

BAB II

SEJARAH PENYUSUNAN KHI

A. Selayang Pandang Kompilasi Hukum Islam

Kompilasi Hukum Islam atau yang lebih familiar dengan sebutan KHI merupakan *ekspetasi* tertinggi yang mampu dicapai hukum Islam saat ini, khususnya di Indonesia. Meski memberikan dampak positif baik dari segi institusi, masyarakat, maupun dinamika pemikiran hukum Islam, keberadaan KHI masih membawa polemik. Tidak hanya proses pemberlakuannya, penamaan kompilasi juga memberikan perdebatan sendiri di kalangan para cendekiawan.

Adanya perdebatan istilah *kompilasi* dalam term Kompilasi Hukum Islam disebabkan kurang populernya kata tersebut digunakan, baik digunakan dalam pergaulan sehari-hari, praktik, bahkan dalam kajian hukum sekalipun.³⁰

Kompilasi diambil dari bahasa Inggris *compilation* dan *Compilatie* dalam bahasa Belanda yang diambil dari kata *compilare* yang artinya mengumpulkan bersama-sama, seperti misalnya mengumpulkan peraturan-peraturan yang tersebar berserakan dimana-mana.³¹ dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia *kompilasi* adalah kumpulan yang tersusun secara teratur (tentang daftar informasi, karangan dsb).³² Sedangkan dalam Kamus Inggris - Indonesia - Indonesia – Inggris, karangan S. Wojowasito dan WJS.

³⁰ Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*..... hal. 9

³¹ *Ibid*, hal. 10

³² Tim Penyusun Kamus, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), hal. 584

Poerwadaminta, *compilation* diartikan sebagai karangan yang tersusun dan kutipan dari buku-buku lain.³³

Berdasarkan keterangan tersebut dapatlah diketahui bahwa ditinjau dari sudut bahasa kompilasi dapat diartikan sebagai usaha untuk mengumpulkan sumber-sumber (informasi, karangan dsb) dari berbagai literatur dan dijadikan satu untuk mempermudah pencarian. Hal ini dipertegas oleh Abdurrahman dalam bukunya *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*:

Kompilasi dari persepektif bahasa adalah kegiatan pengumpulan dari berbagai bahan tertulis yang diambil dari berbagai buku/tulisan mengenai sesuatu persoalan tertentu. Pengumpulan dari berbagai sumber yang dibuat oleh beberapa penulis yang berbeda untuk ditulis dalam suatu buku tertentu, sehingga dengan kegiatan ini semua bahan yang diperlukan dapat ditemukan dengan mudah.³⁴

Dalam konteks hukum kita jarang mendengar istilah kompilasi, meskipun istilah kompilasi relatif mudah untuk dicari di kamus, eksklopedia, atau buku terkait terminologi hukum. Namun tidak ada penjelasan yang spesifik terkait pengertian kompilasi. Ini disebabkan karena minimnya penggunaan istilah tersebut dalam penerapannya. Kita akan lebih familiar dan lebih mengenal istilah *kodifikasi* dari pada kompilasi.

Dalam istilah hukum, Kodifikasi diartikan sebagai pembukuan satu jenis hukum tertentu secara lengkap dan sistematis dalam satu buku hukum.³⁵

Dalam penerapannya kodifikasi diterjemahkan dengan istilah “*Kitab Undang-undang*” (*Wetboek*) yang dibedakan dengan “*Undang-undang*” (*Wet*).

³³S. Wojowasito dan WJS. Poerwadaminta, *Kamus Lengkap Inggris – Indonesia – Indonesia – Inggris*, (Jakarta: Hasta, 1982), hal. 88

³⁴Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*..... hal. 11

³⁵*Ibid*, hal. 9

Perbedaan antara kodifikasi/Kitab undang-undang dan undang-undang terletak pada materinya. Kodifikasi memiliki materi yang luas tidak hanya satu sektor peraturan namun bisa mencakup seluruh bidang hukum dalam satu *frame* semisal Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) atau Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPdt). Sedangkan undang-undang hanya mencakup salah satu sektor dari hukum semisal UU No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan.

Didalam Terminologi Hukum Inggris-Indonesia karangan I.P.M. Ranuhandoko B.A. *complation* adalah penyaringan dan di bukukannya Undang-undang menjadi suatu keutuhan.³⁶ Kalau mengacu dari pengertian tersebut kompilasi jauh dari apa yang kita pahami sekarang. Selain akan menimbulkan kerancuan makna dengan kodifikasi, pengertian kompilasi tersebut juga tidak menggambarkan Kompilasi Hukum Islam yang sudah ada saat ini. Untuk membedakan kompilasi dengan kodifikasi, Abdurrahman mendefinisikan kompilasi sebagai berikut:

Dalam pengertian hukum, kompilasi adalah tidak lain dari sebuah buku hukum atau buku kumpulan yang memuat uraian atau bahan-bahan hukum tertentu, pendapat hukum atau juga aturan hukum.³⁷

Pengertian yang diberikan Abdurrahman mengenai kompilasi tentu berbeda dengan apa yang dimaksud dengan kodifikasi. Kalau kita cermati perbedaan tersebut terletak pada materi yang dihimpun. Kompilasi tidak harus berupa produk hukum atau undang-undang yakni bisa berupa bahan,

³⁶ I.P.M. Ranuhandoko B.A., *Terminologi Hukum Inggris-Indonesia*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2003), hal. 149

³⁷ Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*..... hal. 12

aturan, atau bahkan sebuah pendapat hukum. Sedangkan kodifikasi lebih ke produk hukum yang sudah berbentuk undang-undang.

Lebih jauh lagi Abdurrahman menjelaskan, dalam konteks KHI kompilasi diartikan sebagai upaya untuk menghimpun bahan-bahan hukum yang diperlukan sebagai pedoman dalam bidang hukum materiil para hakim di lingkungan Peradilan Agama. Bahan-bahan yang diangkat dari berbagai kitab yang bisa digunakan sebagai sumber pengambilan dalam penetapan hukum yang dilakukan oleh para hakim dan bahan-bahan lainnya yang berhubungan dengan itu.³⁸

Oleh karena itu, Kompilasi Hukum Islam dapat kita artikan sebagai kumpulan atau ringkasan berbagai pendapat hukum islam yang diambil dari berbagai sumber kitab hukum (*fiqh*) yang mu'tabar yang dijadikan sebagai sumber rujukan atau untuk dikembangkan di Peradilan Agama yang terdiri dari bab nikah, waris, dan wakaf.

Ketidak tegasan penggunaan istilah ini memang seharusnya tidak boleh terjadi. Hal ini dikarenakan mulai dari perumusan hingga ditetapkannya pada tahun 1991 tidak secara tegas bagaimana pengertian kompilasi dan kompilasi hukum Islam itu sendiri. Dengan demikian, para penyusun kompilasi tidak secara tegas menganut satu paham mengenai apa yang dibuatnya tersebut.

Memang disayangkan, sebagai sebuah revolusioner dalam hukum Islam di Indonesia seharusnya ada penjelasan khusus penggunaan istilah kompilasi dalam KHI. Sehingga kedepannya akan memberikan pemahaman yang

³⁸*Ibid*, hal. 14

tegasapa dan kenapa menggunakan istilah tersebut seperti ketegasan dari sifat hukum itu sendiri.

Abdurrahman dalam bukunya Kompilasi Hukum Islam di Indonesia menjelaskan bahwa, tidak adanya penegasan istilah *kompilasi* dalam term Kompilasi Hukum Islam karena padawaktu proses penyusunan tidak nampak pemikiran yang kontroversial dan tidak mengundang reaksi dari pihak manapun mengenai apa yang dimaksud dengan kompilasi itu.³⁹

B. Latar Belakang Penyusunan Kompilasi Hukum Islam

Dengan dikeluarkannya UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman semakin mempertegas keberadaan peradilan agama. Pasalnya dalam pasal 10 undang-undang tersebut disebutkan; ada empat lingkungan peradilan di Indonesia, *yaitu peradilan umum, perdilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara*. Klausula pada undang-undang tersebut secara tegas memposisikan peradilan agama sejajar dengan peradilan lain yang sebelumnya hanya dibawah Kementrin Agama. Oleh karena itu, secara tidak langsung kekuatan peradilan agama sama dengan pengadilan-pengadilan lainnya yang ada di wilayah yurisdiksi Indonesia.

Pada tahun 1977 Mahkamah Agung mengeluarkan peraturan yang semakin memperkuat bagi kedudukan Pengadilan Agama, yaitu dengan diberikannya hak bagi Pengadilan Agama untuk mengajukan kasasi ke

³⁹*Ibid.*

Mahkamah Agung.⁴⁰ Peraturan tersebut semakin memperkuat keberadaan Peradilan Agama.

Namun pencapaian yang diperoleh Peradilan Agama tidak sejalan dengan sumber rujukan hukum yang digunakan. Sebagai sebuah institusi peradilan agama seharusnya dalam memutuskan perkara juga mempunyai sumber hukum materiil yang tentunya juga harus bersumber pada hukum Syara'. Sebelum adanya Kompilasi Hukum Islam, Pengadilan Agama disemua tingkatan Peradilan menggunakan UU No. 1 tahun 1974 yang cenderung liberal dan sekuler untuk dijadikan sebagai sumber hukum materiil. Selain itu dalam memutuskan perkara para Hakim dilingkungan Peradilan Agama juga disarankan oleh pemerintah untuk menggunakan kitab-kitab *mu'tab* sebagai pedoman rujukan hukum.

Sesuai dengan Edaran Biro Peradilan Agama No. B/1/1735 tanggal 18 Februari 1958 yang merupakan tindak lanjut dari peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1957 tentang pembentukan Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iah diluar Jawa dan Madura. Dalam huruf B Surat Edaran tersebut dijelaskan bahwa untuk mendapatkan kesatuan hukum yang memeriksa dan memutus perkara maka para Hakim Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah dianjurkan agar mempergunakan sebagai pedoman kitab-kitab di bawah ini:

1. Al Bajuri
2. Fathul Muin dengan Syarahnya
3. Syarqawi alat Tahrir

⁴⁰*Ibid.* Hal. 76-77.

4. Qulyubi/Muhalli
5. Fathul Wahab dengan Syarahnya
6. Tuhfah
7. Targhibul Musytaq
8. Qawaninusy Syar'iyah Lissayyid Usman bin Yahya
9. Qawaninusy Syar'iyah Lissayyid Shodaqah Dahlan
10. Syamsuri Lil Fara'idl
11. Al Fiqh 'alal Muadzahibil Arba'ah
12. Mughnil Muhtaj⁴¹

Meskipun secara materi kitab-kitab tersebut terkenal keabsahannya, namun hal tersebut tidak memecahkan masalah yang ada. Justru menambah kesemrawutan rujukan hukum bagi Peradilan Agama.

Menurut Bustanul Arifin yang dikutip Abdurrahman dalam bukunya Kompilasi Hukum Islam di Indonesia menjelaskan bahwa dasar keputusan Peradilan Agama adalah kitab-kitab fiqh. Ini membuka peluang bagi terjadinya pembangkangan atau setidaknya keluhan, ketika pihak yang kalah perkara mempertanyakan pemakain kitab/pendapat yang tidak menguntungkannya itu, seraya menunjuk kitab/pendapat yang menawarkan penyelesaian yang berbeda. Bahka diantara ke 13 kitab pegangan itu jarang digunakan sebagai rujukan dan sering pula terjadi perselisihan diantara para hakim perihal kitab mana yang menjadi rujukan. Peluang demikian tidak akan terjadi di Peradilan Umum, sebab setiap keputusan pengadilan selalu

⁴¹Edaran Biro Peradilan Agama No. B/1/1735 tanggal 18 Februari 1958. Tentang pembentukan Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iah diluar Jawa dan Madura.

dinyatakan sebagai “pendapat pengadilan” meskipun Hakim tidak menutup kemungkinan setuju dengan pendapat pengarang sebuah buku (doktrin hukum) yang mempengaruhi putusannya.⁴²

Di samping masih adanya tarik ulur dalam memahami kitab fiqh.⁴³ Kalau kita cermati secara seksama dari 13 rujukan kitab yang disarankan, kesemuanya lebih bersifat *eksklusif*. Ini dapat dilihat dari kitab-kitab rujukan tersebut merupakan kitab-kitab yang bermazhab Syafi’i. Kecuali untuk kitab nomor 12 yang termasuk kedalam kitab komparatif (perbandingan madzhab). Begitu juga hampir semua kitab ditulis dalam bahasa Arab kecuali kitab Nomor 8 yang ditulis dalam bahasa Melayu Arab.⁴⁴

Kondisi sosial semacam itu yang membuat para tim perumus Kompilasi Hukum Islam merasa perlu untuk membuat sebuah aturan baku untuk memecah kebuntuan kondisi tersebut. Selain alasan itu, pemerintah juga memberikan alasan tersendiri mengapa Kompilasi Hukum Islam penting untuk dirumuskan.

Didalam Konsideran Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama tanggal 21 Maret 1985 No. 07/KMA/1989 dan No. 25 tahun 1985 tentang Penunjukan Pelaksana Proyek Pembangunan Hukum Islam melalui yurisprudensi atau yang lebih dikenal sebagai proyek Kompilasi Hukum Islam, dikemukakan ada dua pertimbangan mengapa proyek ini diadakan oleh pemerintah, yaitu:

⁴²Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*..... hal. 23

⁴³Fiqh hanya dipandang sebagai hukum yang harus diberlakukan, bukan sebagai pendapat (*fatwa*). Suparman Usman, *Hukum Islam Asas-Asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), hal. 144-145.

⁴⁴*Ibid*, hal. 22

1. Bahwa sesuai dengan fungsi pengaturan Mahkamah Agung Republik Indonesia terhadap jalannya peradilan disemua lingkungan peradilan di Indonesia, khususnya di lingkungan Peradilan Agama, perlu mengadakan Kompilasi Hukum Islam yang selama ini menjadikan hukum positif di Pengadilan Agama;
2. Bahwa guna mencapai maksud tersebut, demi meningkatkan kelancaran pelaksanaan tugas, sinkronisasi dan tartib administrasi dalam proyek pembangunan Hukum Islam melalui yurisprudensi, di pandang perlu membentuk suatu tim proyek yang susunannya terdiri dari para Pejabat Mahkamah Agung dan Departemen Agama Republik Indonesia;⁴⁵

Di dalam Penjelasan Umum Kompilasi Hukum Islam di Indonesia dalam Instruksi Presiden No. 1 tahun 1991 juga menyebutkan latar belakang disusunnya KHI, yakni:

1. Bagi bangsa dan negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945, adalah mutlak adanya suatu hukum nasional yang menjamin kelangsungan hidup beragama berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa yang sekaligus merupakan perwujudan kesadaran hukum masyarakat dan bangsa Indonesia.
2. Berdasarkan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Peradilan Agama mempunyai

⁴⁵Surat Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama tanggal 21 Maret 1985 No. 07/KMA/1989 dan No. 25 tahun 1985 tentang Penunjukan Pelaksana Proyek Pembangunan Hukum Islam melalui yurisprudensi

kedudukan yang sederajat dengan lingkungan peradilan lainnya sebagai peradilan negara.

3. Hukum materiil yang selama ini berlaku di lingkungan Peradilan Agama adalah Hukum Islam yang pada garis besarnya meliputi bidang-bidang hukum Perkawinan, hukum Kewarisan dan hukum Perwakafan. Berdasarkan Surat Edaran Biro Peradilan Agama tanggal 18 Pebruari 1958 Nomor B/I/735 hukum Materiil yang dijadikan pedoman dalam bidang-bidang hukum tersebut di atas adalah bersumber pada 13 kitab yang kesemuanya madzhab Syafi'i.
4. Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik maka kebutuhan hukum masyarakat semakin berkembang sehingga kitab-kitab tersebut dirasakan perlu pula untuk diperluas baik dengan menambahkan kitab-kitab dari madzhab yang lain, memperluas penafsiran terhadap ketentuan di dalamnya membandingkannya dengan Yurisprudensi Peradilan Agama, fatwa para ulama maupun perbandingan di negara-negara lain.
5. Hukum Materiil tersebut perlu dihimpun dan diletakkan dalam suatu dokumen Yustisia atau buku Kompilasi Hukum Islam sehingga dapat dijadikan pedoman bagi Hakim di lingkungan Badan Peradilan Agama sebagai hukum terapan dalam menyelesaikan perkara-perkara yang diajukan kepadanya.

Demikian beberapa pandangan dan penjelasan yang berkenaan dengan latar belakang diadakannya Kompilasi Hukum Islam yang permasalahannya bertumpu pada pelaksanaan hukum Islam di Lingkungan Peradilan Agama. Namun bukan berarti alasan yang dikemukakan diatas diterima secara serta merta.

Seperti Marzuki Wahid dan Rumadi dalam bukunya *Fiqh Madzhab Negara* menyebutkan bahwa KHI merupakan akumulasi dari konfigurasi politik hukum Islam di Indonesia sebagai akibat pengaruh dari konfigurasi politik yang dimainkan Orde Baru.⁴⁶

Lebih jauh lagi, Marzuki Wahid dan Rumadi menjelaskan sedikitnya ada empat faktor dominan dari politik hukum orde baru yang turut mempengaruhi politik hukum Islam dalam pembentukan KHI. Keempat faktor dimaksud merupakan prinsip-prinsip dan landasan pembangunan hukum Orde Baru, baik dalam tataran konseptual maupun operasional. Faktor-faktor itu adalah:

1. Idiologi Pancasila
2. Visi Pembangunanisme
3. Dominasi negara atas masyarakat
4. Wawasan pembangunan hukum nasional, yaitu wawasan Bhineka Tunggal Ika.⁴⁷

Apa yang dikemukakan Marzuki Wahid dan Rumadi tidak bisa kita kesampingkan. Meski pada masa rezim Soeharto secara praktis empiris

⁴⁶Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara*..... hal.154-155.

⁴⁷*Ibid*,

hukum Islam mempunyai kedudukan dalam tata hukum nasional, atau bahkan secara formal posisinya lebih baik. Namun seperti apa yang kita ketahui rezim Soeharto menggunakan segala cara untuk melanggengkan setatus *quo* kekuasaannya, tak terkecuali dalam bidang hukum. Belum lagi sikap pemerintah terhadap masyarakat muslim yang sangat kontras ketika awal pemerintahan dan dekade delapan puluhan. Ketika dekade delapan puluhan sikap pemerintah mulai melunak dibandingkan dengan awal pemerintahan.

Hal ini dapat dilihat dari didirikannya Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) yang langsung dibentuk oleh Presiden Soeharto sendiri, pembangunan masjid-masjid yang tersebar diseluruh Indonesia, lolosnya Undang-undang Peradilan Agama, pendirian Bank Muamalat Indonesia (BMI), pelegalan jilbab di sekolah⁴⁸ dan di dekade yang sama pula pemerintah membuat tim untuk menyusun proyek KHI. Kadaan semacam ini tentu jauh berbeda dengan apa yang dirasakan masyarakat muslim ketika awal pemerintahan Orde Baru.

Secara konstelasi/politik latar belakang disusunnya KHI tak lepas dari kepentingan pemerintah itu sendiri, meski disisi lain hukum juga tidak akan hidup tanpa campur tangan pemerintah (kekuasaan). Secara normatif/pragmatis apa yang dikemukakan oleh tim penyusun KHI dan pemerintah memang benar adanya. Namun yang menjadi pertanyaan besar adalah ketika dirasa sangat perlu adanya sebuah keseragaman dalam memutuskan perkara di Peradilan Agama. Pemerintah yang disini diwakili

⁴⁸Syarifuddin Jurdi, *Pemikiran Politik Islam Indonesia Pertautan Negara, Khilafah, Masyarakat Madani dan Demokrasi*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hal. 176.

oleh tim pembentukan Mahkamah Agung dan Menteri Agama mengambil *term* kompilasi yang tidak ada kejelasan baik dalam terminologi hukum maupun praktik empiris peraturan tersebut.

C. Proses Penyusunan Kompilasi Hukum Islam

Terbentuknya hukum Islam (hukum keluarga) yang tertulis, sebenarnya sudah lama menjadi kebutuhan dan keinginan masyarakat muslim. Sejak terbentuknya Peradilan Agama yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan masalah-masalah hukum keluarga, rasanya sangat diperlukan adanya hukum kekeluargaan Islam tertulis. Maka munculah gagasan penyusunan Kompilasi Hukum Islam sebagai upaya dalam rangka mencari pola fiqh yang bersifat khas Indonesia atau fiqh yang bersifat kontekstual.

Sejatinyaproses ini telah berlangsung lama sejalan dengan perkembangan hukum Islam di Indonesia atau paling tidak sejalan dengan kemunculan ide-ide pembaharuan dalam pemikiran hukum Islam Indonesia.⁴⁹ Namun apabila kita lihat secara lebih sempit lagi, ia merupakan rangkaian proses yang berlangsung mulai sejak tahun 1985.

Gagasan untuk mengadakan Kompilasi Hukum Islam pertama kali digulirkan oleh Menteri Agama R.I. Munawir Sadzali, M. A. pada bulan Februari 1985 dalam ceramahnya di depan para mahasiswa IAIN Sunan Ampel Surabaya.⁵⁰

⁴⁹Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*..... hal. 31

⁵⁰*Ibid*,

Namun menurut Abdul Chalim Mohammad dalam bukunya Abdurrahman Kompilasi Hukum Islam di Indonesia mengemukakan bahwa, gagasan untuk menyusun Kompilasi Hukum Islam ini pada awal mulanya setelah 2,5 tahun lebih Mahkamah Agung terlibat dalam kegiatan pembinaan Badan-badan Peradilan Agama dan dalam penataran-penataran keterampilan teknis justisial para hakim agama baik ditingkat nasional maupun regional.⁵¹

Langkah gagasan ini mendapat dukungan banyak pihak tak terkecuali bapak Presiden Soeharto. Pada bulan Maret 1985 Presiden Soeharto mengambil prakarsa sehingga terbitlah SKB (Surat Keputusan Bersama) Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama yang membentuk proyek Kompilasi Hukum Islam.⁵²

Tidak hanya sampai itu dukungan dari Presiden Soeharto. Melalui Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama tanggal 21 Maret 1985 No. 07/KMA/1985 dan No. 25 Tahun 1985 tentang Penunjukan Pelaksana Proyek Pembangunan Hukum Islam melalui Yurisprudensi dengan jangka waktu proyek selama 2 tahun. Pelaksanaan proyek ini kemudian didukung oleh Keputusan Presiden No. 191/1985 tanggal 10 Desember 1985 dengan biaya sebesar Rp 230.000.000,00 yang biaya tersebut tidak berasal dari APBN melainkan dari Presiden Soeharto sendiri.⁵³

Memang tidak ada salahnya ketika seorang kepala negara memberikan dukungan terhadap pembentukan sebuah hukum. Namun disisi lain, hal ini

⁵¹*Ibid*,

⁵²*Ibid*, hal. 33

⁵³*Ibid*, hal. 34

juga akan memberikan kesan tersendiri terhadap motif apa yang melatarbelakangi dukungan tersebut atau seberapa pengaruhnya terhadap independensi produk hukum itu sendiri.

Terkait hal itu, Moh. Mahfud MD dalam buukunya *Politik Hukum di Indonesia* menjelaskan bahwa karakter produk hukum secara dikotomis dibagi menjadi dua yakni:

1. Produk hukum *responsif/populistik* adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat.
2. Produk hukum *konservatif/ortodoks/elitistis* adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat *positivis-instrumentalis*, yakni menjadi alat pelaksana ideologi dan program negara. berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat.⁵⁴

Untuk mengetahui apakah suatu produk hukum responsif, atau konservatis salah satu indikatornya adalah proses pembuatannya. Produk hukum yang berkarakter responsif mengundang/melibatkan masyarakatnya melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Sedangkan proses pembuatan hukum yang bersifat ortodok cenderung bersifat sentralistik dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan.⁵⁵

⁵⁴. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*.... hal. 25.

⁵⁵Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*.....hal. 26.

Dari sini jelas bahwa ada indikasi dari pemerintah dalam hal ini Presiden untuk ikut campur secara dominan dalam pembuatan Kompilasi Hukum Islam. Peran aktif dominan pemerintah dalam pembentukan Kompilasi Hukum Islam tidak sebatas itu, dalam hal gagasan adanya rancangan penyusunan Kompilasi Hukum Islam juga bergulir dari kalangan birokrat, serta dalam hal tim proyek KHI juga diisi sebagian besar oleh orang-orang yang sama.

Setelah mendapat restu penuh dari Presiden Soeharto. Sesuai dengan Surat Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama membuat tim kerja untuk memudahkan kinerja dari proyek Kompilasi Hukum Islam tersebut. Yang susunannya sebagai berikut⁵⁶:

1. Pimpinan Umum

PROF. H. BUSTHANUL ARIFIN, S. H.

(Ketua Muda Urusan Lingkungan Peradilan Agung)

2. Wakil I Pimpinan Umum

H. R DJOKO SOEGIANTO, S. H.

(Ketua Muda Urusan Lingkungan Peradilan Umum Bidang Hukum Perdata Tidak Tertulis Mahkamah Agung)

3. Wakil II Pimpinan Umum

H. ZAINI DAHLAN, M. A.

(Direktur Jenderal Pembinaan, Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama RI)

⁵⁶Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama tanggal 21 Maret 1985 No. 07/KMA/1985 dan No. 25 Tahun 1985 tentang Penunjukan Pelaksana Proyek Pembangunan Hukum Islam melalui Yurisprudensi

4. Pimpinan Pelaksana Proyek
H. MASRANI BASRAN, S.H.
(Hakim Agung Mahkamah Agung RI)
5. Wakil Pimpinan Pelaksana Proyek
H. MUCHTAR ZARKASIH, S. H.
(Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam Dep. Agama RI)
6. Sekretaris Proyek
Ny. LIES SUGONDO, S. H.
(Direktur Direktorat Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI)
7. Wakil Sekretaris
DRS. MARFUDIN KOSASIH, S. H.
(Pejabat Dep. Agama RI)
8. Bendahara Proyek
 - a. ALEX MARBUN
(Pejabat Mahkamah Agung RI)
 - b. DRS. KADI
(Pejabat Dep. Agama RI)

Di samping itu ada pula pelaksana bidang yang meliputi:

1. Pelaksana Bidang Kitab/Yurisprudensi
 - a. Prof. H. Ibrahim Husein LML
(dari Majelis Ulama)
 - b. Prof. H. MD. Kholid, S. H.
(Hakim Agung Mahkamah Agung)

- c. Wasit Aulawi MA
(Pejabat Departemen Agama)
- 2. Pelaksana Bidang Wawancara
 - a. M. Yahya Harahap, S. H.
(Hakim Agung Mahkamah Agung)
 - b. Abdul Gani Abdullah, S. H.
(Pejabat Departemen Agama)
- 3. Pelaksana Bidang Pengumpulan dan Pengolahan data
 - a. H. Amiroeddin Noer, S. H.
(Hakim Agung Mahkamah Agung)
 - b. Drs. Muhaimin Nur, S. H.
(Pejabat Departemen Agama)

Selanjutnya dalam lampiran Surat Keputusan Bersama tanggal 21 Maret 1989 tersebut ditentukan bahwa tugas pokok proyek tersebut adalah untuk melaksanakan usaha pembangunan hukum Islam melalui yurisprudensi dengan jalan kompilasi hukum. Sasarannya mengkaji kitab-kitab yang dipergunakan sebagai landasan putusan-putusan hakim agar sesuai dengan perkembangan masyarakat Indonesia untuk menuju hukum Nasional. Untuk menyelenggarakan tugas pokok tersebut, maka proyek pembangunan hukum Islam melalui yurisprudensi dilakukan dengan empat cara yakni: pengumpulan data, wawancara, lokakarya dan studi perbandingan. Untuk lebih jelasnya bagaimana proses dari tiap fasenya, berikut uraiannya:

a) Pengumpulan Data

Di dalam lampiran SKB proyek pembangunan Hukum Islam melalui yurisprudensi yang dimaksud dengan pengumpulan data disini adalah pengumpulan data dilakukan dengan penelaahan data/pengkajian kitab-kitab dengan cara pengumpulan dan sistematisasi dari dalil-dalil dan “Kitab-Kitab Kuning”. kitab-kitab kuning tersebut dikumpulkan langsung dari Imam-Imam Madzhab dan Syari’iyahnya yang mempunyai otoritas, terutama di Indonesia. Lalu kaidah-kaidah hukum dari Imam-Imam Madzhab tersebut disesuaikan bidang-bidang hukum menurut ilmu hukum umum.

Dalam penelitian Kitab-kitab fiqh ini, tim proyek KHI bekerja sama dengan 7 IAIN yang tersebar di seluruh Indonesia untuk mengkaji dan dimintai pendapatnya, beserta argumentasi dan dalil-dalil hukumnya. Sebanyak 38 macam kitab fiqh dari berbagai madzhab dibagi kepada 7 IAIN dengan rincian sebagai berikut:

- a. IAIN Arraniri Banda Aceh:
 1. Al Bajuri
 2. Fathul Mu’in
 3. Syarqawi alat Tahrier
 4. Mughnil Muhtaj
 5. Nihayah Al Muhtaj
 6. Asy Syarqawi
- b. IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta:

1. 'Ianatut Thalibin
 2. Tuhfah
 3. Targhibul Musytag
 4. Bulghat Al Salik
 5. Syamsuri fil Faraidl
 6. Al Mudawanah
- c. IAIN Antasari Banjarmasin
1. Qalyabi/Mahalli
 2. Fathul Wahab dengan Syarahnya
 3. Bidayatul Mujtahid
 4. Al Umm
 5. Bughytul Mustarsyidin
 6. Aqiedah Wa al Syariah
- d. IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
1. Al Muhalla
 2. Al Wajiz
 3. Fathul Qadier
 4. Al Fiqhul ala Madzhabil Arbaan
 5. Fiqhus Sunnah
- e. IAIN Sunan Ampel Surabaya
1. Kasyf Al Qina
 2. Majmu atu Fatwi Ibn Taymiah
 3. Qawaninus Syariah Lis Sayid Usman bin Yahya

4. Al Mughni
 5. Al Hidayah Syarah Bidayah Taimiyah Muhtadi
- f. IAIN Alaudin Ujung Pandang
1. Qawanin Syar'iyah Lis Sayid Sudaqah Dakhlan
 2. Nawab al Jalil
 3. Al Muwatha
 4. Hasyiah Syamsuddin Muh Irfan Dasuki
- g. IAIN Imam Bonjol Padang:
1. Badal al Sannai
 2. Tabyin al Haqaiq
 3. Al Fatwa Al Hindiyah
 4. Fathul Qadier
 5. Nihayah⁵⁷

Selain dari kitab-kitab yang ditugaskan pada IAIN, dalam pengumpulan data melalui jalur kitab-kitab tim proyek penyusun KHI juga mengambil dari hasil fatwa-fatwa yang berkembang di Indonesia, seperti hasil fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI), Majelis Tarjih Muhammadiyah, Bathsul Masa'il Nahdlatul Ulama (NU) dan sebagainya.⁵⁸

Kalau kita cermati, Kitab-kitab *mu'tabar* yang menjadi rujukan Kompilasi Hukum Islam ini lebih bersifat *inklusif* dan

⁵⁷Ahmad Rofiq, *Pembaharuan Hukum.....*, hal. 89-91.

⁵⁸M. Yahya Harahap, *Tujuan Kompilasi Hukum Islam*, dalam IAIN Syarif Hidayatullah, *Kajian Islam Tentang Berbagai Masalah Kontemporer*. (Jakarta: Hikmah Syahid Indah, 1988), hal. 93.

komparatif dibandingkan dengan kitab-kitab yang disarankan pemerintah sebelumnya, tentu hal ini membawa progres bagi perkembangan hukum Islam di Indonesia. Meskipun demikian, keterlibatan pemerintah tetap saja dominan. Dari 16 personil tim pelaksana proyek tersebut hanya 1 personil yang tidak berasal dari kalangan pusaran pemerintah, yakni wakil dari MUI yaitu K.H. Ibrahim Hussein, LML. Selebihnya berasal dari Kementrian Agama dan Departemen Agama. Ini semakin memperkuat dalam proses pembuatan Kompilasi Hukum Islam ini lebih mendekati klasifikasi hukum yang bersifat *konservatif/ortodoks/elitis*.

Selain menggunakan kitab-kitab fiqh yang *mu'tabar*, tim penyusun proyek Kompilasi Hukum Islam juga menggunakan yurisprudensi yang penelitian yurisprudensinya dilaksanakan oleh Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam terhadap putusan Pengadilan Agama yang telah dihimpun dalam 16 buku, yaitu:

- a. Himpunan putusan PA/PTA 3 buku, yaitu terbitan Tahun 1976/1977, 1977/1978, 1978/1979, dan 1980/1981.
- b. Himpunan fatwa 3 buku, yaitu terbitan tahun 1978/1979, 1979/1980, dan 1980/1981.
- c. Yurisprudensi PA 5 buku, yaitu terbitan tahun 1977/1978, 1978/1979, 1981/1982, 1982/1983, dan 1983/1984.
- d. Law Report 4 buku yaitu terbitan tahun 1977/1978, 1978/1979, 1981/1982, dan 1983/1984.⁵⁹

⁵⁹Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*..... hal. 43-44.

b) Wawancara

Wawancara yang dilakukan disini dikhususkan kepada para ulama yang tersebar diseluruh Indonesia. Lebih jauh lagi dalam lampiran SKB proyek pembangunan hukum Islam melalui yurisprudensi menjelaskan bahwa ulama yang diwawancarai memang benar-benar tokoh ulama yang secara selektif sudah dipilih dan ditentukan. Ulama-ulama yang dipilih adalah yang benar-benar diperkirakan berpengetahuan cukup dan berwibawa. Juga diperhitungkan kelengkapan geografis dari jangkauan wibawanya dan wawancara dilaksanakan berdasarkan pokok-pokok penelitian yang dipersiapkan tim inti.

Wawancara dilaksanakan pada 10 kota yang telah ditetapkan dengan 166 orang responden dari kalangan para ulama. M. Yahya Harahap menggambarkan oprasional pelaksanaan pengumpulan data melalui wawancara sebagai berikut:

- a. Persiapan pertanyaan yang disusun secara sistematis. Pertanyaan disusun berdasarkan pengamatan dan pengalaman praktik tanpa melupakan gejala perkembangan dan perubahan nilai yang sedang tumbuh dalam kesadaran kehidupan masyarakat. Pertanyaan yang disusun sengaja dibuat agak bersifat "*indeksial*", karena dari semula sudah ditetapkan bahwa pewawancara cukup aktif bertisipasi dalam forum wawancara secara langsung, sehingga pelaksanaan wawancara diharapkan dapat memberi penjelasan seperlunya akan maksud setiap pertanyaan.

- b. Yang melakukan penyeleksian tokoh ulama setempat adalah panitia pusat bekerjasama dengan Ketua Pengadilan Tinggi agama setempat, berdasarkan inventarisasi tokoh ulama yang ada di daerah hukum Pengadilan Tinggi Agama yang bersangkutan dengan acuan:
1. Semua unsur organisasi Islam yang ada diikutsertakan sebagai komponen.
 2. Juga diikutsertakan tokoh ulama yang berpengaruh di luar unsur organisasi yang ada, dan diutamakan ulama yang mengasuh lembaga pesantren.
- c. Para ulama diwawancarai pada suatu tempat dalam waktu yang sama. Mereka diberi kesempatan secara bebas dan terbuka mengutarakan pendapat dan dalil yang mereka anggap *muktamad* dan *sharih*. Cara yang demikian sengaja diterapkan karena sekaligus diperkirakan mengandung misi:
- a. *Taqrib bainal ulama* atau *bainal ummah* maupun *taqrib bainal madzhab*.
 - b. Mendorong terbinanya saling menghargai pendapat yang saling berbeda.⁶⁰

c) Studi Perbandingan

Untuk memperoleh sistem/kaidah-kaidah hukum, yakni dengan jalan membandingkan dari negara-negara Islam lainnya seperti Maroko (tanggal 28 dan 29 Oktober 1986), Turki (tanggal 1 dan 2

⁶⁰M. Yahya Harahap, *Tujuan Kompilasi Hukum Islam*..... hal. 92-93

Nopember, dan Mesir (tanggal 3 dan 4 Nopember 1986). Studi perbandingan ini dilaksanakan oleh H. Masrani Basran, S. H. dan H. Muchtar Zarkasyi, S. H. Meliputi:

- a. Sistem peradilan
- b. Masuknya *syariah law* dan dalam arus Tata Hukum Nasional
- c. Sumber-sumber hukum materiil yang menjadi pegangan/terapan hukum di bidang *Ahwalussyakhsyah* yang menyangkut kepentingan muslim.⁶¹

d) Seminar dan Lokakarya

Setelah pengumpulan data yang diselesaikan sesuai dengan jadwal yang ditentukan, dilanjutkan dengan pengolahan data dan penyusunan draft Kompilasi Hukum Islam oleh tim yang telah ditentukan, dan draft inilah yang kemudian diajukan dalam satu lokakarya Nasional yang diadakan khusus untuk penyempurnaannya. Lokakarya berlangsung lima hari yaitu pada tanggal 2-6 Pebruari 1988 di hotel Kartika Candra Jakarta, dan diikuti oleh 124 peserta dari seluruh Indonesia yang terdiri dari para Ketua Umum Majelis Ulama Propinsi, para Ketua Pengadilan Tinggi Agama seluruh Indonesia, beberapa Rektor IAIN, beberapa Dekan Fakultas Syariah IAIN, sejumlah wakil organisasi Islam, sejumlah ulama dan sejumlah Cendekiawan Muslim baik di daerah maupun di pusat, dan tidak ketinggalan pula wakil organisasi wanita.⁶²

⁶¹Ahmad Rofiq, *Pembaharuan Hukum.....*, hal. 93.

⁶²Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia.....* hal. 47.

Dalam lokakarya ditunjuk tiga komisi. Komisi I membidangi Hukum Perkawinan, ketuanya M. Yahya Harahap dan sekretarisnya H. Mafruddin Kosasih. Komisi II membidangi Hukum Warisan diketuai H.A. Wasit Aulawi, M. A. komisi III membidangi Hukum Perwakafan, ketuanya H. Masrani Basran. Selain komisi-komisi juga disepakati perlunya Tim Perumus.

- a. Komisi I bidang perkawinan terdiri dari H.M. Yahya Harahap, Mafruddin Kosasih, K.H. Halim Muchammad, Muchtar Zarkasyi, K.H. Ali Yafie, dan K.H. Najih Ahyad.
- b. Komisi II bidang kewarisan terdiri dari H.A. Wasit Aulawi, Zainal Abidin Abu Bakar, K.H. Azhar Basyir, Md. Kholid, dan Ersyad.
- c. Komisi III bidang perwakafan terdiri dari Masrani Basran, A.Gani Abdullah, Prof. Rahmat Djatnika, K.H. Ibrahim Husein, dan K.H. Aziz Masyhuri.⁶³

Penyusunan Kompilasi Hukum Islam selain melalui empat fase yang diadakan oleh panitia resmi proyek penyusunan kompilasi, juga mendapat dukungan dan masukan dari beberapa organisasi Islam. Di antaranya Majelis Tarjih Muhammadiyah tanggal 8-9 April 1986 di Kampus Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, dihadiri Menteri Agama dan Ketua MUI, Hasan Basri. Nahdlatul Ulama Jawa Timur mengadakan *bathsul msail* tiga kali di Pondok Pesantren Tambakberas, Lumajang, dan Sidoarjo.⁶⁴

⁶³Ahmad Rofiq, *Pembaharuan Hukum.....*, hal. 93-94.

⁶⁴*Ibid*,

Setelah semua apa yang diagendakan dalam SKB proyek pembangunan hukum Islam melalui yurisprudensi terlaksana. Munculah perbedaan pendapat mengenai instrumen apa yang digunakan untuk melegalkan kompilasi sebagai hukum nasional. Sebagian peserta lokakarya menghendaki agar kompilasi tersebut disahkan melalui undang-undang. Namun ada kekhawatiran apabila kompilasi dilegitimasi melalui undang-undang akan memakan waktu yang lama, karena harus melalui DPR untuk mengesahkannya. Dan sebagian yang lain menginginkan agar dituangkan dalam Peraturan Pemerintah atau Keputusan Presiden.

Rahmat Djatnika yang dikutip Abdurrahman dalam bukunya *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia* menjelaskan bahwa, dalam urusan kompilasi kita tidak melalui DPR tetapi memakai sistem potong kompas karena kalau melalui DPR akan sulit, apalagi masalah waris. Oleh karenanya Mahkamah Agung menggunakan jalan pintas bersama-sama dengan Departemen agama mengadakan kompilasi, biayanya atas restu presiden. Ini cara potong kompas yang zaman dulu tidak mungkin dilakukan.⁶⁵

Adanya tarik ulur mengenai instrumen apa yang digunakan untuk melegalkan kompilasi salah satu faktor utamanya adalah UU No. 7 Tahun 1989 yang menuntut Peradilan Agama harus mempunyai landasan hukum secara materiil, dan diharapkan Kompilasi Hukum Islam segera bisa mengisi kekosongan hukum tersebut.

⁶⁵Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*..... hal. 50.

Setelah melalui perdebatan panjang, pada tanggal 10 Juni 1991 Presiden Republik Indonesia menandatangani sebuah Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 sebagai peresmian penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam Indonesia ke seluruh Ketua Pengadilan Agama dan Ketua Pengadilan Tinggi Agama. Pada saat itulah, secara formal dan secara *de jure* Kompilasi Hukum Islam diberlakukan sebagai hukum materiil bagi lingkungan Peradilan Agama di seluruh Indonesia.

Polemik terkait instrumen apa yang pas untuk menjadi tunggangan Kompilasi Hukum Islam kelihatannya memang sudah direncanakan kemana muaranya. Ini dapat dilihat dari pernyataan Rahmat Djatnika di atas yang merupakan salah satu tim perumus dalam lokakarya Kompilasi Hukum Islam. Secara tidak langsung dia mengindikasikan bahwa sejak dari awal Kompilasi Hukum Islam memang diperuntukkan akan dilegalkan dengan menggunakan Instruksi Presiden.

Dengan arus kuat dominasi pemerintah mulai dari ide awal perumusan Kompilasi Hukum Islam, loyalnya presiden dalam mendukung proyek ini bahkan tidak hanya dukungan moril yang diberikan melainkan materil juga, serta tim proyek KHI yang diisi oleh kalangan birokrat. Jelas proses pembuatan hukum yang semacam ini merupakan ciri dari produk hukum yang dominan bersifat *konservatif/ortodok/elitis*.

Memang ulama, tokoh dan cendekiawan muslim dilibatkan, akan tetapi keterlibatan mereka bukan pada posisi kebijakan (*policy position*) atau

kebijakan setrategis. Keterlibatan mereka hanya sebatas sebagai responden dan peserta lokakarya pembahasan *draft* yang telah disiapkan oleh tim inti.

Kalau memang yang menjadi alasan kenapa KHI tidak di undang-undangkan karena menghindari proses alot dan sulit dari *filterisasi* DPR, sehingga diharapkan KHI bisa mengisi kekosongan hukum materiil di Peradilan Agama. Peneliti rasa alasan tersebut sepenuhnya tidak relevan.

Mengingat komposisi dari DPR pada waktu itu diisi oleh orang-orang yang loyal dengan Presiden Soeharto,⁶⁶ bahkan terkesan tunduk. Tentu hal ini jauh dari kata sulit ketika KHI memang sudah mendapat restu penuh dari Presiden untuk dijadikan Undang-undang melalui DPR.

Kalau memang KHI di Undang-undangkan secara administrasi memerlukan waktu lama, yang menjadi pertanyaan besar kenapa ide bergulirnya KHI baru muncul tahun 1985, padahal keberadaan Peradilan Agama sudah ada sejak lama. Keadaan semacam ini tidak lepas dari peran konfigurasi politik yang dimainkan Pemerintah Orde Baru.

Pada era pra dekade 80-an seperti yang sudah dijelaskan diawal, merupakan periode beku yang ditandai dengan ketegangan hubungan antara umat Islam dengan pemerintah. Periode selanjutnya adalah pencairan dari pertama, yakni pemerintah berubah haluan dalam menatap umat Islam dalam *sitig* pembangunan nasional. Pemerintah menganggap bahwa pembangunan Indonsia tidak akan berhasil tanpa menyertakan umat Islam.⁶⁷ Pemerintah

⁶⁶Syarifuddin Jurdi, *Pemikiran Politik Islam Indonesia.....*, hal. 174 dan 180.

⁶⁷*Ibid*, hal. 175-176.

juga menganggap umat Islam yang mayoritas di Indonesia ini akan menjadi bom waktu apabila terus ditekan dan tidak di akomodir keinginannya.

Berangkat dari itu, memang wajar kalau adanya KHI tidak bisa lepas dari konfigurasi politik yang dimainkan oleh Orde Baru. Dan kita ketahui juga rezim Orde Baru terkenal dengan pemerintahan otoriternya,⁶⁸ sehingga dalam menjalankan politiknya tidak lepas dari hegemoni pemerintah dalam segala bidang, tidak terkecuali proses penyusunan KHI.

Namun kita tidak bisa begitu saja menjastifikasi KHI secara sepihak bahwa ini merupakan produk murni hasil konstelasi rezim Orde Baru. Karena pada dasarnya ada dua dimensi yang saling memanfaatkan momentum satu sama lainnya. Pemerintah butuh hati masyarakat muslim untuk melanggengkan *quo vadis* kekuasaannya, sedangkan hukum Islam melalui para cendikiawannya butuh payung kekuasaan agar tetap eksis.

Sementara itu untuk menindaklanjuti Instruksi Presiden, Menteri Agama mengeluarkan Surat Keputusan Menteri Agama RI Nomor 152 Tahun 1991 tanggal 22 Juli 1991 tentang Pelaksanaan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1991. Pelaksanaan penyebarluasannya dikeluarkan Surat Edaran Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam Nomor 3694/EV/HK.003/AZ/91 tanggal 25 Juli 1991 yang dikirim kepada semua Ketua Tinggi Agama dan Ketua Pengadilan Agama di seluruh Indonesia

⁶⁸Abdurrahman Wahid menggambarkan Orde Baru sebagai sistem otoriter yang tidak sampai tirani, sedangkan Arief Budiman mengistilahkannya dengan *Negara Otoriter Birokratis Rente*. Lihat, Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara.....* hal.146.

D. Isi Kompilasi Hukum Islam

Seperti apa yang sudah kita ketahui, Kompilasi Hukum Islam terdiri dari 3 buku, yakni Buku I Tentang Perkawinan, Buku II Tentang Kewarisan, dan Buku III Tentang Perwakafan. Pembagian dalam tiga buku ini sekedar pengelompokan bidang pembahasan hukum yang dibahas. Namun dalam kerangka sistematisnya masing-masing buku terbagi dalam beberapa bab, dan dari bab-bab tersebut tersusun atas pasal-pasal yang masih ada relevansi dengan nomor pasal pada Buku I.

Secara keseluruhan Kompilasi Hukum Islam terdiri dari 229 pasal dengan jumlah pasal yang berbeda untuk masing-masing buku. Jumlah pasal yang paling banyak adalah Buku I (Perkawinan), selanjutnya Buku II (Kewarisan), dan yang paling sedikit adalah buku III (Perwakafan).

Perbedaan jumlah ini dikarenakan tingkat intensif dan terurai atau tidaknya pengaturan masing-masing yang tergantung pada tingkat penggarapannya.⁶⁹ Dalam hal perkawinan karena sudah dikerjakan sampai pada hal-hal yang detail atau mencontoh pengaturan yang ada dalam perundang-undangan tentang perkawinan. Ini dibuktikan dengan banyaknya UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dijadikan sebagai rujukan pada KHI Buku I (Perkawinan). Sebaliknya dengan Buku II dan Buku III, karena jarang digarap maka dalam KHI hannya muncul secara garis besarnya saja dengan jumlah yang cukup terbatas.

⁶⁹Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia.....* hal. 63.

Untuk bidang hukum perkawinan, KHI tidak hanya terbatas pada hukum substantif saja. Kompilasi juga memberikaan pengaturan tentang masalah prosedural atau tatacara pelaksanaan yang seharusnya menjadi cakupan perundang-undangan perkawinan. Kita ambil contoh Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan yang peraturan pelaksanaanya dilengkapi dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama yang juga memuat beberapa ketentuan Hukum Acara mengenai perceraian. Dan Kompilasi Hukum Islam memasukkan semua aspek tersebut. Oleh karena itu mengapa dalam Buku I (Perkawinan) terlihat tebal dan detail dibandingkan dengan Buku I dan III.⁷⁰

Ditinjau dari segi sistematisnya sebuah peraturan perundang-undangan Kompilasi Hukum Islam tidak menggambarkan sebuah sistematika yang baik. Semisal didalam Kompilasi Hukum Islam tidak mencantumkan adanya ketentuan umum yang berlaku untuk semua bidang hukum yang diaturnya. Selain itu, kalau kita cermati sistematika Kompilasi Hukum Islam ada beberapa bab yang seharusnya dapat dilebur menjadi satu. Untuk lebih jelasnya berikut tabel sistematika isi dari Kompilasi Hukum Islam.

⁷⁰*Ibid*, hal 64.

TABEL 2.1
SISTEMATIKA KOMPILASI HUKUM ISLAM (KHI)

BUKU	BAB	SUB PEMBAHASAN	PASAL
BUKU I (Perkawinan)	I	Ketentuan Umum	1
	II	Dasar-dasar Perkawinan	2-10
	III	Peminangan	11-13
	IV	Rukun dan Syarat Perkawinan	14-29
	V	Mahar	30-38
	VI	Larangan Kawin	39-44
	VIII	Kawin Hamil	53-54
	IX	Beristri Lebih Dari Satu Orang	55-59
	X	Pencegahan Perkawinan	60-69
	XI	Batalnya Perkawinan	70-76
	XII	Hak dan Kewajiban Suami	77-84
	XIII	Harta Kekayaan dalam Perkawinan	85-97
	XIV	Pemeliharaan Anak	98-106
	XV	Perwalian	107-112
	XVI	Putusnya Perkawinan	113-148
	XVII	Akibat Putusnya Perkawinan	149-162
	XVIII	Rujuk	163-169
	XIX	Masa Berkabung	170
	BUKU II (Kewarisan)	I	Ketentuan Umum
II		Ahli Waris	172-175
III		Besarnya Bahagian	176-191
IV		Aul dan Rad	192-193
V		Wasiat	194-209
VI		Hibah	210-214
BUKU III	I	Ketentuan Umum	215

(Perwakafan)	II	Fungsi, Unsur dan Syarat Syarat Wakaf	216-224
	III	Tatacara Perwakafan dan Pendaftaran Benda Wakaf	223-224
	IV	Perubahan, Penyelesaian dan Pengawasan benda wakaf	225-227
	V	Ketentuan Peralihan	228

Secara substansi tidak ada yang menyangkal atau meragukan isi dari Kompilasi Hukum Islam. Meskipun Kompilasi Hukum Islam memberikan nuansa hukum yang sedikit berani keluar dari hukum fiqh yang sudah mengakar, seperti pembatasan usia pernikahan atau penyamaan pembagian waris antara laki-laki dan perempuan. Nampaknya semua sepakat bahwa substansi Kompilasi Hukum Islam selaras dengan Syari'at Islam. Namun patut untuk disayangkan, dalam bagian penjelasan KHI, disebutkan bahwa yang menjadi dasar materi KHI adalah Pancasila, UUD 1945, UU No. 14 Tahun 1970, UU No. 14 Tahun 1985, UU No. 1 Tahun 1974 dan PP No. 28 Tahun 1989.

Meski dalam penjelasan Kompilasi Hukum Islam yang menjadi dasar materi bukan Al Qur'an dan Sunnah atau Fiqh. Namun tidak mengurangi kesakralan Kompilasi Hukum Islam, karena mereka mungkin sudah tahu meskipun secara formal yang menjadi dasar materi Kompilasi Hukum Islam berupa sederatan peraturan dan perundang-undangan, namun secara *empirishistoris* yang menjadi dasar KHI adalah kitab kuning (*fiqh*) yang mu'tabar. Maka disini antara Hukum Islam dan Negara mempunyai peran masing-masing. Negara sebagai pengayom etnis, ras, golongan, bahkan agama. Dalam membuat kebijakan juga harus memberi rasa aman dan

nyaman bagi semua elemen tersebut. Sedangkan hukum Islam yang wajib dilaksanakan oleh setiap umat Islam, agar tetap eksis dan mendapat tempat secara nasional harus mampu menyesuaikan diri tanpa kehilangan roh Syari'atnya meski harus melalui proses *reduksionis* oleh negara.

BAB III

KHI DALAM SUDUT PANDANG NORMATIF

E. Kompilasi Hukum Islam Sebagai Konsensus Ulama Indonesia

Memang agak berlebihan ketika Kompilasi Hukum Islam disebut sebagai *konsensus* ulama Indonesia. Pernyataan ini sama halnya dengan menyebut Kompilasi Hukum Islam sebagai produk *ijma'*. Kesimpulan ini diambil atas dasar diadakanya Loka Karya Kompilasi Hukum Islam sebelum disahkan melalui Instruksi Presiden.

Dalam Loka Karya Kompilasi Hukum Islam kita tahu bahwa para tokoh, ulama fiqh, organisasi-organisasi Islam, dan para cendekiawan muslim dari seluruh Indonesia hadir dan diperkirakan semua ikut andil dalam pembahasan Loka Karya Tersebut. Inilah yang menjadi alasan kenapa Amir Syarifudin menganggap Loka Karya ini sebagai puncak perkembangan pemikiran fiqh Indonesia dan patut dinilai sebagai konsensus (*ijma'*) ulama Indonesia.⁷¹

Secara implisit, dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Penyebaran Kompilasi Hukum Islam juga mengindikasikan KHI sebagai *ijma'* ulama Indonesia. Ini bisa dilihat dari pertimbangan poin a yang berbunyi:

⁷¹Amir Syarifuddin, *Pembaharuan Pemikiran dalam Hukum Islam*. (Padang: Angkasa Raya, 1990), hal. 138-139.

Bahwa para Alim Ulama Indonesia dalam Loka Karya yang diadakan di Jakarta pada tanggal 2 sampai 5 Februari 1989 telah menerima baik tiga rancangan buku Kompilasi Hukum Islam, yaitu Buku I tentang Hukum Perkawinan, Buku II tentang Hukum Kewarisan, dan Buku III tentang Hukum Perwakafan.⁷²

Dalam pertimbangan tersebut yang perlu digarisbawahi adalah “Alim Ulama Indonesia dalam Loka Karya yang diadakan di Jakarta pada tanggal 2 sampai 5 Februari 1989 telah menerima baik”. kata telah menerima ini merupakan kata kunci dan sekaligus merefleksikan kedudukan kompilasi sebagai salah satu hasil kesepakatan para Alim Ulama Indonesia, atau bisa disebut sebagai konsensus (ijma’) ulama Indonesia.

Sebagai sebuah ijma’, diharapkan adanya Kompilasi ini bisa menjadi pedoman bagi setiap muslim terutama Pengadilan Agama untuk mengisi kekosongan hukum yang ada. Bahkan kalau mengacu dari arti ijma’ itu sendiri, meski tanpa payung kekuasaan atau legimitasi dari pemerintah, ijma’ dengan sendirinya dapat dijadikan sumber hukum. Karena pada dasarnya ijma’ merupakan sumber hukum Islam setelah Al Qura’an dan Sunnah, meskipun masih ada khilafiah apakah kesepakatan tersebut harus disetujui ulama seluruh dunia atau cukup dalam satu cakupan wilayah (negara).

Di sisi lain Al Qur’an menjeaskan dalam Surat Al Nisa’ ayat 59: “Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul(Nya), dan ulil amri di antaramu”. Secara moral memang ada kewajiban untuk

⁷²Pertimbangan poin a, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 tahun 1991 Tentang Penyebar Luasan Kompilasi Hukum Islam.

menaati apa yang menjadi keputusan pemimpin (pemerintah) yang membawa kebaikan, tentu dalam hal ini yang dimaksud adalah Kompilasi Hukum Islam.

Konsekuensi logisnya, kalau memang Kompilasi Hukum Islam dapat dikatakan sebagai konsensus (ijma') ulama Indonesia. Maka tanpa Instrumen pengesahan, KHI dapat dijadikan sebagai landasan sumber hukum Islam. Namun sebagai negara hukum, tentu diperlukan sebuah legitimasi agar dapat digunakan sebagai landasan yang sah secara hukum positif. Di sinilah sebenarnya letak suksesi KHI, selain secara legal negara mengakui walupun hanya sebatas Inpres. Namun Secara hukum Islam Kompilasi Hukum Islam bisa menjelma menjadi sebuah ijma' kolektif melalui proses pembentukannya. Meskipun keterlibatan Pemerintah sangat dominan untuk mencapai kata sepakat dari para Alim Ulama.

F. Kompilasi Hukum Islam dalam Herarki Perundang-undangan di Indonesia

Produk hukum Kompilasi Hukum Islam dituangkan dalam Inpres Nomor 1 Tahun 1991 yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 154 Tahun 1991 menimbulkan keraguan bagi sebagian ahli hukum dan masyarakat. Pasalnya sebagai suatu instrumen hukum, Inpres tidak termasuk ke dalam salah satu tata aturan perundang-undangan yang ditetapkan MPRS No. XX/MPRS/1996. Memang didalamnya tidak disebutkan Instruksi Presiden sehingga terkesan seolah-olah Inpres tidak termasuk dalam bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Menurut Ismail Sunny, ahli hukum tata negara, meskipun Inpres tidak disebutkan dalam Tap No. XX/MPRS/1996, namun berdasarkan kenyataan bahwa dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan presiden sering mengeluarkan Inpres yang dianggapnya lebih efektif, maka Inpres memiliki kedudukan hukum yang sama dengan keppres sehingga daya mengikatnya pun sama.⁷³

TAP MPRS No. XX/MPRS/1996 *jo* TAP MPRS No. V/MPR/1973 merupakan dasar hukum atas tata aturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan hukum positif secara tertulis. Keberadaannya dapat memaksa dan mengikat pada setiap warga negara. Sedangkan Inpres adalah Instrumen hukum yang absah dilakukan presiden dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dan memaksa pada pihak yang diperintah.⁷⁴

Oleh karena itu, para ahli hukum berbeda pendapat mengenai posisi Inpres dalam tata hukum Indonesia. Pendapat ekstrim menyatakan bahwa Inpres tidak termasuk bagian hukum tertulis. Sebaliknya ada yang berpendapat tergolong hukum tertulis. Pendapat lain menempatkan dibawah keppres di atas Keputusan Menteri, bahkan ada yang menyamakan dengan kekuatan undang-undang atau keppres.

Menurut A. Hamid S. Attamimi, dilihat dari materi muatannya, keppres ada yang berfungsi mengatur pendelegasian peraturan pemerintah dan kepres yang berfungsi sebagai pengatur yang mandiri. Mengenai azas-azas dalam pembentukan keppres yang mandiri menurut beliau sebagai peraturan yang

⁷³Warkum Sumitro, *Perkembangan Hukum Islam di Tengah Kehidupan Sosial Politik di Indonesia*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), hal. 190.

⁷⁴Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqih Madzhab Negara.....* hal.175.

memperoleh kewenangan atribut langsung dari Pasal 4 ayat 1 UUD 1945 maka selain materi muatan dan kedudukan herarki yang tidak sama terhadap asas hukum umum dan asas pembentkan peraturan perundang-undangan, posisi keppres berfungsi sebagai peraturan yang mandiri sama dengan posisi undang-undang. Karena itu, semua asas hukum dan asas pembentukan yang berlaku bagi undang-undang belaku juga bagi keppres. Perbedaan yang mendasar adalah kalau undang-undang dibentuk oleh presiden dengan persetujuan DPR, keppres berfungsi sebagai pengaturan yang mandiri tidak memerlukan persetujuan DPR.⁷⁵

Oleh karena itu, bahwa instrumen Kompilasi Hukum Islam yang berupa Inpres Nomor 1 Tahun 1991 sebenarnya mempunyai kedudukan dalam tata hukum Indonesia, oleh karena itu bersifat mengikat, tapi sebatas pada *dictum* instruksinya.⁷⁶ Dictum tersebut ditujukan kepada Menteri Agama dan dikukuhkan dalam bentuk Keputusan Menteri Agama No. 154 Tahun 1991 tanggal 22 Juni 1991 resmi berlaku sebagai hukum untuk dipergunakan dan diterapkan oleh Peradilan Agama dan masyarakat yang memerlukannya. Akan tetapi sifat mengikatnya berbeda antara jajaran Peradilan Agama dengan masyarakat muslim pada umumnya. Bagi para hakim peradilan agama dan masyarakat muslim yang berperkara ke Pengadilan Agama di bidang perkawinan, perwakafan sifat mengikatnya tetap yakni bersifat formal yuridis dengan tidak menutup kemungkinan bagi hakim untuk melakukan ijtihad

⁷⁵Warkum Sumitro, *Perkembangan Hukum Islam di Tengah Kehidupan.....*, hal. 190.

⁷⁶Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqih Madzhab Negara.....* hal.175-176.

dalam upaya penemuan hukum. Sedangkan bagi masyarakat muslim di luar Peradilan Agama sifat mengikatnya tidak tetap yakni bersifat normatif.⁷⁷

Sehingga dapat disimpulkan bahwa kekuatan hukum Inpres pada Kompilasi Hukum Islam bersifat *fakultatif*. Artinya, Kompilasi Hukum Islam hanya bersifat anjuran dan alternatif hukum. Beda dengan hukum yang bersifat *a priori* yang mengikat dan memaksa bagi warga negara Indonesia.

Disisi lain, adanya Instruksi Presiden untuk menyebarluaskan Kompilasi Hukum Islam tersebut merupakan nilai tersendiri bagi perkembangan politik hukum Islam di Indonesia. Bagaimana tidak, dengan adanya Inpres ini ada sebuah positifisasi hukum Islam di dalam tata hukum Indonesi dengan tetap mempertimbangkan segi-segi toleransi antar madzhab yang berkembang. Oleh karena itu, sebagai peluang maka keberadaanya sangat tergantung kepada sikap umat Islam itu sendiri.

Ekspetasi dari Kompilasi Hukum Islam kedepannya adalah bagaimana kompilasi yang sekarang ini didasari oleh Inpres bisa diusulkan/dipertimbangkan untuk diangkat menjadi Keputusan Presiden. Keputusan Presiden lebih memungkinkan dari pada undang-undang yang harus diperlukan persetujuan DPR. Selain itu, dengan keputusan Presiden akan lebih jelas kedudukan hukumnya shingga tidak menjadi perdebatan seperti sekarang. Namun hal tersebut juga tidak bisa lepas dari peran aktif kita semua untuk mempopulerkan dan menggunakan secara penuh Kompilasi Hukum Islam secara masif.

⁷⁷Warkum Sumitro, *Perkembangan Hukum Islam di Tengah Kehidupan.....*, hal. 191.

G. Kompilasi Hukum Islam dan Peradilan Agama di Indonesia

Peradilan Agama di Indonesia tanpa kita sadari sudah ada sejak zaman kesultanan Islam. Peradilan tersebut jauh ada sebelum penjajah datang di negeri ini dan tentunya masih menggunakan sistem peradilan yang sangat sederhana. Dengan adanya fakta itu menunjukkan bahwa upaya untuk menerapkan hukum Islam baik secara positif maupun kultural di Indonesia sudah dirintis sejak awal. Namun upaya yang dirintis sejak awal itu harus kandas ketika Belanda datang menjajah.

Secara sepintas penjajahan Belanda melalui VOC di negeri ini hanya bermotif ekonomi. Namun pada dasarnya secara sosiologis Belanda juga mengemban misi kristenisasi kepada negeri jajahannya. Kenyataan ini dapat dilihat pada setiap misi dagang dan pemerintahan mereka yang selalu melibatkan para pastor-pastor agama Kristen.⁷⁸ Nampaknya antara misi perdagangan dan misi kristenisasi sudah merupakan tipologi kolonial Belanda dalam menjajah Indonesia.

Oleh karena itu pada awal penjajahan, Belanda berusaha untuk mengidentifikasi bagaimana kultur sosial keagamaan masyarakat Indonesia, terutama agama Islam. Upaya tersebut tidak lain untuk menyukseskan misi kristenisasinya. Diawali oleh Mr. Lodewijk Willem Christian van de Berg (1845-1927) tentang berlakunya hukum Islam di Indonesia, dia mengenalkan teori *receptio in complexu*, teori ini menyatakan bagi orang Islam berlaku penuh hukum Islam walaupun dalam pelaksanaannya ada penyimpangan-

⁷⁸ Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia...* hal. 46.

penyimpangan.⁷⁹ Ia juga beranggapan bahwa yang diterima orang-orang Islam bukan saja bagian-bagian hukum Islam, tetapi keseluruhannya sebagai satu kesatuan. Van Den Berg sendiri merupakan ahli di bidang hukum Islam dan disebut sebagai orang yang menemukan dan menunjukkan berlakunya hukum Islam di Indonesia, meskipun sudah banyak penulis yang membahasnya.

Sedangkan pada tahun 1889 datanglah Christia Snouck Hurgronje seorang yang ditugasi untuk mempelajari intrik-intrik menghadapi Islam dengan cara belajar tentang Islam dan dia pernah tinggal di Makkah yang kemudian mengganti namanya menjadi Addul Gaffar. Sebagai upayanya untuk menghentikan berlakunya hukum Islam di Indonesia, ia membuat teori *Receptie* yang kemudian di kembangkan oleh C. Van Vollenhoven dan Ter Haar Bzn. Teori ini menyatakan bahwa bagi rakyat pribumi pada dasarnya berlaku hukum adat, hukum Islam berlaku apabila norma hukum Islam tersebut telah diterima oleh masyarakat sebagai hukum adat.⁸⁰ Tujuan diciptakan teori ini adalah berangkat dari keinginan Snouck agar orang-orang pribumi rakyat jajahan jangan sampai kuat memegang Islam, sebab ketika orang-orang ini sudah kuat dalam memegang Islam akan sulit untuk dipengaruhi budaya barat.

Pada perkembangan selanjutnya, Teori *Receptie* ini oleh beberapa pakar hukum Islam dianggap sebagai teori Iblis. Karena hukum Islam berusaha untuk dihilangkan dari kehidupan masyarakat Indonesia dengan

⁷⁹ Kamsi, *Politik Hukum Islam Pada Masa Orde Baru*. (Jurnal Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta).

⁸⁰ Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia...* hal. 56.

mengkonfrontirnya melalui hukum adat. Untuk menentang teori iblis ini, Hazairin membuat antitesa atas teori tersebut dengan teori *Receptie Exit*, yang artinya teori iblis yang dibawa Snouck harus *exit/keluar* dari sistem hukum di Indonesia karena telah merusak iman orang masyarakat Islam.⁸¹ Hazairin juga menegaskan bahwa teori *receptie* sebenarnya dengan sendirinya dimatikan oleh UUD 1945, dan diperkuat lagi dengan keluarnya Dekrit Presiden RI tanggal 5 Juli 1959 yang menggambarkan keyakinan Presiden bahwa Piagam Jakarta itu menjiwai UUD 1945 dan merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan konstitusi tersebut. Penghapusan teori tersebut juga dipertegas dengan Tap MPRS No. II Tahun 1960, tanggal 3 Desember 1960, yang menyuruh mengatur Syariat Islam dengan undang-undang, dengan syarat hidup kekeluargaan menurut sistem parental. Selain Hazairin, Sayuti Thalib juga membuat teori *receptio a contrario* yang merupakan kebalikan dari teori *receptie*, hal tersebut sebagai upaya bentuk penolakan dari teori iblis itu.

Adanya teori-teori penerimaan hukum Islam tersebut secara tidak langsung juga mempengaruhi terhadap perkembangan Peradilan Agama di Indonesia. Untuk lebih jelas memahami bagaimana dinamika perkembangan Peradilan Agama, berikut beberapa ketentuan yang mengatur Peradilan Agama di Indonesia sejak zaman penjajahan Belanda sampai saat ini:

1. Instruksi pemerintah Hindia Belanda pada bulan September 1861 kepada para bupati yang berisi jaminan terhadap pelaksanaan urusan agama

⁸¹ Kamsi, *Politik Hukum Islam Pada Masa Orde Baru*. (Jurnal Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta).

bagi orang Jawa dan kewenangan untuk memutus sendiri perkara-perkara tertentu dalam bidang perkawinan dan kewarisan.

2. Stbl No. 22 Pasal 13 Tahun 1820 berisi perintah kepada bupati agar memerhatikan soal-soal agama Islam dan membiarkan para pemuka agama melakukan tugas mereka sesuai dengan adat kebiasaan orang Jawa, khususnya mengenai perkawinan, pembagian pusaka, dan perkara sejenis.
3. Resolusi Gubernur Jendral No 13 Tanggal 3 Juni 1823 tentang peresmian Pengadilan Agama di Kota Palembang.
4. Regeerings Reglement (RR) 1854 (Stbl 1855, No. 2) tentang Pembatasan Kewenangan Pengadilan Agama, berisi bahwa pengadilan agama tidak berwenang mengadili masalah pidana dan kewenangannya didasarkan pada hukum-hukum agama atau adat-adat lama.
5. RR 184 Pasal 109 isinya memperluas berlakunya Pengadilan Agama bagi sesama orang Arab, sesama orang Moor, sesama orang Cina, sesama orang India, dan sesama orang Malaya yang beragama Islam.
6. Setelah Indonesia merdeka berlaku ketentuan sebagai berikut:
 - a. Stbl 1882 No. 152 *jo* Stbl 1937 No. 116 dan 610 tentang Pengadilan agama di Jawa dan Madura.
 - b. Stbl 1937 No. 638 dan 639 tentang Pengadilan Agama di Kalimantan Selatan.

- c. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1957 tentang Peradilan Agama di luar Jawa dan Kalimantan Selatan.⁸²
- d. UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan agama.
- e. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama.
- f. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama.

Puncak dari suksesi Peradilan Agama terletak pada peraturan tersebut adalah Undang-undang No. 7 Tahun 1989. Dengan adanya undang-undang ini membawa Peradilan Agama ada peluang untuk melakukan perbaikan dan penyempurnaan terhadap struktur, alat perlengkapan, ruang lingkup tugas dan wewenang Peradilan Agama, dan tentu saja memperkuat eksistensi Peradilan Agama menjadi semakin jelas dan tegas sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia.

Hukum materiil Peradilan Agama selama ini bukan merupakan hukum tertulis, dan masih tersebar dalam berbagai kitab ulama klasik (*fiqh*). Untuk memperoleh kepastian hukum yang seragam masih jauh dari harapan. Namun di sisi lain ada juga upaya dari pemerintah untuk meredam ketidak pastian tersebut. Yakni dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1946 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1954 yang mengatur hukum perkawinan, talak, dan rujuk. Undang-undang ini kemudian ditindak lanjuti dengan surat Biro Peradilan Agama Nomor B/1/735 Tanggal 18 Februari

⁸²Warkum Sumitro, *Perkembangan Hukum Islam di Tengah Kehidupan.....*, hal. 191.

1958 yang merupakan pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1957.

Dalam surat Biro Peradilan Agama tersebut dinyatakan bahwa, untuk mendapatkan kesatuan hukum materiil dalam memeriksa dan memutuskan perkara, maka para Hakim Peradilan Agama/Mahkamah Syar'iyah dianjurkan untuk menggunakan 13 kitab fiqh yang sudah ditentukan.⁸³

Pada Tahun 1970 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan pokok Kekuasaan Kehakiman, dan pada Ayat 1 menjelaskan bahwa seorang hakim mengadili, memhami, dan mengikuti nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Ini menunjukkan bahwa kepastian hukum di Peradilan Agama semakin tidak jelas, karena sudah barang tentu ketika menjadikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat sebagai rujukan hukum akan menimbulkan polemik. Belum lagi permasalahan nilai-nilai yang hidup di masyarakat satu dengan masyarakat yang lainya juga pasti berbeda.

Alih-alih untuk menjembatani permasalahan yang ada, maka sejak tanggal 02 Januari 1974 pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Dan diusul dengan peraturan pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik, merupakan titik tolak awal pergeseran hukum Islam menjadi hukum tertulis.⁸⁴ Namun bagian lain dari hukum Pernikahan, Kewarisan, dan Perwakafan masih di luar hukum tertulis karena sebagian besar Hakim masih berpedoman terhadap 13 kitab

⁸³A. Basiq Djalil, *Peradilan Agama di Indonesia*, (Jakarta: Gema Insani, 2006), hal.148.

⁸⁴*Ibid*, hal. 149.

fiqh. Sehingga keseragaman putusan di Peradilan Agama pun masih jauh dari harapan, belum lagi Undang-undang Perkawinan yang dijadikan rujukan juga masih jauh dari *ghiroh* syariat Islam.

Meskipun Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang di dalamnya mengatur Peradilan Agama disahkan sejak tanggal 17 Desember 1970, namun secara *real* Pengadilan Agama sesuai dengan ketentuan tersebut baru berjalan setelah adanya Skb. Mahkamah Agung dan Menteri Agama Nomor 01, 02, 03 dan 04 Tahun 1983 dan kemudian dikukuhkan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama. Sedangkan hukum materiilnya masih tetap bersekat pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1974 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik dan sebagian tercantum dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama.

Carut marutnya landasan hukum materiil yang di alami peradilan agama baru bisa terjawab ketika di kelurkannya Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam, dan diteruskan oleh Menteri Agama dengan mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 154 Tahun 1991. Kiranya keberadaan KHI ini bisa memberikan angin segar terhadap keseragaman putusan di wilayah yuridiksi Peradilan Agama. Meskipun hanya berbentuk Inpres, Kompilasi Hukum Islam ini dianggap paling mewakili

sebagai sumber hukum materiil bagi di Peradilan Agama. Ini mungkin didasari oleh selain ingin mendapatkan keseragaman hukum, KHI juga dinilai sebagai sebuah *antitesa* yang tepat ketika dihadapkan persoalan antara agama dan negara. Dalam konteks agama, Kompilasi Hukum Islam dinilai memiliki *ghirah* dan nilai-nilai hukum yang segaris dengan hukum Islam. Sedangkan dalam konteks negara, sebagai negara hukum tentu semua harus berlandaskan hukum dan konstitusi. Dan Kompilasi Hukum Islam hadir sebagai satu-satunya hukum Islam yang secara yuridis diakui oleh negara.

Secara herarki Inpres tidak masuk ke dalam tata urutan perundang-undang Indonesia, dan itu artinya ketika ada sebuah pertentangan peraturan di dalam sebuah perkara maka akan dimenangkan undang-undang yang ada di atasnya, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Namun fenomena tersebut jarang ditemui di Peradilan Agama. Karena baik Hakim maupun pihak yang berperkara merasa wajib untuk menjalankan Hukum Allah. Sekali lagi, Ini menunjukkan bahwa secara materi Kompilasi Hukum Islam diterima baik oleh masyarakat Islam maupun Institusi Pemerintah dalam hal ini Peradilan Agama.

H. Kompilasi Hukum Islam dan Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia

Gagasan pembaharuan hukum Islam di Indonesia pada dasarnya telah dirintis pada waktu yang cukup lama seiring dengan keberhasilan perjuangan fisik mengusir penjajah. Piagam Jakarta secara *history* merupakan pijakan awal rentetan dari dinamika pemikiran hukum Islam di Indonesia. Teori

receptie yang dicanangkan oleh Snouck Hurgronje menandakan titik terendah dari pergolakan pembaharuan hukum Islam di Indonesia.

Doktrin teori *receptie* ini menyatakan bahwa hukum Islam baru bisa dilaksanakan apabila telah diterima dengan baik oleh hukum adat.⁸⁵ Dari teori ini secara tidak langsung Snouck Hurgronje ingin menghapus hukum Islam yang sejak dulu hidup di tengah masyarakat secara perlahan. Ketika hukum Islam harus melalui filter hukum adat, secara tidak langsung menempatkan hukum Islam dibawah hukum adat dan ini akan menghilangkan kesakralan hukum Islam sebagai hukum Tuhan.

Setelah disahkan UUD 1945 maka terkuburlah teori *receptie* ini. Namun demikian, hingga masa kemerdekaan, bahkan hingga kelahiran Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama pengaruh teori ini masih membekas dalam benak kaum muslim.⁸⁶

Berbicara mengenai studi pembaharuan hukum Islam, kita harus mengenal teori tipologi pembaharuan hukum Islam untuk mengidentifikasi bentuk pembaharuan hukum Islam di Indonesia. Menurut analisis Anderson ada tiga tipe pembaharuan hukum Islam yang didasarkan pada pengamatan negara-negara Islam yakni:

1. Negara-negara yang masih menganggap Syariah sebagai hukum dasar dan masih dapat diterapkan seluruhnya. Negara seperti ini belum mau menerima sistem hukum lain manapun juga, dan sangat sedikit melaksanakan hukum yang terinspirasi dari barat.

⁸⁵Ahmad Rofiq, *Pembaharuan Hukum.....*, hal. 141.

⁸⁶*Ibid*,

2. Negara yang membatalkan hukum Syari'ah dan menggantinya dengan hukum yang seluruhnya *sekuler* atau hukum barat.
3. Negara yang menempuh jalan kompromi antara Syari'ah dan hukum *sekuler* atau hukum barat.⁸⁷

Apabila kita mengacu pada proses perumusan perundang-undangan dan yang lebih khusus kepada Kompilasi Hukum Islam, maka tipe yang ketiga dirasa lebih *ekuifalen* dengan corak pembaharuan hukum Islam di Indonesia. Pengambilan hukum *sekuler* atau barat seperti teori yang dikemukakan Anderson memang tidak secara langsung bisa dilihat. Namun secara *empiris* adanya Hukum Perdata peninggalan Belanda (*Burgelijk Wetboek*) dan Hukum Acara Perdata masih kita adopsi sampai saat ini meski dengan sedikit pembaharuan. Dan tidak pula dapat dipungkiri, adanya pencatatan baik dalam pernikahan, waris, maupun wakaf menunjukkan adanya adopsi hukum barat. Ini menunjukkan kepada kita bahwa, Indonesia masih menggunakan produk-produk hukum peninggalan Belanda meskipun tidak secara keseluruhan.

Lebih jauh lagi, proses penyusunan, instrumen pengesahan, dan sampai tidak adanya kata-kata Al Qur'an dan Sunnah sebagai dasar hukum dalam Kompilasi Hukum Islam menunjukkan bahwa ada harmonisasi antara hukum Islam dan hukum barat sekuler. Kendati demikian, adanya harmonisasi ini hanya sebagai konfigurasi politik yang dimainkan hukum Islam agar tetap eksis dan sinergis dengan konsep negara yang mempunyai kewajiban menjaga pluralitas yang dimiliki bangsa ini. Hukum Islam akan tetap

⁸⁷*Ibid*, hal. 133-136. Yang dikutip dari J.N.D. Anderson, *Hukum Islam di Dunia Modern*, (Surabaya: Amarpres, 1991), hal. 91-95.

dijadikan hukum nomor wahid bagi masyarakat muslim meskipun secara herarki perundang-undangan masih diperdebatkan, dan ini hanya terjadi pada Kompilasi Hukum Islam.

Memang tidak berlebihan ketika Amir Syarifuddin mengatakan Kompilasi Hukum Islam merupakan “puncak pemikiran fiqh di Indonesia”. Karena meskipun secara formal dalam pembuatannya peran pemerintah begitu dominan. Namun secara empiris sampai saat ini Kompilasi Hukum Islam masih mampu membawa ekspetasi pembaharuan hukum Islam di Indonesia, meski perlu ada penyempurnaan dalam hal materi, legitimasi, mupun independensinya.

BAB IV

KHI DALAM SUDUT PANDANG KONSTELATIF

I. Sejarah Kelahiran Orde Baru

Penamaan Orde⁸⁸ Baru dimulai dengan adanya penyerahan Surat Perintah 11 Maret 1966 (Supersemar) dari Presiden Soekarno kepada Soeharto. Sedangkan Marzuki dan Rumadi mengartikan Orde Baru adalah suatu istilah yang umum digunakan untuk menamai suatu tatanan pemerintah negara Republik Indonesia yang berkuasa sejak tahun 1966 hingga Mei 1998. Istilah ini muncul untuk membedakan dengan rezim⁸⁹ politik sebelumnya. Cita masyarakat yang ingin dicapai Orde Baru adalah sebuah tatanan masyarakat dengan tekad tinggi untuk melaksanakan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen.

Supersemar dianggap sebagai tonggak awal transisi Orde Lama ke Orde Baru karena ia adalah kunci legitimasi yang sangat menentukan. Ini dapat dilihat, meskipun Litjen Soeharto belum menjabat Presiden, namun dengan surat tersebut ia mempunyai kekuasaan untuk mengambil segala tindakan yang dianggap perlu, suatu pelimpahan kekuasaan negara yang tidak

⁸⁸ Secara harfiah *orde* berarti *sistem* (pemerintahan), *susunan* atau *angkatan*. Lihat, Tim Penyusun Kamus, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*....hal. 629.

⁸⁹Rezim biasanya dikonotasikan dengan pemerintahan yang jelek, akan tetapi pengertian rezim itu sendiri netral karena ia berarti aturan main atau mekanisme satu tim pemerintahan. Lihat, Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*. (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006), hal. 200

terbatas.⁹⁰ Keadaan semacam ini tentu disebabkan karena pengaruh konfigurasi politik yang di mainkan rezim sebelumnya (Soekarno/Orde Lama).

Soekarno atau yang sering kita dengar sebagai pemimpin besar revolusi merupakan presiden pertama Republik Indonesia. Sebagai pemegang dupuk kepemimpinan yang pertama, segudang permasalahan diwariskan kepada sang proklamator. Belum lagi stabilitas negara yang belum kondusif paska merdeka, intimidasi belanda yang mau kembali menjajah dan sentimen yang tinggi antara blok kanan dan blok kiri era perang dingin memperparah kondisi tersebut.

Pada awal pemeritahan, sebagai negara yang baru merdeka Soekarno sukses mempersatukan brngsa ini dengan semangat oratornya yang membara. Namun karena pengaruh politik luar negeri era perang dingin dan ingin mengamalkan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Soekarno terlalu jauh masuk ke dalam pergumulan sentimen perang idiologi tersebut. Sehingga membawa Indonesia yang baru berumur jagung ini mengalami krisis yang luar biasa, baik krisis ekonomi, krisis politik maupun krisis kepercayaan.

Krisis ekonomi ditandai dengan kemiskinan, kebodohan, dan keterbelakangan menjadi populer, sehingga pemandangan sehari-hari yang hampir merata di seluruh tatanan kondisi sosial msyarakat. Kondisi ini diakibatkan karena rezim ini hanya terlalu fokus terhadap perpolitikan negara dalam kancah internasional. Akibatnya, kebijakan fisik dan kesejahteraan

⁹⁰Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqih Madzhab Negara...*, hal. 57.

masyarakat kurang diperhatikan. Inflasi yang membumbung tinggi, defisit neraca pembayaran, terkurasnya cadangan devisa dan kesulitan membayar hutang luar negeri menjadi tak terelakkan.⁹¹

Sedangkan Krisis politik ditandai dengan adanya pergumulan politik antara Partai Komunis Indonesia (PKI), Angkatan Darat, dan Presiden Soekarno. Ketiganya mempunyai tujuan masing-masing. Di dalam konstelasi kekuasaan, Presiden Soekarno dibutuhkan PKI sebagai pelindung untuk melawan Angkatan Darat. Bagi Angkatan Darat, Presiden Soekarno pada saat yang sama difungsikan sebagai pemberi legitimasi atas keterlibatannya dalam politik. Di pihak lain, Presiden Soekarno membutuhkan Angkatan Darat untuk membendung PKI, tetapi ia juga membutuhkan PKI untuk memberikan organisasi yang efektif dalam rangka menggerakkan dukungan rakyat dan mendapat masa yang besar untuk mendengarkan pidatonya.⁹²

Kalau kita cermati Presiden Soekarno berperan sebagai pengimbang dua kekuatan arus politik yang bersebrangan antara PKI dan ABRI, oleh karena itu Presiden Soekarno mencanangkan Demokrasi Terpimpin untuk menjaga iklim politik tetap stabil. Namun pada perjalanan selanjutnya, karena pengaruh politik ideologi era perang dingin Presiden Soekarno makin lama menunjukkan sikap ke kiriannya terhadap dunia Internasional. Hal ini pun juga berpengaruh terhadap perpolitikan yang ada di dalam negeri yang semakin memanas.

⁹¹ *Ibid*, hal. 63.

⁹² Mohtar Mas' oed, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru*. Ter. M.rusli Karim, (Jakarta: LP3ES, 1989), hal. 45.

Dalam hal ini kita bisa menduga kemana arah politik Islam pada waktu itu, politik yang di mainkan Angkatan Darat yang paling memungkinkan Islam pada waktu itu bermuara. Selain bersebrangan dengan idiologi komunis PKI, para politikus yang berhaluan Islam juga mempunyai sentimen dengan Presiden Soekarno⁹³.

Puncakna terjadi kudeta yang dilakukan oleh PKI pada bulan September 1965 (meskipun masih menimbulkan perdebatan apakah kudeta ini memang murni dilakukan oleh PKI atau PKI bersama-sama dengan perwira muda Angkatan Darat melawan politik perwira tua Angkatan Darat yang dianggap mengancam stabilitas negara dan tidak merakyat⁹⁴). Setelah kudeta tersebut gagal, *elektabilitas* Presiden Soekarno dan PKI semakin merosot tajam sehingga tarik menarik kekuasaan diantara kekuatan politik era Orde Lama menjadi tidakimbang dan diakhiri dengan tampilnya Angkatan Darat sebagai pemenangnya.

Dalam desertasinya Moh. Mahfud MD menjelaskan bahwa momentum jatunya Presiden Soekarno dan PKI telah dinantikan banyak pihak. Pasalnya Soekarno selama menjabat menjadi Presiden Republik Indonesia dan dengan kebijakan politik Demokrasi Terpimpinnya membuat sikap Soekarno sangat otoriter. Sedangkan PKI sejak tahun 1963 (ketika UU darurat dicabut oleh Soekarno) tidak lagi memilih jalan damai dalam berpolitik, tetapi memilih

⁹³Hal ini dapat dilihat dari dibubarkannya Partai Masyumi pada tahun 1960 oleh Soekarno, dan adanya pengawasan ketat terhadap gerakan Dakwah Islam yang dikhawatirkan menggalang masa untuk melakukan gerakan Revolusioner. Lihat, Warkum Suminto, *Perkembangan Hukum Islam di Tengah Kehidupan Sosial Politik di Indonesia*, hal. 109-110.

⁹⁴Jhon Rossa, *Dalih Pembunuhan Masal: Gerakan 30 September dan Kudeta Soeharto*. Ter. Hesri Setiawan, (Jakarta: Hsta Mitra, 2008). Hal. 101-105

jalan radikal dengan sikap sangat agresif terhadap pihak yang dianggap lawan dalam politiknya.⁹⁵ Sehingga kegagalan dalam G 30 S/PKI dijadikan sebagai momentum untuk melawan Soekarno tanpa harus takut di penjara atau gerakan ganyang PKI yang mengakibatkan adanya pembunuhan besar-besaran terhadap rakyat yang tak berdosa.

Keadaan politik yang semakin berat ini juga diwarnai dengan oleh adanya aksi demonstrasi mahasiswa, pelajar, ormas-ormas *onderbouw* parpol-parpol yang lemah dan semuanya didukung oleh Angkatan Darat. Akhirnya Soekarno mengeluarkan Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) 1966 yang ditunjukkan kepada Soeharto untuk:

Pertama, mengambil segala tindakan yang dianggap perlu, untuk terjaminnya keamanan dan ketenangan serta kestabilan jalannya pemerintahan dan jalannya revolusi, serta menjamin keselamatan pribadi dan kewibawaan Pimpinan/Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS demi untuk keutuhan bangsa dan Negara Republik Indonesia, dan melaksanakan dengan pasti segala ajaran Pemimpin Besar Revolusi.

Kedua, mengadakan koordinasi pelaksanaan perintah dengan panglima-panglima angkatan-angkatan lain dengan sebaik-baiknya.

Ketiga, supaya melaporkan segala sesuatu yang bersangkutan paut dalam tugas dan tanggungjawabnya seperti disebut diatas.⁹⁶

Surat Perintah tersebut yang awalnya hanya berisi sebuah perintah dari Presiden ke Jendralnya untuk mengendalikan situasi yang tidak kondusif. Akan tetapi, pada tanggal 9 Juni 1966 kemudian dikukuhkan oleh MPRS menjadi ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966. Ketetapan ini dijadikan landasan politik bagi beroperasinya pemerintahan Orde Baru di bawah

⁹⁵Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia....*, hal. 197.

⁹⁶*Idid*, hal. 198.

pimpinan Soeharto. Oleh karena itu, *Supersemar* dianggap sebagai landasan hukum dan politik bagi keberadaan rezim Orde Baru ini. Dan sidang umum MPRS IV Tahun 1966 (Juni-Juli) adalah konsepsional pertama atas jalanya pemerintah Orde Baru.⁹⁷

Setelah posisi *Supersemar* kuat, baik secara politik maupun hukum, MPRS dalam sidang istimewanya pada tahun 1967 mencabut mandat kepresidenan Soekarno, karena tidak mampu mempertanggungjawabkan pemberontakan G 30 S/PKI melalui TAP MPRS Nomor XXXII/MPRS/1967. Ketetapan ini sekaligus mengangkat Jendral Soeharto ditetapkan sebagai Presiden Definitif, Presiden Republik Indonesia ke dua setelah Soekarno.

Orde Baru muncul dengan mengibarkan semangat dan tekad yang baru. Pemerintahan ini ingin mengoreksi total apa yang menjadi kesalahan rezim Orde Lama yang dianggap telah menyeleweng dari Pancasila dan konstitusi Undang-Undang Dasar 1945. Inilah yang ingin dimurnikan rezim Orde Baru terhadap rezim Orde Lama.⁹⁸

Oleh karena itu, pemerintahan yang dipimpin Soeharto ini mentahbiskan dirinya sebagai Orde *Konstitusional*, karena menjadikan Pancasila dan UUD 1945 sebagai pijakan dasar perjalanannya. Dan juga mendeklarasikan sebagai Orde *Pembangunan* melalui pidato Kenegaran oleh Presiden Soeharto di depan sidang DPR pada tanggal 16 Agustus 1976.

⁹⁷Bersamaan dengan itu, *Supersemar* ditetapkan sebagai salah satu sumber hukum RI dalam TAP MPR No. XX/MPRS/1966 mengenai Memorandum DPR-GR tentang Sumber Tartib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundangan RI. Lihat, Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqih Madzhab Negara...*, hal. 58.

⁹⁸Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000), hal. 80.

Yang artinya pembangunan menjadi proyek *inherent* bagi keberadaan Orde Baru, hal ini didasari atas kolepnya perekonomian dan kesejahteraan rakyat ketika rezim Orde Lama.

J. Pola Konfigurasi Politik Orde Baru

Orde Baru merupakan sebuah tatanan kehidupan negara dan bangsa yang diletakkan kembali pada pelaksanaan kemurnian Pancasila dan UU 1945. Masyarakat Orde Baru adalah masyarakat Indonesia yang bertekad melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.⁹⁹

Secara pragmatis pemerintah Orde Baru juga dapat diartikan negara sekaligus sistem negara. Negara menunjuk pada aspek kelembagaan, sedangkan sistem negara menunjuk kepada sistem jaringan yang dibangun pemerintah, yaitu eksekutif, militer, parlemen dan birokrasi.¹⁰⁰ Untuk memahami bagaimana Pola Konfigurasi Pola Orde Baru, kita tidak bisa lepas dari dua aspek yang menjadi korekasi pemerintahan Orde Baru terhadap rezim sebelumnya. Kembali ke Pancasila dan UUD 1945 serta *idiom* pembangunan merupakan cita yang paling dominan untuk membedakan dengan rezim Orde Lama. Untuk lebih memahaminya, berikut cuplikan pengertian Orde Baru sebagaimana yang dirumuskan dalam Seminar II Angkatan Darat:

1. Musuh utama Orde Baru adalah PKI/pengikut-pengikutnya yaitu Orde Lama.

⁹⁹Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia....*, hal. 197.

¹⁰⁰Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia....*, hal. 90.

2. Orde Baru merupakan suatu sikap mental.
3. Tujuan Orde Baru adalah menciptakan kehidupan politik, ekonomi, dan kultur yang dijiwai oleh moral Pancasila, khususnya sila Ketuhanan Yang Maha Esa.
4. Orde Baru lebih menghendaki pemikiran yang realistis dan pragmatis, walaupun tidak meninggalkan idealisme perjuangan.
5. Orde Baru menghendaki diutamakannya kepentingan nasional, walaupun tidak meninggalkan *comitment* ideologi perjuangan anti imperialisme dan kolonialisme.
6. Orde Baru menginginkan suatu tata susunan yang lebih setabil, berdasarkan lembaga-lembaga (institusional), (misalnya: MPRS, DPR, Kabinet dan Musyawarah) dan yang kurang dipengaruhi oleh oknum-oknum yang dapat menimbulkan kultus individu; akan tetapi Orde Baru tidak menolak pimpinan yang kuat dan pemerintahan yang kuat, malahan menghendaki ciri-ciri yang demikian dalam masa pembangunan.
7. Orde Baru menghendaki pengutamakan konsolidasi ekonomi dan sosial dalam negeri.
8. Orde Baru menghendaki pelaksanaan yang sungguh-sungguh dari cita-cita demokrasi politik dan demokrasi ekonomi.
9. Orde Baru menghendaki suatu tata politik dan ekonomi yang berlandaskan Pancasila, UUD 1954, dan yang mempunyai prinsip ideal, operasional dalam ketetapan MPRS IV/1966.

10. Orde Baru adalah suatu tata politik dan ekonomi yang belum mempunyai kenyataan, yang ada baru suatu iklim yang cukup menguntungkan bagi pertumbuhan Orde Baru ini.
11. Orde Baru adalah suatu proses peralihan dari Orde Lama ke suatu susunan baru.
12. Orde Baru masih menunggu pelaksanaan dari segala ketetapan MPRS IV/1966.
13. Orde Baru harus didukung oleh tokoh pimpinan yang berjiwa Orde Baru yang menduduki tempat-tempat yang setrategis.
14. Orde Baru harus didukung oleh suatu imbalan kekuatan yang dimenangkan oleh barisan Orde Baru.¹⁰¹

Dari poin-poin yang dijelaskan oleh Seminar II Angkatan Darat tersebut terlihat jelas bahwa sebenarnya Orde Baru merupakan mode transisi sambil mencari format baru bagi konfigurasi politik. Program pembangunan yang menitik beratkan pada bidang ekonomi dengan stabilitas nasional yang menganggap realisasinya dengan otoritarian. Sejak penemuan format baru politik Indonesia pada tahun 1969/1971, Indonesia mulai menampilkan konfigurasi politik yang *otoriterbirokratis* sebagai realisasi untuk mengamankan program pembangunannya.¹⁰²

Untuk lebih jelasnya bagaimana pola konfigurasi politik rezim Orde Baru. Para ahli telah banyak memberikan gambaran secara teoritis untuk

¹⁰¹Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*...., hal. 200-201.

¹⁰²*Ibid*, hal. 196.

menjelaskan dominannya konfigurasi politik yang di mainkan rezim Orde Baru dalam kancah proses perpolitikan di Indonesia, diantaranya:

a. Beamtenstaat dan Negara Pascakolonial

Ada persamaan antara pemerintah Orde Baru dengan pemerintahan kolonial Belanda, yakni kedua-duanya sama-sama menekankan pada administrasi dan mengesampingkan politik.¹⁰³ Dalam *beamtenstaat* negara bersifat apolitik sehingga politik pertama-tama dijadikan alat untuk mewujudkan pemerintahan yang kokoh dan bukan alat untuk mewujudkan tuntutan-tuntutan sosial yang bersaing. Model *baemtenstaat* pemerintah merupakan sebuah kekuatan *politik intervensionis* untuk mempertahankan posisi elitnya yang menentukan. *Baemtenstaat* Orde Baru dapat disamakan dengan kolonial karena didukung oleh militer sebagai *ambtenaari*-nya.¹⁰⁴

Teori *Baemtenstaat* ini paralel dengan teori negara pasca kolonial yang selalu memperlemah segala macam kelas di dalam masyarakat. Dan bentuk ideal *Baemtenstaat* adalah sebagai mesin birokrasi yang efisien.¹⁰⁵

b. Politik Birokratis

Politik Birokratis dapat dilihat dalam pemerintahan Orde Baru melalui citanya dalam mewujudkan stabilitas politik. Dalam model ini kekuasaan dan partisipasi politik dalam pembuatan keputusan terbatas pada para penguasa, terutama pada perwira militer dan pejabat tinggi

¹⁰³Dikutip oleh Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia....*, hal. 223. Dari Ruth T. McVey, *The Beamtenstaat in Indonesia*, hal. 85-91.

¹⁰⁴Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia....*, hal. 93.

¹⁰⁵Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia....*, hal. 223.

birokrasi. Jadi berbeda dengan rezim penguasa tunggal yang dipegang satu orang karena legitimasi tradisional, dalam politik birokratis keputusan-keputusan harus didukung oleh minimal konsensus di kalangan elit militer dan birokrasi.¹⁰⁶

Ada tiga ciri utama dalam politik birokratis menurut Harold Crouch:

- a. Lembaga politik didominasi oleh birokrasi
- b. Lembaga politik lain seperti parlemen, parpol dan *interest group* berada dalam keadaan lemah sehingga tidak mampu mengimbangi atau mengontrol kekuasaan birokrasi.
- c. Masa birokrasi secara politik adalah pasif.¹⁰⁷

Pada pemerintahan Orde Baru birokrasi terlalu kuat untuk dapat menerima kontrol sosial dari kekuatan-kekuatan non birokratis.

c. **Patrimonialisme**

Menurut Anderson, dalam menjelaskan perpolitikan Orde Baru hubungan yang bersifat *patrimonialisme* didasarkan pada kebudayaan Jawa. Menurut teori ini terdapat kontinuitas nilai-nilai politik yang berlangsung pada masa lalu biasanya dirujuk pada masa Mataram II, dengan nilai-nilai politik Orde Baru. Misalnya nilai-nilai kekuasaan dalam

¹⁰⁶*Ibid*, hal. 226-227.

¹⁰⁷*Ibid*, hal. 226-227.

kebudayaan Jawa yang menurut Anderson memenuhi empat sifat: konkrit, homogen, tetap, dan tidak mempersoalkan legitimasi.¹⁰⁸

Menurut Richard Robinson pendekatan kultural menghasilkan proposisi:

- a. Bahwa hakikat pemerintah Orde Baru dapat dijelaskan melalui kerangka persepektif daya tahan/kelangsungan kebudayaan Jawa yang membentuk praktik politik para pejabat atau elite birokrasi tersebut.
- b. Identitas dan struktur kelompok-kelompok politik dan hakikat konflik politik ditentukan oleh hubungan politik yang bersifat patrimonial yaitu struktur-struktur patron-client yang bersifat pribadi dan tersusun secara vertikal.¹⁰⁹

Birokrasi Orde Baru, meski memperlihatkan ciri-ciri modern, tetap dipengaruhi nilai-nilai lama yang merupakan tradisi dan budaya politik masa lalu (Jawa). Jabatan dan seluruh jajaran tingkat birokrasi didasarkan atas hubungan personal bapak, anak buah.

d. Korporatisme

Adanya luralitas dalam rezim otoriter birokratik dijaga melalui strategi korporatisme, yakni penyelenggaraan perwakilan kepentingan rakyat yang dikaitkan dengan persepsi *statis organis* dari Alfred Stepan.

Dalam *statis organis* yang diutamakan adalah sistem dibandingkan

¹⁰⁸Benedict Anderson dalam bukunya, *The Idea of Power in Javanese Culture*, (Ithaca: Cornell University, 1972), hal. 4-8. Yang dikutip oleh Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia....*, hal. 94.

¹⁰⁹*Ibid*,

dengan yang elemen-elemennya, sehingga negara organik memandang negara sebagai suatu organ yang mempunyai kemauan dan kepentingannya sendiri yang untuk itu dapat melakukan intervensi dalam kehidupan masyarakat.¹¹⁰ Dalam tataran praktis Stepan mengartikan korporatisme menunjuk pada sekumpulan kebijaksanaan khusus dan pengaturan kelembagaan untuk membentuk perwakilan dari berbagai kepentingan.

Dengan korporatis negara bertindak sebagai *bapak keluarga* yang berusaha mengatur dan menghubungkan seluruh kepentingan ekonomi dan profesi. Dalam pemerintah Orde Baru lebih tepat barangkali korporatisme negara unit-unit politik yang dibentuk dan dijaga sebagai organ-organ pembantu dan tergantung sepenuhnya pada negara daripada korporatis masyarakat dimana legitimasi dan bekerjanya negara tergantung pada dukungan dan pengakuan unsur-unsur pokok berupa unit-unit persekutuan yang otonom.¹¹¹

e. Rezim Otoriter Birokrat

Studi rezim otoriter birokrat untuk menjelaskan politik Orde Baru dikemukakan Dwight Y. King. Dalam klasifikasi model seperti ini keputusan dibuat melalui cara sederhana, tepat, tidak bertele-tele, efisien dan tidak memungkinkan adanya proses *bargaining* yang lama, ia cukup

¹¹⁰Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia....*, hal. 229.

¹¹¹Dwight Y. King, *Indonesia New Order as a Bureaucratic Poity, a Neopatrimonial Reggimer or a Bureucratic Authoritarian Regime*. Yang dikutip oleh Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia....*, hal. 230-231.

mendekatkan diri pada teknokratik-birokrat dengan semata-mata mempertimbangkan efisiensi.¹¹²

Rezim ini pada praktiknya didukung oleh kelompok-kelompok yang dapat diajak kerja sama oleh pemerintah, seperti militer, teknokrat sipil, dan pemilik modal. Militer diletakkan sebagai pemegang kewenangan tertinggi dalam pembuatan kebijaksanaannya. Maka peran militer sangat besar dalam pemerintahan bekerja sama dengan teknokrat sipil. Dan pemerintha rezim ini juga menggunakan tindakan represif untuk mengontrol oposisi.¹¹³

f. Paham Integralistik

Sebagai pimpinan Ode Baru secara terang-terangan mengataka bahwa gagasan *integralistik* yang ditawarkan Soepomo dalam sidang BPUPKI Pada 31 Mei 1945 menjadi wawasan pemerintahan Orde Baru dibawah UUD 1945. Negara integralistik yang diusulkan Soepomo adalah negara yang meolak paham individualisme dan paham komunalisme tetapi didasarkan pada filsafat masyarakat adat dan hubungan antara negara dan masyarakat. Dari pidatonya Soepomo dapat disimpulkan, bahwa ia mengusulkan model totaliterisme, seperti negara Jerman, sebagai negara yang cocok untuk Indonesia. Dalam paham yang seperti ini negara selalu bersatu dengan seluruh rakyatnya, negara mengatasi golongan-golongannya dalam lapangan apapun.¹¹⁴

¹¹²Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia....*, hal. 228.

¹¹³*Ibid*,

¹¹⁴Herbert Feith dan Lance, yang dikutip oleh Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia....*, hal. 231-232.

Identifikasi yang diberikan para ahli politik untuk mengungkap realitas politik Orde Baru memang mempunyai pandangan masing-masing sesuai dengan fakta dan analisis yang mereka gunakan. Meskipun demikian, dari identifikasi yang mereka lakukan ada beberapa titik poin persamaan untuk menggambarkan pola konfigurasi politik Orde Baru, diantaranya:

1. Terbentuknya perpolitikan Orde Baru tidak dapat dilepaskan dari pengaruh masa lalu. Masalah itu bisa berupa tradisi Jawa, juga bisa warisan kritis.
2. Negara Orde Baru adalah negara yang kuat yang otonom, *vis a vis* dengan masyarakat. Negara melakukan penetrasi yang seluas-luasnya ke dalam aspek kehidupan masyarakat dengan menciptakan jaringan organisasi yang korporatis.
3. Ketertiban Masyarakat dalam proses kebijakan nasional dikurangi, bahkan dihilangkan sama sekali.
4. Pada mulanya, setelah ambruknya mesin rezim Soekarno (Orde Lama), format politik Orde Baru ditandai oleh militer sebagai kekuatan politik dominan. Kemudian, karena prioritas pembangunan ekonomi, militer melakukan aliansi dengan para teknokrat. Aliansi tersebut membuat kehidupan demokrasi jauh dari apa yang diharapkan. Pembangunan politik dilaksanakan sebagai bersyarat bagi kelangsungan pembangunan ekonomi. Tekanannya pada pendekatan keamanan (*security approach*) untuk menciptakan stabilitas nasional.

5. Dalam rangka penataan sistem kehidupan politik nasional, dan untuk memperoleh basis masa bagi legitimasi pemerintahan, Orde Baru menggunakan Golongan Karya (Golkar) melalui rekayasa-rekayasa politik sampai terbentuknya *hegemonic party system*.¹¹⁵

Persamaan point-point penilaian para pakar politik realita politik Orde Baru tidak jauh beda dengan rezim otoritarian Soekarno (sama-sama otoriternya). Mahfud MD dalam disertasinya mengatakan bahwa Indonesia di bawah rezim Orde Baru menampilkan konfigurasi politik yang “*tidak demokratis*”.¹¹⁶ Abdurrahman Wahid menyebutnya rezim “*otoriter*” meski tidak sampai tirani, sedangkan Arief Budiman mengistilahkannya dengan Negara “*Otoriter Birokratis Rente*”.¹¹⁷ Corak konfigurasi politik yang semacam ini, tentu akan berpengaruh pula terhadap produk hukum yang akan dihasilkan sebagaimana akan dijelaskan pada sub bab selanjutnya.

Untuk lebih menyepesifikasikan pola konfigurasi Politik Orde Baru, Berikut perbedaan yang signifikan antara Politik Orde Baru dengan Orde Lama:

1. Pada era Orde Lama tidak ada sistem kepartaian, sedangkan pada era Orde Baru yang hidup adalah sistem kepartaian *hegemonik*.
2. Tumpuan kekuatan adalah Soekarno, sedangkan tumpuan kekuatan Orde Baru adalah Presiden Soeharto, ABRI, GOLKAR, dan Birokrasi.

¹¹⁵Abdul Aziz Thaba, *Islam dan Negara*, hal. 69. Yang dikutip oleh Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia....*, hal. 98-99.

¹¹⁶Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia....*, hal. 233.

¹¹⁷Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara.....* hal.146.

3. Jalan yang ditempuh Orde Lama adalah inkonstitusional, sedangkan Orde Baru memilih justifikasi melalui cara-cara konstitusional sehingga perjalanan menuju otoritariannya memang didasarkan pada peraturan yang secara formal ada atau dibuat.¹¹⁸

K. Konfigurasi Politik Hukum Orde Baru

Cita-cita awal lahirnya Orde Baru adalah koreksi total atas rezim Orde Lama yang dianggap sudah tidak konstitusional sesuai dengan apa yang diamanatkan Pancasila dan UUD 1945. Visi pengembalian negara sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 yang merupakan agenda utama Pemerintahan Orde Baru.

Namun dalam perjalanannya, untuk merealisasikan visi tersebut pemerintah terlalu dominan dalam memainkan peran politiknya dan memarginalkan kepentingan rakyat. Sehingga, para pakar politik mengidentifikasi rezim ini sebagai rezim otoriter meski tidak sampai tirani. Kondisi yang semacam itu tentu juga akan berpengaruh terhadap perkembangan hukum. Untuk mempermudah studi ini, terlebih dahulu kita harus memahairelevansi konfigurasi politik dengan karakter produk hukum sebelum membahas konfigurasi politik hukum Orde Baru.

a. Relevansi Konfigurasi Politik dengan Karakter Produk Hukum

Konfigurasi politik diartikan sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang

¹¹⁸Afan Ghafar, *Demokrasi Empirik dalam Era Orde Baru di Indonesia*, makalah untuk Seminar Nasional II Asosiasi Politik Indonesia di Yogyakarta tanggal 6-7 September 1989. Yang dikutip oleh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia....*, hal. 234.

bertentangan secara diametral, yakni konfigurasi politik *demokratis* dan konfigurasi politik *otoriter*.¹¹⁹

Konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter produk hukum tertentu di negara tersebut. Di dalam negara yang konfigurasi politiknya demokratis, maka produk hukumnya berkarakter *responsif/populistik*, sedangkan di negara yang konfigurasi politiknya otoriter, maka produk hukumnya berkarakter *ortodok/konservatif/elitis*.¹²⁰

Dua dikotomi karakter produk hukum tersebut diuraikan oleh Mahfud MD sebagai berikut:

- a. Produk hukum *responsif/populistik* adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat.
- b. Produk hukum *konservatif/ortodok/elitis* adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat *positivis-instrumentalis*, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. berlawanan dengan hukum *responsif*, hukum *ortodoks* lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-

¹¹⁹Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*...., hal. 15.

¹²⁰*Ibid.*

individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.¹²¹

Untuk mengkualifikasikan apakah suatu produk hukum responsif, atau konservatif, indikator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum.

b. Hukum Sebagai Subordinat Pembangunan Orde Baru

Berdasarkan identifikasi dari pakar politik dan didasarkan pada teori Mahfud MD. Memberikan gambaran kepada kita bagaimana hukum nantinya akan di gunakan rezim Orde Baru sebagai alat untuk melegitimasi dan sarana untuk mempermulus tujuan kepentingannya. Bayang-bayang pembangunanisme yang menjadi cita lahirnya Orde Baru akan terus mengikuti citra hukum yang akan dibuat di masanya. Ini yang ingin ditunjukkan oleh Abdul Hakim G. Nusantara, ia menilai pembangunan hukum Orde Baru lebih cenderung ke arah fungsionalisasi sebagai berikut:

1. Hukum sebagai sarana legitimasi politik dalam arti sebagai sarana yang mengabsahkan tindakan-tindakan untuk memperkuat lembaga eksekutif.
2. Hukum sebagai sarana untuk memfasilitasi ikhtiar dari pemerintah untuk melakukan rekayasa sosial.

¹²¹*Ibid*, hal. 25-27.

3. Hukum sebagai sarana untuk memfasilitasi proses pembangunan ekonomi yang bercorak kapitalistik.¹²²

Dari apa yang dipaparkan Abdul Hakim G. Nusantara, terlihat jelas bahwa politik hukum Orde Baru diorientasikan untuk mewujudkan dan mengabsahkan program-program pemerintah, terutama pada pertumbuhan ekonomi, pembangunan sosial, dan modernisasi. Program-program ini pada dasarnya dimaksudkan untuk stabilitas politik demi tegak dan lestariannya *status quo* pemerintahannya.

Untuk mewujudkan tekad kembali ke Pancasila dan UUD 1945. Demi kepentingan tersebut instrumen hukum dimanfaatkan oleh Orde Baru sebagai *a tool of social engineering*. Orde Baru menganggap pembangunan ekonomi dengan orientasi pertumbuhan, stabilitas nasional, serta terwujudnya pemerintahan yang kuat merupakan langkah-langkah strategis yang harus memperoleh legitimasi hukum sebagai kekuatan yuridis.¹²³

Implikasinya, rezim Orde Baru akan membuat atau mempertahankan hukum yang ada apabila muatannya mampu mengakomodir pertumbuhan ekonomi dan memberikan stabilitas politik. Begitu juga sebaliknya, hukum yang tidak sejalan dengan tujuan tersebut akan di ubah, atau bahkan akan dihapus.

Soetandoyo Wignjosoebroto menilai hukum perundang-undangan sepanjang sejarah perkembangan pemerintah Orde Baru telah menjadi kekuatan kontrol di tangan pemerintah yang terlegitimasi secara formal-

¹²²Abdul Hakim G. Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta: YLBHI, 1988), hal. 108.

¹²³Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqih Madzhab Negara.....* hal.150.

yuridis, dan tidak selamanya merefleksikan konsep keadilan, asas moral, dan wawasan kearifan yang sebenarnya, sebagaimana yang sesungguhnya hidup di dalam kesadaran hukum masyarakat awam.¹²⁴

Berdasarkan Lembaran Negara (LN) dari tahun 1945-1989, perkembangan jenis produk hukum sejak tahun 1966-1989:

TABEL 4.1

PERKEMBANGAN JENIS PRODUK HUKUM 1966-1989¹²⁵

NO.	JENIS HUKUM	JUMLAH
1.	Hukum Perdata ¹²⁶	163
2.	Hukum Keluarga	2
3.	Hukum Pidana	7
4.	Hukum Ketatanegaraan	75

Dilihat dari perkembangan produk hukum yang dihasilkan dalam rentan waktu 1966-1989, hukum perdata yang memproteksi pembangunan terlihat sangat dominan. Hukum tata negara yang mengatur mekanisme politik, kekuasaan dan lembaga-lembaga negara, agar berjalan lebih terkontrol, demokratis, dan konstitusional ternyata berada pada urutan ke dua. Yang disusul hukum pidana dan hukum keluarga.

¹²⁴Soetandyo Wignjosoebroto, "Perkembangan Hukum di Indonesia Sepanjang Masa Pemerintahan Orde Baru (1966-1990)", *Background Paper* 01 dalam diskusi terbatas *Forum Indonesia Muda (FIM)* Tahap ke-10, Jakarta, tanggal 21 Februari 1992. Di kutip oleh, Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqih Madzhab Negara.....* hal.150.

¹²⁵Lembaran Negara tahun 1966-1989.

¹²⁶Yang dimaksud dengan hukum perdata disini adalah hukum perdata ekonomi yang mencakup disegala bidang.

Sejarah mencatat, DPR hasil pemilu selama Orde Baru belum pernah mempunyai inisiatif sekalipun untuk membuat RUU. Kalaupun ada perubahan atau amandemen UU, hanya sebatas perubahan redaksi semata.¹²⁷

Pada kesimpulan akhir kita bisa menilai bahwa pada rezim Orde Baru, fungsi hukum hanya dijadikan sebagai sarana penunjang pembangunan dan pemerkuat posisi negara dinilai lebih besar dari pada fungsinya sebagai sarana penegakan nilai-nilai kemanusiaan, keadilan, dan demokrasi yang berlandaskan pada ketuhanan. Sehingga terkesan hukum dibawah bayang-bayang pembangunanisme.

L. KHI dan Konfigurasi Politik Hukum Orde Baru

Diskursus mengenai Kompilasi Hukum Islam tidak bisa lepas dari arah perkembangan politik hukum Islam di Indonesia, khususnya pada masa rezim Soeharto. Kedua elemen ini tidak bisa terpisahkan dalam satu kesatuan. Adanya Kompilasi Hukum Islam tidak akan pernah tercapai tanpa adanya progres yang dicapai oleh politik hukum Islam. Begitu juga sebaliknya, Kompilasi Hukum Islam dijadikan salah satu suksesti yang ingin dicapai dengan adanya politik hukum Islam di Indonesia itu sendiri.

Tumbangnya rezim Orde Lama memberikan angin segar dan harapan baru bagi perkembangan hukum Islam di Indonesia. Beberapa hal yang menandai harapan baru itu diantaranya:

¹²⁷Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqih Madzhab Negara.....* hal.151.

1. Tumbangnya PKI sebagai musuh utama organisasi-organisasi Islam yang selalu bekerja sama dengan kelompok sekuler untuk menyingkirkan hukum Islam dalam tata hukum Indonesia.
2. Pengaruh Soekarno dalam percaturan politik kenegaraan yang selalu menafikan kedudukan hukum Islam dalam konstitusi dan perundang-undangan nasional.
3. Tampilnya KAMI (Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia) sebagai pendobrak Orde Lama yang di-*backing* oleh ABRI.
4. Bersatunya ormas Islam dalam perjuangan untuk mengutuk G 30 S/PKI dan mengusulkan pembubaran PKI dan antek-anteknya.¹²⁸

Kondisi yang seperti ini timbul semangat baru untuk kebangkitan politik Islam. Kegagalan keinginan mendirikan negara yang berasaskan Islam pada Orde Lama seakan memberikan *ghiroh* tersendiri. Karena umat Islam merasa berjasa dalam pembentukan negara maupun perjuangan menegakkan Orde Baru, mereka memiliki peranan yang amat besar.¹²⁹

Namun harapan tersebut pupus ketika keinginan mereka untuk merehabilitasi partai Masyumi ditolak oleh pemerintah. Lebih tragisnya lagi, eks pemimpin Partai Masyumi dilarang ikut dalam perpolitikan di Indonesia.¹³⁰ Tidak hanya sampai itu, pendirian partai politik yang berbasis Islam pun ditentang oleh pemerintah Orde Baru.

¹²⁸Warkum Suminto, *Perkembangan Hukum Islam di Tengah Kehidupan Sosial Politik di Indonesia...*, hal. 116.

¹²⁹*Ibid.*

¹³⁰Syarifuddin Jurdi, *Pemikiran Politik Islam Indonesia.....*, hal. 171.

Alasan pemerintah pada saat itu tidak mengizinkan rehabilitasi Partai Masyumi dan pendirian partai Islam, karena pada masa Orde Baru bukan saatnya lagi berbicara tentang ideologi politis, karena strategi pembangunan di arahkan pada penekanan pembangunan di bidang ekonomi. Sedangkan pembangunan di bidang politik semata-mata berperan sebagai penunjang untuk melaksanakan pembangunan ekonomi tersebut.¹³¹ Meskipun begitu, Masyumi tetap mendapatkan perhatian dari pemerintah. Namun bukan rehabilitasi, yakni dengan mengganti Masyumi dengan Parmusi (Partai Muslim Indonesia) dengan syarat tidak diperbolehkannya eks pemimpin Masyumi menjabat kembali. Dan sampai saat itu hubungan pemerintah dengan Islam terdapat jurang pemisah.

Pada era 1970-an yang dimotori oleh Nurcholis Madjid melakukan pembaharuan dengan mengakselerasikan wacana keislaman.¹³² Nurcholis Madjid (Cak Nur) begitu lantang menyuarakan gagasan “Islam yes, partai Islam no”, sebuah semboyan yang sangat menyinggung generasi Islam tua yang telah mati-matian memperjuangkan tegaknya ajaran Syari’at di negeri ini. Dari sini terlihat bahwa mulai ada pandangan Islam tidak harus ditampilkan secara *legal formal* namun yang perlu dipupuk adalah *ghiroh* Islaminya sehingga bisa teraktualisasikan dalam kehidupan masyarakat tanpa simbol-simbol agama yang mencolok. Oleh karena itu melalui pengembangan pemikiran ini muncul saling sepemahaman antara Islam dan Negara. Karena pemerintah suka terhadap kaum Islam modernis karena dinilai lebih berpihak

¹³¹Warkum Suminto, *Perkembangan Hukum Islam di Tengah Kehidupan Sosial Politik di Indonesia...*, hal. 117-118.

¹³²Abdul Halim, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia.....*, hal. 106.

pada visi pembangunan dan modernitas Orde Baru. Maka pada hubungan yang akomodatif inilah kebijakan politik hukum Islam Orde Baru mulai semakin aspiratif.

Pada tahap selanjutnya, mulai tumbuh kesadaran dikalangan pemerintah dan juga ABRI, bahwa pembangunan Indonesia tidak akan berhasil tanpa menyertakan umat Islam yang mayoritas, umat Islam harus dianggap mitra.¹³³ Dan konklusinya pada paruh dekade 80-an sampai akhir rezim Orde Baru, terlihat jelas adanya kebijakan-kebjakan yang merepresantasikan keinginan masyarakat muslim diantaranya: didirikannya ICM (Ikatan Cendikiawan Muslim Indonesia), pendirian Bank Muamalat Indonesia (BMI), naik hajinya Soeharto bersama keluarganya, jilbab dilegalisasi di sekolah, lolosnya peradilan agama, pendidikan nasional yang dinilai menguntungkan, pencabutan SDSB, pembentukan tim perumus KHI, dan tentu saja Inpres KHI.¹³⁴

Melihat bagaimana sikap politik Orde Baru terhadap Islam mendekati akhir rezim tersebut, memang sedikit membingungkan. Apakah ini memang benar-benar niat tulus dari pemerintah atau hanya bentuk konfigurasi politik Orde Baru untuk melanggengkan kekuasaanya dengan tidak membiarkan umat Islam terus-terusan dikonfrontir. Tidak menutup kemungkinan sikap akomodatif yang ditunjukkan ini merupakan sebuah konfigurasi politik yang dimainkan oleh pemerintah Orde Baru, mengingat indentifikasi para ahli politik Orde Baru merupakan pemerintahan yang tidak demokratis (*otoriter*).

¹³³Syarifuddin Jurdi, *Pemikiran Politik Islam Indonesia.....*, hal. 176.

¹³⁴*Ibid.*

Mengikuti desertasi Mhfud MD, dalam konfigurasi politik negara otoriter (atau dalam hal ini rezim Orde Baru) terkandung strategi pembangunan hukum *ortodoks*, karena peran pemerintah sangat dominan dalam membangun hukum, bahkan terkesan memonopolinya. Produk hukum yang demikian cenderung kaku dan kurang terbuka bagi perubahan, dan hukum hanya memihak kepada para pengambil kebijaksanaan sepihak. Lantas bagaimana dengan Kompilasi Hukum Islam yang lahir pada rezim tersebut. Apakah hanya juga menjadi abdi kepentingan pemerintah semata.

Dalam proses pembuatannya Kompilasi Hukum Islam, seperti yang termaktub dalam bab II, ide gagasan dari Kompilasi Hukum Islam bermula dari lingkaran elit politik. Sedangkan peranan kelompok-kelompok sosial dan individu-individu dan individu-individu dalam masyarakat (ulama, tokoh-tokoh masyarakat dan para cendekiawan muslim) meskipun dilibatkan namun hanya dalam keadaan *periphery* (sebatas luar).

Didasarkan tesis Mahfud MD produk hukum yang berkarakter *responsif* dalam proses pembuatannya *partisipatif* (melibatkan semua elemen masyarakat). Sedangkan hukum yang berkarakter *ortodoks* proses pembuatannya *sentralistik* (negara sangat dominan terlibat).¹³⁵ Marzuki Wahid dan Rumadi mengklasifikasikan dalam proses pembentukan Kompilasi Hukum Islam bersifat *semi-responsif*.¹³⁶ Karena meskipun peran pemerintah sangat dominan dalam proses pembentukannya, akan tetapi peran masyarakat/kelompok-kelompok sosial tetap ada kendati sedikit/marginal.

¹³⁵Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*...., hal. 25.

¹³⁶Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara*..... hal.163.

Oleh karena itu, karakter pembuatan KHI tidak sepenuhnya bersifat *ortodoks* dan tidak juga sepenuhnya *responsif* namun *semi-responsif* atau *semi-ortodoks*.

Memang secara *normatif setruktural*, apa yang diutarakan Marzuki Wahid dan Rumadi dalam strategi pembentukan Kompilasi Hukum Islam bersifat *semi-responsif*. Namun kalau kita lihat secara *konstelatif politik* strategi pembentukan cenderung ke arah yang bersifat "*responsif*". Karena proses pembentukan KHI secara konstelatif politik tidak hanya bergulir di tahun 1985. Jauh sebelum itu para penggiat politik hukum Islam terus berupaya agar hukum Islam mampu diakomodir dalam konfigurasi politik Orde Baru. Ketika dirasa kondisi sudah memungkinkan¹³⁷ baru di implementasikan ke dalam bentuk perangkat atau produk hukum. Dan munculah KHI sebagai puncak *ekspetasi* yang mampu di capai politik hukum Islam saat ini sebagai sumber hukum materiil.

Para penggiat politik hukum Islam ingin produk hukum yang dihasilkan ini (KHI) jauh dari kesan *eksklusif* dengan melibatkan semua lapisan masyarakat muslim. Tentu bukan hal yang mudah untuk mewujudkan proses pembentukan hukum yang bersifat responsif di pemerintahan yang otoriter. KHI pun menjawab dengan proses pembentukannya melibatkan lapisan masyarakat, tentu dengan batasan-batasan yang sudah disesuaikan dengan iklim politiknya. Ditambah lagi dengan adanya wawancara dengan para ulama dan adanya lokakarya membuat Kompilasi Hukum Islam sebagai

¹³⁷Di saat Menteri Agama menandatangani SKB pembentukan tim penyusun KHI, beliau mengatakan bahwa sekarang ada peluang sekaligus tantangan bagi para ulama, apakah hukum Islam itu akan berlaku di negara kita atau tidak. Lihat. Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia.....* hal. 23

produk hukum Orde Baru dengan strategi pembuatan yang jauh dari kesan produk hukum *ortodoks*.

Selain alasan tersebut, Yahya Harahap salah satu tim inti dalam pembentukan Kompilasi Hukum Islam memberikan penjelasan bahwa:

finalnya rumusan Kompilasi Hukum Islam bukan ditentukan secara mutlak ditangan panitia. Akan tetapi untuk memperoleh rumusan finalnya, dimintai lagi persetujuan pendapat dari para ulama.¹³⁸

Meskipun secara formal draft Kompilasi Hukum Islam yang dibawa di lokakarya dibuat oleh panitia dari kalangan birokrat. Sebenarnya memang ada keinginan yang mendalam dari panitia agar draft kompilasi tersebut mendapat pandangan dan pendapat dari ulama sebelum di legitimasikan oleh negara. Bahkan dari klausula pernyataan Yahya Harahap ada indikasi yang menentukan jadi tidaknya draft Kompilasi Hukum Islam untuk disebar ke masyarakat adalah para ulama, dan panitia hanya sekedar fasilitator dari proyek tersebut. Dan ini menunjukkan adanya upaya melibatkan secara aktif lapisan masyarakat meskipun secara struktural tidak tercapai karena kondisi yang tidak memungkinkan. Dua alasan tersebut yang mendasari kenapa secara *konstelatif politik* proses pembentukan Kompilasi Hukum Islam berkarakter *responsif*.

Selain itu, Hukum Islam yang terkandung dalam Kompilasi Hukum Islam bersifat *reduksionis*.¹³⁹ Artinya, ia merupakan hasil reduksi-reduksi yang dilakukan politik hukum Orde Baru.

¹³⁸Ibid, hal. 49.

¹³⁹Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqih Madzhab Negara*..... hal.169.

Sebagai sebuah negara hukum yang mempunyai pluralisme yang tinggi baik secara adat, ras, maupun agama. Hukum sebisa mungkin tidak bertentangan dengan Pancasila sebagai idiologi bangsa. Selain itu keberadaan produk hukum juga harus memberikan rasa aman, nyaman, dan tentram bagi pemeluk agama lain. Disinilah peran negara untuk memfilter Kompilasi Hukum Islam pada batasan-batasan tertentu agar tujuan negara tetap tercapai.

Disini sebenarnya tidak hanya konfigurasi politik Orde Baru yang memainkan peranannya. Namun, konfigurasi politik Hukum Islam juga turut andil. Dua dimensi ini saling merebutkan wilayah kekuasaan untuk tetap menjaga eksistensinya. Karena tanpa kita sadari, adanya Kompilasi Hukum Islam (KHI) merupakan puncak *ekspetasi* tertinggi dari politik Hukum Islam di Indonesia yang mampu di capai saat ini. Dan hal itu tak lepas dari peran umat Islam sendiri yang mempunyai *bergaining position* diperhitungkan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pembahasan penelitian Kompilasi Hukum Islam yang sudah peneliti lakukan. Peneliti dapat menyimpulkan bahwa:

1. Kompilasi Hukum Islam lahir karena adanya tuntutan hukum materiil dari Peradilan Agama yang sesuai dengan syari'at Islam. Sedangkan dalam proses penyusunannya Kompilasi Hukum Islam melalui 4 tahap yakni: pengumpulan data, wawancara, studi banding ke negara-negara Islam, seminar dan lokakarya.
2. Dalam sudut pandang *normatif*, Kompilasi Hukum Islam dapat disebut sebagai *konsensus* (ijma') ulama Indonesia. Hal ini didasari pada lokakarya yang dihadiri oleh para alim/ulama dan cendekiawan muslim dari perwakilan daerah diseluruh Indonesia. Dan dalam perkembangan pemikiran hukum Islam di Indonesia Kompilasi Hukum Islam dapat dikatakan sebagai "puncak pemikiran fiqh di Indonesia". Akan tetapi dalam hal legitimasi, kekuatan hukum Inpres Kompilasi Hukum Islam hanya bersifat *fakultatif*. Artinya Kompilasi Hukum Islam hanya sebuah saran dan himbaun yang bersifat tidak mengikat seperti halnya hukum yang bersifat *a priori*.
3. Dalam sudut pandang *konstelatif*, strategi proses pembentukan Kompilasi Hukum Islam berkarakter *semi-responsif*. Kenyataan ini

didasarkan pada peran pemerintah yang terlalu dominan dalam proses pembentukannya sehingga peran masyarakat termarginalkan, namun masih dilibatkan. Kompilasi Hukum Islam juga bersifat *Reduksionis*, artinya Kompilasi Hukum Islam mengalami reduksi pada batas-batas tertentu dalam konteks negara hukum, yang disesuaikan dengan kepentingan rezim Orde Baru. Namun konfigurasi politik hukum Islam juga memainkan peranannya untuk saling berebut wilayah kekuasaan dengan konfigurasi politik Orde Baru, mengingat Kompilasi Hukum Islam adalah hukum Islam pertama yang mendapat legitimasi dari negara.

B. Saran-saran

1. Kompilasi Hukum Islam dengan Inpresnya yang hanya mempunyai kekuatan hukum *fakultatif*, butuh kesadaran dari umat Islam untuk menggunakan dan tunduk kepada Kompilasi Hukum Islam apabila menginginkan hukum Islam masih tetap eksis di Indonesia. Karena Kompilasi Hukum Islam merupakan satu-satunya Hukum Islam yang mendapat legitimasi dari negara.
2. Harus ada upaya proaktif dari semua pihak untuk meningkatkan status Inpres ke Kepres atau bahkan keundang-undang. Supaya tidak terjadi perdebatan terus menerus terkait instrumen pengesahan Kompilasi Hukum Islam.
3. Kajian ini tentu jauh dari kata sempurna, baik dari segi metodologi, analisis, maupun isi pembahasan. Oleh karena itu dibutuhkan kajian

pembandingan yang lebih mendalam tentu dengan metode dan kerangka analisis yang berbeda sehingga menghasilkan pengetahuan yang lebih *kompreherensif*.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: Akademika Presindo, 1992.
- Abdullah, Abdul Gani, *Pengantar Kompilasi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Gema Insani Pers, 2002.
- Ali, Muhammad Daud, *Hukum Islam dan Peradilan Agama*, Jakarta: Rajawali Pers, 1997.
- Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Reineka Cipta, 2002.
- Azwar, Saifuddin, *Metode Penelitian*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998.
- Bisri, Cik Hasan, *Peradilan Islam Dalam Tatanan Masyarakat Indonesia*. Bandung: Rosdakarya, 2000.
- Budiono, Abdul Rachmad, *Peradilan Agama dan Hukum Islam di Indonesia*. Malang: Bayu Media Publishing, 2003.
- Depdikbud RI, *Kamus Besar Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1990.
- Djalil, A. Basiq, *Peradilan Agama di Indonesia*, Jakarta: Gema Insani, 2006
- Edaran Biro Peradilan Agama No. B/1/1735 tanggal 18 Februari 1958. Tentang pembentukan Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iah diluar Jawa dan Madura.
- Ghafar, Afan, *Demokrasi Empirik dalam Era Orde Baru di Indonesia*, makalah untuk Seminar Nasional II Asosiasi Politik Indonesia di Yogyakarta tanggal 6-7 September 1989
- Halim, Abdul, *Peradilan Agama dalam Politik Hukum di Indonesia dari Otoriter Konservatif Menuju Konfigurasi Demokratis Responsif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000.
- Harahap, M. Yahya, *Tujuan Kompilasi Hukum Islam*, dalam IAIN Syarif Hidayatullah, *Kajian Islam Tentang Berbagai Masalah Kontemporer*. Jakarta: Hikmah Syahid Indah, 1988.
- Hasan, Sofyan, *Hukum Islam Bekal Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Literata Lintas Media, 2003.

- Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam.
- Jurdi , Syarifuddin, *Pemikiran Politik Islam Indonesia Pertautan Negara, Khilafah, Masyarakat Madani dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- Kamsi, *Politik Hukum Islam Pada Masa Orde Baru*. Jurnal Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta.
- Kementrian Agama Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Tulungagung, *Pedoman Penyusunan Sekripsi*. Tulungagung: STAIN Tulungagung Pers, 2012.
- Keputusan Menteri Agama RI Nomor 154 Tahun 1991 Tentang Pelaksana Instruksi Presiden.
- Kompilasi Hukum Islam (KHI)
- Mahfud MD, Moh., *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006.
- Mas'ood , Mohtar, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru*. Ter. M.rusli Karim, Jakarta: LP3ES, 1989.
- Moleong , Lexy J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosada, 2000.
- Nusantara, Abdul Hakim G, *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta: YLBHI, 1988), hal. 108.
- Radhie, Teuku Mohammad, *Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*. Jakarta: LP3ES, 1973.
- Ranuhandoko, I.P.M, *Terminologi Hukum Inggris-Indonesia*. Jakrta: Sinar Grafika, 2003.
- Rofiq, Ahmad, *Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia*. Yogyakarta: Gema Media, 2001.
- Rossa , Jhon, *Dalih Pembunuhan Masal: Gerakan 30 September dan Kudeta Soeharto*. Ter. Hesri Setiawan, Jakarta: Hasta Mitra, 2008.

- Rosinah, Eros, *Gerakan Donghak (Suatu Kajian Sosio Historis Gerakan Sosial Petani di Korea Pada 1894-1895)*, (Universitas Pendidikan Indonesia: Tidak di Terbitkan, 2013)
- Syarifuddin, Amir, *Pembaharuan Pemikiran Dalam Hukum Islam*. Padang: Angkasa Raya, 1993.
- Sumitro , Warkum, *Perkembangan Hukum Islam di tengah Kehidupan Sosial Politik di Indonesia* di karang. Malang: Bayumedia Publish, 2005.
- Surakhmad, Winarno, *Pengantar Penelitian Ilmiah: Dasar, Metode dan Teknik*. Bandung: PT Tarsito, 2001.
- Surat Keputusan Bersama Ketua Mahkamah dan Menteri Agama RI Nomor 07/KMA/1985 dan Nomor 25 Tahun 1985 Tentang Penunjukan Pelaksana Proyek Pembangunan Hukum Islam Melalui Yurisprudensi.
- Surbakti, Ramlan, *Memahami Ilmu Polittik*, Jakarta: Kompas Media, 2010.
- Tanzeh, Ahmad, *Metodologi penelitian Praktis*. Yogyakarta: Teras, 2011.
- Undang – Undang Peradilan Agama dan Kompilasi Hukum Islam (KHI)*. Yogyakarta: Graha Pustaka.
- Usman , Suparman, *Hukum Islam Asas-Asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001.
- Wahid, Marzuki, dan Rumadi, *Fiqih Madzhab Negara Kritik Atas Politik Hukum Islam di Indonesia*. Yogyakarta: LKIS, 2001.
- Wojowasito, S. dan WJS. Poerwadaminta, *Kamus Lengkap Inggris – Indonesia – Idonesia – Inggris*, Jakarta: Hasta, 1982.