*. Jakarta : DitbinBapera-Ditjen Binbaga Islam Depag RI. 2000.
- Tim Redaksi Pustaka Baru. *UUD 1945 Amandemen I – IV*. Yogyakarta: Pustaka Baru. 2014.
- Undang Undang Dasar 1945 Hasil Amandemen.
- Undang Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.
- Undang Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.
- Undang Undang No. 35 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman.
- Undang Undang No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan di Propinsi Daerah Istimewa Aceh.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.

Undang Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Perubahan terhadap UU No. 35 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Undang Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Pokok Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Widiana, Wahyu. *Peradilan Satu Atap dan Profesi Advokat*. Jakarta: Kementerian Agama Balitbang. 2005.

_____. "Pelaksanaan Program Prioritas Reformasi Birokrasi di Lingkungan Peradilan Agama". Disampaikan pada Rapat Kerja Nasional MA RI. Jakarta: 18-22 September 2011.