

**KEDUDUKAN INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 1 TAHUN 1991  
TENTANG KOMPILASI HUKUM ISLAM  
MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
DI INDONESIA**

**Muhammad Helmi**  
*Diponegoro University*  
*mhelmi354@yahoo.co.id*

**Abstract:**

*The Compilation of Islamic Law of Indonesia contains Islamic rules according to the conditions of Indonesian Muslims. The Compilation was formulated, among other things, by adopting an eclectic approach towards sunni schools of Islamic law (Madzahib al-Fiqh) and legal opinions (fatwa) of Indonesian Islamic scholars (ulama). It is now used by the judges in the religious courts as the substantive law in adjudicating Islamic family law cases: marriage, inheritance, and Islamic trust (waqf). Despite its deliberate drafting process, the Compilation is problematic to be a positive law in Indonesia especially after the enactment of Law No. 12 of 2011 concerning the establishment of statutes. This is because the Compilation was passed by means of the Presidential Instruction (or now decree) No. 1 of 1991. The format of Presidential Decree is not listed in the hierarchy of law in Indonesia either prior to or after the promulgation of Law No. 12 of 2011. This article aims to analyze the status of the Compilation as the positive law in Indonesia after the promulgation of Law No. 12 of 2011 and what measures can be taken by the government to elevate its status. It argues that the President can initiate to change the Compilation legal basis from Presidential Decree to Government Regulation in Lieu of Law. In following year, the Government Regulation in Lieu of Law can be passed as an Act. When it is an Act, the Compilation is officially effective and binding in Indonesia.*

**Keywords:** The Compilation of Islamic Law, the Hierarchy of legislation

**Abstrak:**

*Kompilasi Hukum Islam mengandung aturan hukum Islam sesuai dengan kondisi kebutuhan dan kesadaran hukum umat Islam Indonesia. Kompilasi Hukum Islam adalah manifestasi dari berbagai aliran fikih yang ada dan dilengkapi dengan fatwa ulama Indonesia dalam menanggapi masalah, sehingga Kompilasi Hukum Islam dapat digunakan sebagai acuan dalam memecahkan masalah perkawinan, warisan dan wakaf. Eksistensi Kompilasi Hukum Islam dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Nasional sampai saat ini masih dalam bentuk Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991. Jika dihubungkan dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 keberadaan hukumnya tidak diakui dan tidak mengikat. Di sisi lain, Pasca amandemen UUD 1945 NRI badan peradilan agama bukan lagi bagian dari eksekutif. Oleh karena itu Presiden dapat berinisiatif*

*meningkatkan produk hukum dari Instruksi Presiden menjadi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) agar dapat langsung dilaksanakan oleh badan peradilan agama. Kemudian dalam sidang jika DPR RI menyetujui maka Perppu akan menjadi Undang-Undang.*

**Kata Kunci :** Kompilasi Hukum Islam, Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

## A. Pendahuluan

Keinginan untuk membentuk hukum Islam yang tertulis, sebenarnya sudah lama yaitu sejak terbentuknya Peradilan Agama yang berwenang untuk menyelesaikan masalah-masalah hukum *Ahwal Assyahshiyah* (hukum keluarga). Dengan demikian ada keinginan untuk membentuk Kompilasi Hukum Islam sebagai upaya dalam rangka pedoman untuk menyelesaikan masalah-masalah umat Islam, yang sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan umat Islam di Indonesia.

Kompilasi Hukum Islam pada dasarnya adalah membicarakan salah satu aspek dari hukum Islam di Indonesia. Kompilasi Hukum Islam dianggap sebagai satu di antara sekian banyak karya besar umat Islam Indonesia dalam rangka memberi arti yang lebih positif bagi kehidupan dan kebangkitan umat Islam Indonesia. Namun, Kompilasi Hukum Islam tidak bersifat mutlak sebagaimana halnya wahyu Tuhan dan bukan sebuah karya yang telah mencapai hasil yang final. Kompilasi Hukum Islam bersifat lebih terbuka dalam menerima usaha-usaha penyempurnaan untuk meraih keberhasilan yang lebih baik di masa mendatang.<sup>1</sup>

Abu Zahrah mengatakan bahwa setiap hukum Islam memiliki tujuan yang hakiki, yaitu kemaslahatan.<sup>2</sup> Karena itu, memahami hukum Islam tidak hanya didasarkan pada makna literalnya saja tapi pengkajian dan pengembangan hukum secara normatif sebagai cara mewujudkan keadilan hukum yang dapat diterapkan di tengah-tengah umat Islam di Indonesia merupakan hal yang sangat penting sebagai wahana pembinaan dan pengembangan hukum nasional di Indonesia.

*Perumusan Kompilasi Hukum Islam secara substansial mengacu kepada sumber hukum Islam, yakni al-Qur'an dan Sunnah, yang kemudian secara hirarki dimodifikasi dalam tatanan hukum di Indonesia secara tertulis. Dengan demikian, Kompilasi Hukum Islam merupakan wujud hukum Islam yang sesuai dengan perkembangan umat Islam di Indonesia.* Negara hukum Indonesia yang mayoritas masyarakatnya beragama Islam adalah merupakan realitas sosial, karena itu hukum Islam yang dijadikan sumber rujukan dalam pembentukan hukum-hukum nasional, maka diperlukan peranan ahli hukum Islam dan ulama.

---

<sup>1</sup> Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta : Akademika Pressindo, 1992), h. 5-8.

<sup>2</sup> Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al-Fiqh*, (Kairo: Dar al-Fikr al-‘Arabiyy, 1958), h. 371

Negara Indonesia sebagai Negara hukum dimana sistem hukum nasional Indonesia mengakui hukum tertulis. Untuk mengisi kekosongan hukum keluarga bagi warga negara Indonesia yang beragama Islam, maka diperlukan peraturan hukum Islam yang diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Kumpulan dari peraturan hukum Islam tersebut kemudian dibukukan dalam bentuk Kompilasi Hukum Islam yang bertujuan untuk menghimpun bahan-bahan hukum yang diperlukan sebagai pedoman dalam bidang hukum material 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.<sup>3</sup>

Dalam menetapkan kebijakan hukum di Indonesia, pemerintah telah menjadikan hukum Islam sebagai bagian dari hukum nasional melalui Kompilasi Hukum Islam sebagaimana termaktub dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam, ditetapkan pada tanggal 10 Juni 1991. Dalam Instruksi Presiden tersebut disebutkan bahwa Kompilasi Hukum Islam dapat dipergunakan sebagai pedoman dalam penyelesaian masalah-masalah di bidang seperti, yaitu hukum perkawinan, kewarisan, perwakafan oleh instansi pemerintah dan masyarakat yang memerlukannya. Berdasarkan landasan dasar hukum kompilasi tersebut pula menjadi petunjuk bagi para hakim Peradilan Agama dalam memeriksa, mengadili serta memutuskan perkara.<sup>4</sup>

Dengan demikian Instruksi Presiden merupakan salah satu produk hukum Presiden yang dibuat untuk sumber hukum bagi para hakim Peradilan Agama dalam memeriksa, mengadili dan memutus masalah-masalah perdata di antara umat Islam. Produk hukum yang dihasilkan tersebut yaitu Instruksi presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam yaitu dalam bentuk.

Produk-produk hukum yang dikeluarkan oleh presiden antarlain Peraturan, Keputusan dan Instruksi Presiden. Produk hukum Keputusan Presiden dan Instruksi Presiden tersebut sudah sejak lama dikenal sebagai salah satu istilah peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Sementara Peraturan Presiden baru dikenal di Indonesia setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7, yang mengatur mengenai tata urutan perundang-undangan ini, disebutkan bahwa tata urutan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia adalah: 1. UUD 1945; 2. UU/Perppu; 3. Peraturan Pemerintah; 4. Peraturan Presiden; dan 5. Peraturan Daerah.<sup>5</sup>

Pada tahun 2011 lahir undang-undang terbaru menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

<sup>3</sup> Abdurrahman, *op.cit.* h. 14

<sup>4</sup> Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perundang-undangan. Undang-undang terbaru tersebut menyebutkan bahwa urutan yang berlaku di Indonesia yaitu 1. UUD 1945; 2. Ketetapan MPR; 3. UU/Perppu; 4. Peraturan Pemerintah; 5. Peraturan Presiden; 6. Peraturan Daerah Provinsi; dan 7. Peraturan Daerah kabupaten/Kota.<sup>6</sup>

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional tidaklah dapat disangkal lagi, dimana dalam UUD RI 1945 hasil amandemen hal ini terdapat dalam pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum dan bukan atas kekuasaan belaka dan menggunakan sistem konstitusional dimana pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar), dan tidak bersifat absolut.<sup>7</sup>

Hingga saat ini terdapat hukum Islam yang telah menjadi hukum positif dan kedudukannya berupa Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf, Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Sedangkan Kompilasi Hukum Islam (KHI) masih dalam bentuk Instruksi Presiden.

Permasalahannya bagaimana status hukum Kompilasi Hukum Islam dalam konteks hukum nasional serta bagaimana memasukkan hukum Islam sebagai bagian dari hukum nasional. Produk hukum tersebut dalam bentuk Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tidak tercantum produk hukum tersebut sebagai sumber hukum. Di sisi lain, Pasca Amandemen UUD 1945 NRI terjadi pergeseran kekuasaan yang awalnya lembaga pengadilan berada dibawah kekuasaan eksekutif (Presiden).

## B. Positivisasi Kompilasi Hukum Islam di Indonesia

Istilah kompilasi diambil dari bahasa Latin. Kompilasi diambil dari kata *compilare* yang berarti mengumpulkan bersama-sama. Istilah ini kemudian dikembangkan menjadi *compilation* dalam bahasa Inggris atau *compilatie* dalam bahasa Belanda. Istilah ini kemudian dipergunakan dalam bahasa Indonesia menjadi kompilasi, yang berarti terjemahan langsung dari dua perkataan tersebut. Dalam Kamus Bahasa Inggris-Indonesia, *compilation* berarti karangan tersusun dan kutipan buku-buku lain.<sup>8</sup> Sedangkan dalam Kamus Umum Belanda Indonesia, kata *compilatie* diterjemahkan menjadi kompilasi dengan arti kumpulan dari lain-lain karangan.<sup>9</sup> Sedangkan Dalam Kamus Besar Bahasa

<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>7</sup> Miriam Budiarjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta : Ikrar Mandiri Abadi, 2008), h. 106.

<sup>8</sup> Wojowasito dan W.J.S.Poerwadareminta, *Kamus Lengkap Inggris-Indonesia dan Indonesia-Inggris* (Jakarta : Hasta, 1982), h. 88.

<sup>9</sup>Wojowasito, *Kamus Umum Belanda – Indonesia* (Jakarta : Ichtar Baru van Hoeve, 1981), h. 123.

Indonesia kompilasi adalah kumpulan yang tersusun secara teratur (tentang daftar informasi, karangan dan sebagainya).<sup>10</sup>

Sejarah perjuangan umat Islam Indonesia terhadap tanah airnya dan catatan sejarah hukum Islam yang sudah membumi di bumi nusantara ini semenjak masa pra-penjajahan hingga sekarang, maka untuk menjadikan ajaran Islam sebagai salah satu sumber pembentukan dan penerapan Hukum Nasional. Berlakunya Hukum Islam di Indonesia untuk sebagian besar adalah tergantung pada umat Islam yang menjadi pendukung utamanya. Umat dalam artian sebuah komunitas penganut suatu agama yang dituntut melaksanakan kewajiban ajaran agamanya.<sup>11</sup>

Saat Pemerintah bersama DPR membentuk Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Undang-undang tersebut akan berpengaruh yang sangat besar terhadap pencari keadilan. Keadilan akan didapat melalui hukum formal dan hukum materil. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama itulah mengatur tentang hukum formal yang digunakan di lingkungan Peradilan Agama.

Dalam menghadapi penyelesaian kasus-kasus perkara di lingkungan peradilan agama, para hakim merujuk kepada kitab-kitab fiqh sebagai rujukan utama. Jadi, putusan pengadilan bukan didasarkan kepada hukum, melainkan doktrin serta pendapat-pendapat mazhab yang telah terdeskripsi di dalam kitab-kitab fiqh. Akibat dari cara kerja yang demikian, maka lahirlah berbagai produk putusan Pengadilan Agama yang berbeda-beda meskipun menyangkut satu perkara hukum yang sama. Hal ini menjadi semakin rumit dengan adanya beberapa mazhab dalam fiqh itu sendiri, sehingga terjadi pertarungan antar mazhab dalam penerapan hukum Islam di Pengadilan Agama.<sup>12</sup>

Dengan demikian Kompilasi Hukum Islam dibukukan dan disusun secara teratur untuk mempermudah Hakim dalam merujuk dasar hukum *yang sesuai dengan perkembangan umat Islam di Indonesia*. Kemudian apakah Kompilasi Hukum Islam merupakan produk hukum positif tertulis yang hidup dan diyakini dalam kehidupan warga negara Indonesia yang beragama Islam.

Perlu diketahui Kompilasi pada umumnya bukanlah suatu peraturan perundang-undangan seperti undang-undang atau peraturan pemerintah atau peraturan presiden atau peraturan lainnya. Khusus Kompilasi Hukum Islam telah melalui proses positivisasi pada saat penyusunannya yaitu Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama tanggal 21 Maret 1985 No. 07/KMA/1985 dan No. 25 Tahun 1985 tentang Penunjukan Pelaksanakan Proyek Pembangunan Hukum Islam melalui yurisprudensi atau yang lebih dikenal sebagai proyek Kompilasi Hukum Islam.

<sup>10</sup> Tim Penyusun Kamus, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), h. 584

<sup>11</sup> Abdurrahman, *op.cit*, h. 1.

<sup>12</sup> Zainuddin Ali, *Hukum Islam : Pengantar Ilmu Hukum Islam di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), h. 98

Positivisasi adalah proses menjadikan sesuatu sebagai sumber hukum.<sup>13</sup> Oleh karena itu, dasar penyusunan Kompilasi Hukum Islam sudah memiliki dasar hukum yang kuat dan kedudukannya diakui oleh Negara.

Kompilasi Hukum Islam adalah fikih Indonesia karena disusun dengan memperhatikan kondisi kebutuhan hukum umat Islam Indonesia. Fikih Indonesia yang dimaksud adalah fikih yang telah dicetuskan oleh Hazairin dan T.M. Hasbi Ash-Shiddiqi. Fikih sebelumnya mempunyai tipe fikih lokal semacam *fikih Hijazy*, *fikih Mishry*, *fikih Hindy*, fikih lain-lain yang sangat memperhatikan kebutuhan dan kesadaran hukum masyarakat setempat. Produk tersebut mengarah kepada unifikasi mazhab dalam hukum Islam. Oleh karena itu, di dalam sistem hukum di Indonesia ini merupakan bentuk terdekat dengan kodifikasi hukum yang menjadi arah pembangunan hukum nasional di Indonesia.<sup>14</sup>

Penyusunan Kompilasi Hukum Islam didasarkan pada konsideran Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama tanggal 21 Maret 1985 No. 07/KMA/1985 dan No. 25 Tahun 1985 tentang Penunjukan Pelaksanakan Proyek Pembangunan Hukum Islam melalui yurisprudensi atau yang lebih dikenal sebagai proyek Kompilasi Hukum Islam. Ada dua pertimbangan mengapa proyek ini diadakan :<sup>15</sup>

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

Adapun tujuan perumusan Kompilasi Hukum Islam di Indonesia adalah menyiapkan pedoman yang seragam (unifikasi) bagi hakim Pengadilan Agama dan menjadi hukum positif yang wajib dipatuhi oleh seluruh bangsa Indonesia yang beragama Islam.<sup>16</sup>

Setelah penyusunan selesai untuk pemberlakuan Kompilasi Hukum Islam maka harus melalui proses positivisasi dan akhirnya menjadi hukum materil, yaitu Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam.

Pada tanggal 10 Juni 1991, Presiden menandatangani Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1991. Sejak saat itu, secara formal berlaku Kompilasi Hukum Islam di Indonesia sebagai hukum materil yang dipergunakan di lingkungan Peradilan Agama. Kemudian pada tanggal 22 Juli 1991, Menteri

<sup>13</sup> Tim Penyusun Kamus, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. (Jakarta: Balai Pustaka, 2008), h. 1207

<sup>14</sup> Zainuddin Ali, *op.cit.*, h. 100

<sup>15</sup> Abdurrahman, *op.cit.*, h. 15.

<sup>16</sup> *Ibid.*, h. 20

Agama mengeluarkan Keputusan Nomor 154 Tahun 1991 tentang pelaksanaan Instruksi Presiden RI No.1 Tahun 1991. Selanjutnya Kompilasi Hukum Islam disebarluaskan kepada semua Ketua Pengadilan Tinggi Agama melalui Surat Edaran Direktur Pembinaan Badan Peradilan Agama Islam tanggal 25 Juli 1991 No.3694/EV/HK.003/AZ/91.

Sumber hukum TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 yaitu (1) UUD RI 1945 (2) TAP MPR, (3) UU/Perpu, (4) Peraturan Pemerintah, (5) Keputusan Presiden, dan (6) Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti : Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya. Ketetapan tersebut merupakan dasar hukum atas tata aturan perundang-undangan merupakan hukum positif dan mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>17</sup> Namun terjadi perdebatan karena Instruksi Presiden tidak termasuk dari salah satu sumber hukum yang disebutkan di atas.

Menurut Ismail Sunny, ahli hukum tata negara, walaupun instruksi presiden tidak disebutkan dalam Tap Nomor XX/MPRS/1966, namun berdasarkan kenyataan bahwa dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan Presiden sering mengeluarkan Instruksi Presiden yang dianggapnya lebih efektif, maka Instruksi Presiden memiliki kedudukan hukum yang sama dengan Keputusan Presiden sehingga memiliki daya mengikat.<sup>18</sup>

Menurut penulis daya mengikat tersebut bukan karena apakah Instruksi Presiden salah satu sumber hukum yang disebutkan dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966. Namun daya mengikat tersebut karena pengertian Instruksi Presiden tersebut. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia instruksi<sup>19</sup> adalah perintah atau pengarahan (untuk melakukan pekerjaan atau melaksanakan tugas). Karena pada saat itu pembinaan badan-badan peradilan dibawah eksekutif (Departemen Kehakiman dan Departemen Agama), maka Instruksi Presiden memiliki kekuatan hukum mengikat karena merupakan bagian dari perintah atasan kepada bawahan.

### **C. Kedudukan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam Pasca Amandem UUD 1945 NRI**

Perubahan UUD 1945 NRI membawa perubahan mendasar mengenai penyelenggaraan kekuasaan Kehakiman. Ditandai dengan lahir Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam undang-undang tersebut menimbang bahwa kekuasaan kehakiman menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan kekuasaan yang merdeka yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi, untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Marzuki Wahid dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara Negara Kritik Atas Politik Hukum Islam di Indonesia*. (Yogyakarta: LKIS, 2001), h.175-176.

<sup>18</sup> Warkum Sumitro, *Perkembangan Hukum Islam di Tengah Kehidupan Sosial Politik di Indonesia*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), h. 190

<sup>19</sup> Tim Penyusun Kamus, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. (Jakarta: Balai Pustaka, 2008), h. 1207

<sup>20</sup> Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 10 ayat (2) menyebutkan bahwa Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.<sup>21</sup>

Konsekuensi dari undang-undang tersebut yaitu pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial badan peradilan di bawah Mahkamah Agung (judikatif), sebelumnya di bawah Presiden (eksekutif). Ditegaskan pada Pasal 13 ayat (1) bahwa Organisasi, administrasi, dan finansial Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.<sup>22</sup>

Khusus Peradilan Agama dipertegas pada Pasal 44 huruf (a) bahwa semua pegawai Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama menjadi pegawai Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama pada Mahkamah Agung, serta pegawai pengadilan agama dan pengadilan tinggi agama menjadi pegawai Mahkamah Agung.<sup>23</sup>

Pertanyaannya setelah pengalihan kekuasaan tersebut apakah Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam masih diakui dan memiliki kekuatan hukum mengikat. Karena kekuasaan badan-badan peradilan tidak dibawah kekuasaan (eksekutif) Presiden seperti sebelumnya.

Dengan demikian pasca amandemen UUD 1945 NRI maka Pengadilan Agama merupakan lembaga kekuasaan kehakiman yang independen terlepas dari kekuasaan eksekutif (Presiden). Dengan demikian, dengan adanya pengalihan kekuasaan maka ketentuan peraturan yang dibentuk oleh Presiden (termasuk Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam tidak mengikat). Istilah instruksi merupakan perintah atas kepada bawahan menjadi gugur dengan sendirinya.

Oleh karena itu, perlu memositifkan Kompilasi Hukum Islam agar diakui dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat, serta dapat dilaksanakan oleh lembaga peradilan Agama yang kedudukannya dibawah Mahkamah Agung. Karena saat ini undang-undang terbaru adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka penulis tidak menggunakan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Untuk meningkatkan Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam menjadi materi peraturan yang bisa dibuat oleh presiden berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara tersirat menyebutkan bahwa, bukan hanya bersifat pengaturan (*regeling*),<sup>24</sup> namun juga non pengaturan, seperti keputusan (*beschikking*). Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan



hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.<sup>25</sup>

Mengenai kepastian hukum dan pemberlakuan suatu Keputusan Presiden yang bagaimana diterapkan, kembali pada materi yang diatur dalam Keputusan Presiden tersebut. Untuk mempositifkan Kompilasi Hukum Islam tidak dapat melalui keputusan Presiden, apabila Keputusan Presiden tersebut bersifat konkret, individual, dan sekali selesai. Dengan demikian isi Keputusan Presiden hanya berlaku serta mengikat pihak tertentu yang disebut dan tergantung undang-undang apakah memberikan kewenangan tersebut. Sebagaimana penjelasan di atas pasca amandemen UUD 1945 NRI bahwa Lembaga Peradilan bukan lagi dibawah kekuasaan eksekutif (Presiden). Dengan demikian tidak dapat memositifkan Kompilasi Hukum Islam melalui produk hukum produk Keputusan Presiden.

Konsekuensi logisnya, diperlukan Instrumen pengesahan oleh Negara yang ditentukan oleh undang-undang, maka sumber hukum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengakomodir Kompilasi Hukum Islam untuk dipergunakan sebagai sumber hukum. Sebagai negara hukum, tentu diperlukan sebuah legitimasi agar dapat digunakan sebagai landasan yang sah secara hukum positif di Indonesia.

Produk hukum untuk memositifkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam, oleh Presiden yaitu berupa; (1) Mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR untuk ditetapkan menjadi undang-undang,<sup>26</sup> (2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,<sup>27</sup> (3) Peraturan Pemerintah,<sup>28</sup> dan (4) Peraturan Presiden.<sup>29</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 1 ayat (6) menyebutkan bahwa Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Dengan demikian tidak dapat memositifkan Kompilasi Hukum Islam melalui produk hukum Peraturan Presiden, karena ketentuan Peraturan Presiden adalah untuk menjalankan peraturan yang lebih tinggi. Sedangkan peraturan yang lebih tinggi belum ada diatur.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 1 ayat (5) menyebutkan bahwa Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Dengan demikian tidak dapat memositifkan Kompilasi Hukum Islam melalui produk hukum

<sup>25</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>26</sup> UUD 1945 NRI, Pasal 5 ayat (1)

<sup>27</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 1 ayat (4)

<sup>28</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 1 ayat (5)

<sup>29</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 1 ayat (6)

Peraturan Pemerintah, karena ketentuan Peraturan pemerintah adalah untuk menjalankan undang-undang, sedangkan undang-undang belum ada.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 1 ayat (4) menyebutkan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.<sup>30</sup> Ketentuan tersebut diatur pula dalam Pasal 22 UUD 1945 NRI.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, ada tiga syarat sebagai parameter adanya “*kegentingan yang memaksa*” bagi Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, yaitu:

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
2. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai;
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.<sup>31</sup>

Berdasarkan ketentuan di atas Kompilasi Hukum Islam telah memenuhi syarat di atas, maka dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Presiden berinisiatif membentuk produk hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Kompilasi Hukum Islam untuk dapat langsung diterapkan. Dengan demikian produk hukum tersebut dapat kembali memositifkan Kompilasi Hukum Islam yang sebelumnya tidak diakui dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Apabila Presiden menggunakan pengajuan rancangan undang-undang tentang Kompilasi Hukum Islam kepada DPR agar langsung menjadi undang-undang, namun rancangan tersebut akan dibahas pada sidang Tahunan DPR dan itu pun jika termasuk skala prioritas. Ketentuan tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 20 ayat (2) bahwa Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang. Maka berdasarkan ketentuan tersebut Kompilasi Hukum Islam harus menunggu hingga Prolegnas dan akhirnya jika disetujui oleh DPR maka menjadi undang-undang.<sup>32</sup> UUD 1945 NRI Pasal 20 ayat (2) menyebutkan setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Ayat (4) menyebutkan Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>31</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009

<sup>32</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>33</sup> UUD 1945 NRI Pasca Amandemen

Diskusi mengenai Kompilasi Hukum Islam sangat beragam, misalnya mengenai Kompilasi Hukum Islam yang hanya sebagai pedoman, dan hakim Pengadilan Agama boleh merujuk madzhab fiqh lain sebagai argumen hukum Islam. Selain itu diskusi berputar pada apakah putusan hakim Pengadilan Agama tersebut yang membuat pasal-pasal KHI menjadi positif dan mengikat.<sup>34</sup> Oleh karena itu, menurut hemat penulis, agar Kompilasi Hukum Islam dapat segera digunakan sebagai sumber hukum oleh Peradilan Agama dan digunakan menyelesaikan masalah umat Islam di bidang tertentu, maka pilihan yang rasional adalah positivisasi Kompilasi Hukum Islam melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

#### **D. Kesimpulan**

Diadakannya Kompilasi Hukum Islam didasarkan pada pelaksanaan hukum Islam di lingkungan Peradilan Agama. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama menjadi memacu lahirnya hukum materil yaitu Kompilasi Hukum Islam. Berdasarkan Instruksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 1991 secara formal berlakulah Kompilasi Hukum Islam sebagai hukum positif di Indonesia.

Namun setelah pasca amandemen UUD 1945 NRI, produk hukum Instruksi Presiden merupakan panduan memberikan arahan, menuntun, membimbing dalam hal suatu pelaksanaan tugas dan pekerjaan. Tidak berlaku lagi pada badan peradilan agama, karena bukan lagi bagian kekuasaan eksekutif (Presiden).

Oleh karena itu Presiden dapat berinisiatif meningkatkan produk hukum dari Instruksi Presiden menjadi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang agar dapat langsung dilaksanakan oleh badan peradilan agama. Yang kemudian jika DPR RI menyetujui maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang akan menjadi Undang-Undang.

---

<sup>34</sup> Silahkan lihat ragam diskusi tersebut pada: Alfitri, "Whose Authority? Contesting and Negotiating the Idea of a Legitimate Interpretation of Islamic Law in Indonesia," *Asian Journal of Comparative Law* 10, no. 2 (December 2015): 191–212, doi:10.1017/asjcl.2016.1.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku

- Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta : Akademika Pressindo, 1992.
- Alfitri, "Whose Authority? Contesting and Negotiating the Idea of a Legitimate Interpretation of Islamic Law in Indonesia," *Asian Journal of Comparative Law* 10, no. 2 (December 2015): 191–212, doi:10.1017/asjcl.2016.1.
- Ali, Zainuddin, *Hukum Islam : Pengantar Ilmu Hukum Islam di Indonesia* Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Ikrar Mandiri Abadi : Jakarta, 2008.
- Sumitro, Warkum, *Perkembangan Hukum Islam di Tengah Kehidupan Sosial Politik di Indonesia*, Malang: Bayumedia Publishing, 2005.
- Tim Penyusun Kamus, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 2002.
- Tim Penyusun Kamus, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 2008.
- Wahid, Marzuki dan Rumadi, *Fiqh Madzhab Negara Negara Kritik Atas Politik Hukum Islam di Indonesia*. Yogyakarta: LKIS, 2001.
- Wojowasito dan W.J.S.Poerwadaremint, *Kamus Lengkap Inggris – Indonesia dan Indonesia – Inggris*. Jakarta : Hasta, 1982.
- Wojowasito, *Kamus Umum Belanda – Indonesia*. Jakarta : Ichtiar Baru van Hoeve, 1981.
- Zahrah, Muhammad Abu, *Ushul al-Fiqh*, Kairo: Dar al-Fikr al-‘Arabiy, 1958.

### Referensi Lain

- UUD 1945 NRI
- UUD 1945 NRI Pasca Amandemen
- Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009