

# UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2006 "Blessing in Disguised"<sup>1</sup>



Oleh: **Bagir Manan**

***Bismillahirrahmanirrohiem.***

***Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarokatuh.***

Perubahan UU No. 7 Tahun 1989 baru disetujui DPR tanggal 21 Februari 2006 yang lalu. Sangat terlambat dibandingkan dengan perubahan undang-undang lingkungan peradilan umum, dan undang-undang lingkungan peradilan tata usaha negara. Pada saat ini Rancangan Undang-Undang Peradilan Militer masih dibahas di DPR.

Kita menyadari, membentuk undang-undang bukan sesuatu yang mudah. Akhirnya, setiap undang-undang tidak lain dari perwujudan normatif kehendak politik dari berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial atau budaya yang dominan pada saat tertentu. Kalau hanya ada satu kekuatan politik yang dominan, pekerjaan lebih mudah, karena mudah menetapkan keputusan. Hal inipun akan ditentukan oleh sistem permusyawaratan. Permusyawaratan yang mengusahakan sebanyak-banyaknya kekuatan memberikan persetujuan, apalagi kalau disertai "musyawarah mufakat", berbagai kekuatan dominan tidak begitu menentukan. Apalagi kalau kekuatan-kekuatan terbagi-bagi secara berimbang, makin tidak mudah mencapai keputusan. Keputusan akan diwarnai berbagai rumusan kompromistik untuk menampung semua inspirasi atau keinginan. Hal ini akan lebih sulit, pada saat pengertian

---

<sup>1</sup> Sambutan Ketua Mahkamah Agung Pada Kongres III Ikatan Pensiunan Hakim Agama, Di Solo, 21 Februari 2006".  
Judul oleh Tim Redaksi menu artikel [www.badilag.net](http://www.badilag.net).

dominan tidak hanya dalam arti sebagai kekuatan fraksi-fraksi sebagai sebuah kelompok kekuatan politik, melainkan orang perorang dapat menunjukkan dominasi dalam permusyawaratan. Kehendak seseorang yang dianggap mempunyai otoritas dan sanggup bertahan dalam permusyawaratan tidak jarang harus ditampung walaupun secara kuantitatif sebagai pendapat minoritas.

Berbagai rumusan kompromistik acap kali menimbulkan persoalan baik karena menyimpang dari asas-asas umum peraturan perundang-undangan yang baik (misalnya, bersifat diskriminatif seperti perbedaan perumusan umur pensiun Hakim Mahkamah Konstitusi dan Hakim Agung. Hakim Mahkamah Konstitusi ditetapkan 67 tahun. Hakim Agung 65 tahun dan dapat diperpanjang menjadi 67 tahun), bertentangan dengan asas-asas umum sistem penyelenggaraan negara atau pemerintahan (misalnya, penggerogotan terhadap kekuasaan original eksekutif seperti UUD Pasal 13 ayat (2) yang berbunyi : "Dalam mengangkat duta dan konsul Presiden memperhatikan pertimbangan DPR". Ayat (3) menyebutkan : " Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR"), atau berbenturan dengan undang-undang lain (misalnya, antara undang-undang pertambangan dengan undang-undang pemerintahan daerah). Kadang-kadang, rumusan undang-undang dilatarbelakangi kehendak memberikan fasilitas berlebihan pada sesuatu (misalnya serba harus ada pertimbangan publik) atau karena dorongan purbasangka atau tidak puas dengan kenyataan yang ada. (misalnya, berbagai lembaga-lembaga baru dibuat karena tidak percaya pada lembaga yang ada).

Menurut pendapat saya, kelambatan perubahan UU No. 7 Th. 1989, tidak semata-mata karena satu atau lebih kemungkinan yang disebutkan diatas. Kelambatan juga terjadi karena peradilan agama belum pernah dipandang sebagai sesuatu yang penting. Bukan hanya dipandang dari sistem bernegara secara keseluruhan. Peradilan agama bahkan dipandang tidak atau kurang penting dibandingkan dengan lingkungan badan peradilan lain. Peradilan agama baru diingat dan hanya dianggap penting kalau akan menjatuhkan talak atau bercerai.

Tentu ada faktor politik dan idee yang ikut menentukan sikap terhadap peradilan agama. Tetapi dengan ketentuan-ketentuan UUD, faktor



politik dan idee tersebut akan berada dalam bingkai konstitusi yang tidak mungkin dikesampingkan.

Semua kita sudah mengetahui, dimana kolonial, kebijakan politik terhadap peradilan agama diletakkan atas dasar "*the necessary evil*", sesuatu yang tidak menyenangkan tetapi harus diterima. Dasar politik ini berpengaruh pada berbagai kebijakan praktis yang datang kemudian. Salah satu politik kolonial adalah menggerogoti wewenang peradilan agama. Menggerogoti ini tidak hanya dilakukan secara normatif tetapi melalui ilmu pengetahuan seperti penemuan hukum adat yang dipersaingkan dengan hukum Islam.

Kolonialisme sudah lama dienyahkan, tetapi kesan peradilan agama bukan sesuatu yang penting masih belum sama sekali hilang. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal :

**Pertama ;** kurangnya pengetahuan mengenai peradilan agama. Bukan saja ada yang tidak mengetahui atau tidak menyadari peradilan agama sebagai sistem pelaksana kekuasaan kehakiman yang memiliki kedudukan yang sama dengan lingkungan badan peradilan lainnya. Kalaupun mengetahui, ada anggapan peradilan agama menjalankan tugas-tugas peradilan yang terbatas baik jenis maupun jumlah perkara. Peradilan agama sekedar peradilan untuk nikah, talak dan rujuk. Hampir semua orang tidak mengetahui, ada Pengadilan Agama menerima 350 perkara setiap bulan. Semua Peradilan Agama di seluruh Indonesia, menerima perkara rata-rata 30 – 40 perkara tiap bulan. Jumlah ini jauh lebih tinggi dari perkara-perkara keperdataan dilingkungan peradilan umum.

**Kedua ;** gedung-gedung peradilan agama yang tersembunyi di jalan-jalan berkelok dengan ukuran gedung rata-rata 350 – 500 m<sup>2</sup> bahkan lebih kecil, sehingga tidak nampak sebagai gedung peradilan yang sehari-hari ikut menjadi sebab peradilan tidak dikenal banyak orang. Berbeda dengan Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tinggi yang terletak di jalan raya, yang mudah terbaca oleh setiap orang yang lewat.

**Ketiga ;** Meskipun jumlah perkaranya banyak, tetapi perkara kecil atau sederhana, kecuali kalau perkara perceraian celebrities yang menarik untuk dibublikasikan. Para advokat "besar" tidak berpraktik di peradilan agama – sekali lagi – kecuali kalau perkara perceraian yang menarik perhatian orang banyak. Kesulitan lain karena kebanyakan advokat tidak menguasai. Hukum



Islam sebagai hukum substantif (hukum materiil) yang diterapkan peradilan agama, kecuali yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan pengajaran Hukum Islam di Fakultas/Sekolah Tinggi Hukum sangat tidak memadai. Materi utama pengajaran yang disebut mata kuliah Hukum Islam adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Hukum Islam (seperti UU No.1 Tahun 1974, UU No. 7 Tahun 1989), bukan mengenai Hukum Islam itu sendiri. Karena belum ada undang-undang nasional mengenai kewarisan maka materi hukum waris tidak dibahas. Kalaupun dibahas hanya sedikit dengan referensi yang terbatas seperti buku alm. Prof. Hazairin "Hukum Kewarisan Bilateral Menurut Al Qur'an" (maaf kalau judul tidak begitu tepat). Apalagi, materi Hukum Waris Islam seperti halnya hukum kewarisan dalam BW, termasuk materi yang sulit karena sangat rumit. Mahasiswa hukum pada umumnya berusaha menjauhkan diri dari materi ini. Mungkin diperlukan metode yang lebih populer agar mudah diingat. Tetapi pada saat ini telah ada himpunan advokat syari'ah yang semestinya akan lebih meramaikan peradilan agama. Demikian pula, kehadiran "Fakultas Hukum" pada Universitas Islam Negeri dapat diarahkan pada penguasaan hukum substantif syari'ah, yang akan menjadi sumber hakim agama, advokat diperadilan agama, panitera dan jurusita peradilan agama.

**Keempat** ; hakim-hakim agama pada umumnya sangat "rendah hati untuk menampakkan diri", sehingga banyak yang tidak mengetahui pekerjaan hakim agama kecuali dalam urusan perceraian dan urusan ruyat dan hisab. Sekarang sudah berubah. Pada saat ini ada tiga orang hakim agama duduk sebagai unsur pimpinan Mahkamah Agung dan jabatan struktural di Mahkamah Agung. Sikap rendah hati harus tetap dipertahankan. Sebagai penegak hukum hakim harus rendah hati, karena rendah hati merupakan salah satu kepribadian hakim seperti juga kepribadian seorang guru. Yang tidak boleh adalah rendah diri. Tidak ada sedikitpun alasan, hakim agama merasa kurang dari hakim yang lain.

Kelambatan perubahan UU No. 7 Th. 1989 sekaligus menampakkan dua sisi. Sisi pertama, kelambatan tersebut menyebabkan sebagian hakim Pengadilan Agama harus pensiun pada usia 60 tahun, dan Hakim Tinggi 63 tahun. Sisi kedua, kelambatan itu memberi kesempatan mendalami berbagai pengalaman masa lalu dan berbagai perkembangan



baru, sehingga substansi perubahan lebih luas dari lingkungan peradilan umum dan peradilan tata usaha negara, antara lain menyangkut perluasan yurisdiksi peradilan agama. Dalam setiap kesempatan pasti ada kelapangan. Apa yang kita anggap baik belum tentu baik dihadapan Allah. Apa yang kita anggap buruk belum tentu buruk dihadapan Allah. Kita harus ikhlas menerima berbagai kenyataan tersebut.

Perluasan yurisdiksi ini, merupakan sebuah tantangan yang harus dihadapi. Tidak diketahui, apakah akan ada persoalan zakat, fitrah, atau infaq yang bersifat perselisihan (*contentieus*) ataukah hanya berupa permohonan yang murni (*voluntair*). Untuk itu perlu ada kesiapan. Menurut pendapat saya, dalam kenyataan, tidak cukup mengandalkan ketentuan materiil maupun acara yang sudah ada. Dibidang hukum materiil, hal-hal apa saja dalam persoalan zakat yang dapat menjadi obyek perkara atau obyek permohonan. Perlu ada pemikiran, misalnya siapa yang akan memiliki "*legal standing*" kalau ada perkara atau suatu permohonan yang berkait dengan zakat, fitrah, atau infaq. Hal yang "sama sekali baru" adalah "ekonomi syari'ah yang dirinci menjadi sebelas macam obyek. Perkara-perkara ekonomi syari'ah dengan cabang-cabang tersebut, dalam kenyataan tidak semata bersifat keperdataan, melainkan dapat juga bersifat pidana atau administrasi negara.

Tentu ditinjau dari kompetensi dasar, perkara-perkara ekonomi syari'ah yang menjadi yurisdiksi peradilan agama adalah perkara-perkara keperdataan. Tetapi walaupun formalitas yang nampak adalah perbuatan keperdataan (*privaatrechthandelingen*, atau hubungan keperdataan (*rechtsverhouding*), tetapi perbuatan itu dapat bertolak dari suatu keputusan yang berada dalam lingkungan hukum administrasi atau mengandung motif untuk melakukan perbuatan pidana atau menimbulkan akibat pidana. Hal-hal ini harus dikuasai dengan baik. Bukan saja untuk mencegah sengketa yurisdiksi, tetapi untuk menjamin pertimbangan dan putusan hukum yang tepat. Untuk itu, sumber daya manusia harus dipersiapkan agar dapat menjalankan tugas-tugas tersebut dengan sebaik-baiknya. Sebuah majalah yang terbit minggu ini, memuat keraguan kemampuan hakim agama menyelesaikan sengketa ekonomi syari'ah. Dapat diperkirakan, pendapat tersebut didasarkan pada pandangan, hakim agama pada umumnya hanya berlatar belakang pendidikan "kesyari'ahan".



Mereka kurang mengetahui betapa banyak hakim agama yang telah menempuh pendidikan tinggi hukum umum S1, S2 bahkan S3.

Selain persamaan kedudukan dengan lingkungan badan peradilan lain, dan yurisdiksi yang makin meluas, peradilan agama – seperti lingkungan badan peradilan lain – mempunyai kedudukan yang bersifat “*expressis verbis*” dalam UUD. Sebelum Perubahan Ketiga UUD (2001), hanya Mahkamah Agung yang secara “*expressis verbis*” ditentukan dalam UUD. Kekuasaan kehakiman lain (pengadilan selain Mahkamah Agung), hanya dijamin keberadaannya. Pembentukan bermacam-macam peradilan tersebut sepenuhnya diserahkan kepada pembentuk undang-undang. Dengan demikian jenis-jenis lingkungan badan peradilan selain Mahkamah Agung, sepenuhnya tergantung pada kemauan pembentuk undang-undang. Walaupun demikian, sangatlah beruntung, selama kemerdekaan tidak ada pembentuk undang-undang yang pernah secara resmi merancang meniadakan peradilan agama. Peradilan agama tetap dipertahankan walaupun dengan wewenang yang terbatas.

Pengaturan peradilan agama dalam UUD, tidak hanya memberi kedudukan konstitusional, tetapi sekaligus mengikat negara, penyelenggara negara, dan penyelenggara pemerintahan, untuk menjamin, melindungi, dan melaksanakan Syari’at Islam dibidang hukum (keperdataan) tertentu bagi umat Islam, khususnya yang berperkara di peradilan agama.

Namun perlu dicamkan, pengaturan konstitusional ini bukan sekedar fasilitas yang diberikan negara kepada umat Islam, melainkan sebuah amanat, suatu kepercayaan kepada umat Islam, karena itu segalanya harus dilaksanakan dengan sempurna atau sebaik-baiknya. Melalui peradilan agama, semestinya dapat diwujudkan Islam sebagai rahmat bagi seluruh alam tanpa membedakan agama, asal usul, dan lain sebagainya.

Peradilan agama harus dilaksanakan menurut standar peradilan yang baik secara universal. Standar – standar universal tersebut mencakup :

- (1) Peradilan agama harus dapat mewujudkan fungsi-fungsi hukum seperti fungsi kontrol sosial, fungsi kesejahteraan, fungsi pembaharuan, fungsi kedamaian dan lain-lain.



- (2) Peradilan agama harus mewujudkan prinsip-prinsip peradilan sebuah negara hukum yang demokratis. Yaitu kekuasaan kehakiman yang merdeka, tidak berpihak, menegakkan hukum secara benar dan adil yang menjamin kepuasan pencari keadilan, kepentingan masyarakat, dan kepentingan negara.
- (3) Peradilan agama harus dapat mewujudkan dan tegak sebagai badan peradilan yang berwibawa, mulia, terhormat, dan dihormati.
- (4) Peradilan agama harus dapat mewujudkan sebagai badan peradilan yang tidak semata-mata menerapkan hukum tetapi juga aktualisasi penegakan hukum dan membentuk hukum untuk memenuhi kebutuhan hukum pencari keadilan, dan kebutuhan hukum masyarakat pada umumnya yang selalu berubah atau berkembang.
- (5) Peradilan agama harus diselenggarakan atas dasar prinsip-prinsip keterbukaan, responsibilitas, akuntabilitas, efisien dan efektif menurut dasar-dasar manajemen peradilan (administrasi peradilan) yang maju dan modern.

*Hal-hal yang saya utarakan diatas adalah berbagai keadaan masa lalu, keadaan sekarang, dan berbagai harapan. Dalam berbagai kesempatan atau forum, saya acap kali menyampaikan, perjalanan masih jauh dari cita-cita mewujudkan pengadilan dan sistem peradilan yang semestinya dan diharapkan. Kita masih jauh dari standar pengadilan dan sistem peradilan yang semestinya, baik penampilan fisik, pengelolaan administrasi, maupun dalam penyelenggaraan peradilan. Selain keadaan internal tersebut, masih acap kali dihadapi kondisi eksternal yang tidak kondusif antara lain, hasrat pihak luar untuk mempengaruhi bahkan mencampuri pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang merdeka. Semula kita sudah bergembira, karena dari cabang-cabang kekuasaan yang ada, telah terbangun satu kesadaran menghormati kekuasaan kehakiman yang merdeka. Tetapi kehadiran lembaga-lembaga baru, telah mengusik kemajuan yang telah dicapai tersebut.*



*Dengan berbagai dalih kita mendapati tindakan-tindakan mencampuri proses peradilan dan kekuasaan kehakiman yang merdeka. Fenomena lain, adalah pengaruh berbagai kekuatan sosial yang dengan sadar atau tidak sadar mencampuri juga kekuasaan kehakiman. Dalam batas tertentu, sikap dari kekuatan sosial tersebut dapat dimengerti, karena dalam keadaan tertentu mereka dihadapkan secara nyata pada performance pengadilan atau proses peradilan yang mengecewakan. Yang harus dijaga adalah, hendaknya sikap-sikap sosial tersebut tetap proposional, tidak didasarkan pada purbasangka dan "gebyah uyah", apalagi atas dasar kebencian-kebencian tertentu, yang tidak jelas dasar-dasarnya.*

Untuk lingkungan peradilan agama, perjalanan yang harus ditempuh, masih lebih jauh dari perjalanan jauh lingkungan badan peradilan lain. Sejarah dan kebijakan masa lalu, dan juga suasana internal pengadilan dan peradilan agama, menempatkan dan mengakibatkan pengadilan dan peradilan agama berada dibelakang lingkungan badan peradilan lain. Namun kita tidak perlu berkecil hati. Sekarang peluang telah dibuka secara resmi oleh politik negara untuk mengejar ketinggalan.

Mengejar segala ketinggalan tersebut, hanya ada tiga obat yang tersedia. **Pertama** ; kesadaran bahwa perubahan kearah kemajuan merupakan satu kemestian. **Kedua** ; kesadaran untuk bekerja lebih keras mewujudkan perubahan kearah kemajuan. **Ketiga** ; kesadaran untuk membangun dan menjaga kredibilitas, baik dalam penampilan pribadi, maupun dalam menjalankan tugas-tugas peradilan Hakim Agama dan seluruh warga peradilan agama – seperti lingkungan badan peradilan lain – harus jauh dari segala perbuatan tercela baik kecil apalagi besar. Ketiga hal tersebut dapat disebutkan sebagai "hukum obyektif" yang harus dijalankan. Tanpa kesadaran tersebut, sangat sulit untuk mengejar ketinggalan apalagi mewujudkan kemajuan.



Tiga “obat” diatas, harus menjadi kesadaran dan derap langkah semua warga peradilan agama. Kemajuan tidak akan tercapai kalau hanya mengandalkan hakim. Panitera, Panitera Pengganti, Juru Sita, pejabat-pejabat dan petugas non teknis memikul tanggungjawab yang sama untuk mewujudkan pengadilan dan peradilan agama yang maju, berwibawa, terhormat, dan dihormati. Penyelewengan, atau kesalahan yang dilakukan salah satu unsur, akan merusak seluruh citra pengadilan dan peradilan. Kita harus berusaha sekeras-kerasnya untuk menghindari hadis Rasulullah yang menyebutkan : “Dua diantara tiga hakim adalah penghuni neraka” (mohon maaf kalau kurang tepat).

Selain mereka-mereka yang masih bertugas, saya berharap para pensiunan hakim agama dapat mengambil bagian dalam upaya mewujudkan pengadilan dan peradilan agama yang maju, modern, berwibawa, terhormat, dan dihormati. Jangan mengikuti contoh-contoh para hakim pensiun yang hanya pandai mengeritik dan menyalahkan. Bahkan dengan komentar yang sangat melukai perasaan. Segala hal yang kita dapati hari ini bukanlah sesuatu situasi dadakan, melainkan bertali erat dengan berbagai riwayat dan kenyataan masa lalu. Saya yakin, banyak diantara kita sangat mengetahui segala yang terjadi dimasa lalu termasuk mereka-mereka yang begitu hebat mengumbar kemarahan dan kecaman terhadap masa kini. Namun, kita tidak perlu larut dengan masa lalu. Kalaupun ada yang penting dari masa lalu. Yang mesti dicatat adalah berbagai kebaikan dan pengalaman yang harus menjadi dasar menyongsong masa depan. Program perubahan, program melakukan perbaikan tidak boleh sekali-kali ditentukan oleh perasaan, apalagi atas dasar kemarahan belaka. Program perubahan, atau perbaikan dilakukan sebagai hasil pemikiran obyektif atas dasar pengalaman, realitas yang ada dan harapan serta tujuan yang harus dicapai.

Para pensiunan dapat memberikan sumbangan yang sangat banyak, baik sebagai yang mengayomi maupun kesediaan membagi pengetahuan dan pengalaman kepada yang masih menjalankan tugas sekarang ini. Salah satu bentuk sederhana yang dapat disumbangkan adalah keikutsertaan para pensiunan dalam latihan – latihan teknis baik untuk meningkatkan pengetahuan maupun ketrampilan para hakim atau



petugas pengadilan lainnya. Tentu saja pemikiran konseptual yang obyektif akan sangat berguna dalam upaya melakukan berbagai perubahan atau perbaikan.

10

Saya sangat menghargai Kongres ke-III ini. Namun saya sangat berharap, permusyawaratan ini tidak hanya terbatas untuk membentuk pengurus baru. Tidak juga sekedar suatu cengkrama untuk saling mencek kesehatan badan, dan tambahan cucu atau buyut. Lebih dari itu, dapat dijadikan forum pertukarpikiran untuk lebih meningkatkan upaya memulihkan kembali citra pengadilan yang berwibawa, terhormat, dan dihormati.-

Terimakasih. Selamat berkongres.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarokatuh.

Jakarta, 21 April 2006  
Ketua Mahkamah Agung  
Republik Indonesia,

**Bagir Manan.**

