



Akses terhadap  
Keadilan:  
Pemberdayaan  
Perempuan Kepala  
Keluarga di Indonesia





Akses terhadap  
Keadilan:  
Pemberdayaan  
Perempuan Kepala  
Keluarga di Indonesia

Penelitian akses dan kesetaraan ini didukung oleh pemerintah Australia melalui Indonesia Australia Legal Development Facility (IALDF) yang didanai oleh AusAID, sebuah prakarsa bersama antara pemerintah Indonesia dan Australia.

**Koordinator Penelitian dan Penulis:** Cate Sumner, IALDF **Penasehat Utama – Akses terhadap Keadilan / Reformasi Pengadilan.**

**Penasehat Redaksi:** Leisha Lister, **Penasehat Eksekutif, Family Court of Australia**

**Tim Peneliti Survei Kemiskinan dan Akses terhadap Hukum:**

- PEKKA: Nani Zulminarni, Fitria Villa Sahara, Kodar Tri Wusananingsih, Mien Rianingsih, Romlawati dan Adi Nugroho
- SMERU: Akhmadi, Sri Budiyati, Asri Yusrina, Athia Yumna
- Family Court of Australia: Leisha Lister, Penasehat Eksekutif, dan
- Indonesia Australia Legal Development Facility: Cate Sumner, Penasehat Utama – Akses terhadap Keadilan / Reformasi Pengadilan.

**Proyek Penelitian Akses dan Kesetaraan (2007–2009) meliputi empat komponen penelitian terpisah dan melibatkan dukungan dari mitra sebagai berikut:**

- Mahkamah Agung Indonesia meliputi:
  - Bapak Cicut Sutiarmo, Direktur Jenderal Peradilan Umum, Mahkamah Agung Indonesia beserta jajarannya di Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum (Badilum), khususnya Unit Data Statistik dan Dokumentasi;
  - Bapak Wahyu Widiana, Direktur Jenderal Peradilan Agama, Mahkamah Agung Indonesia beserta jajarannya di Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama (Badilag), khususnya Unit Statistik dan Dokumentasi; dan
  - Tim Pembaruan Mahkamah Agung: Wiwiek Awiati dan Meissy Sabardiah
- Staf IALDF
- Family Court of Australia
- PPIM (Pusat Penelitian Islam dan Masyarakat) Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta: Dr. Jajat Burhanudin
- SMERU: Akhmadi, Sri Budiyati, Asri Yusrina, Athia Yumna
- Pengacara swasta dan pengacara bantuan hukum yang bekerja di bidang hukum keluarga yang telah berpartisipasi dalam Diskusi Kelompok Terfokus.
- Dewi Novirianti, Simon Yos Sudarso, Indra Krishnamurti yang telah membantu dalam Analisa Berkas Perkara
- Ibu Siti Ruhaini Dzuhayatin, Direktur Pusat Studi Wanita, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta dan Profesor Dr. Sulistyowati Irianto, dari Universitas Indonesia, Jakarta telah menyediakan panduan pada dimensi jender dalam survei ini.

# Daftar Isi

<b>Kata Pengantar</b>	Diani Sadiawati, Direktur Hukum dan HAM BAPPENAS	iv
<b>Kata Pengantar</b>	Nani Zulminarni, Koordinator, Sekretariat Nasional PEKKA	vi
<b>Daftar Singkatan</b>		ix
<b>Temuan Utama</b>		I
<b>Bab I</b>	<b>Pengantar: Penelitian Akses dan Kesetaraan</b>	<b>7</b>
Gambaran Umum		8
Tujuan Penelitian		8
Perempuan Kepala Keluarga di Indonesia		8
LSM PEKKA		9
Penelitian Akses dan Kesetaraan 2007		10
Penelitian Akses dan Kesetaraan 2009		11
Metodologi		11
<b>Bab 2</b>	<b>Pengantar: Yurisdiksi Hukum Keluarga di Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama</b>	<b>17</b>
Pentingnya Penyelesaian Perkara Hukum Keluarga dan Akta Kelahiran di Pengadilan		17
Proses Hukum untuk Perkawinan dan Perceraian (Termasuk Proses Pengesahan Perkawinan)		18
Proses Hukum untuk Memperoleh Akta Kelahiran		20
Proses Prodeo (Pembebasan Biaya Perkara) dalam Hukum Indonesia		21
Yurisdiksi Kasus Hukum Keluarga (Dasar Hukum)		23
<b>Bab 3</b>	<b>Temuan-temuan Penelitian</b>	<b>29</b>
Penghasilan PEKKA		30
Pernikahan dan Perceraian		34
Akta Kelahiran		45
Pencapaian Pendidikan Anggota PEKKA		48
Pencapaian Pendidikan Tanggungan Anggota PEKKA		49
Biaya Pendidikan Seorang Anak Merupakan Sebagian dari Penghasilan Rata-rata Perkapita Anggota PEKKA		52
Pilihan Jender dalam Pendidikan		55
<b>Bab 4</b>	<b>Temuan-temuan Utama dan Respon Strategis</b>	<b>57</b>
<b>Lampiran I</b>		<b>71</b>
Intisari dari Pemerintah Indonesia tentang Rencana Strategis untuk Pendaftaran Akta Lahir yang Dapat Diakses Semua Orang (Universal) di Indonesia		
<b>Lampiran 2</b>		<b>73</b>
Tantangan dan Solusi dalam Melaksanakan Wajib Belajar Sembilan Tahun untuk Anak-anak Anggota PEKKA		
<b>Penghargaan dan Mitra Penelitian</b>		<b>77</b>

# Kata Pengantar

Diani Sadiawati, Direktur Hukum dan HAM, BAPPENAS

---

Komitmen Pemerintah Indonesia untuk memberikan keadilan bagi seluruh rakyat khususnya kelompok masyarakat miskin dan perempuan menjadi prioritas penting dalam kurun waktu lima tahun mendatang. Melalui rangkaian proses *assessment* yang cukup panjang, dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan, pada bulan Oktober 2009, BAPPENAS telah meluncurkan “Strategi Nasional Akses Terhadap Keadilan”, yang kemudian diintegrasikan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, khususnya Bab tentang Hukum dan Aparatur Negara.

Seiring dengan proses demokrasi, Pemerintah menyadari sepenuhnya bahwa pelaksanaan Strategi Nasional ini membutuhkan partisipasi aktif dari berbagai pihak dan pemangku kepentingan. Persoalan keadilan khususnya bagi kelompok masyarakat miskin yang terpinggirkan dan perempuan, memiliki dimensi yang kompleks dan membutuhkan pendekatan multidimensional untuk menghadapinya. Oleh karena itu, Pemerintah menyambut baik dan mendukung segenap upaya yang dilakukan oleh berbagai pihak termasuk masyarakat sipil dalam melakukan berbagai upaya terkait akses terhadap keadilan bagi masyarakat miskin.

Riset Akses terhadap Keadilan: Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga di Indonesia, yang telah dilakukan bersama oleh Sekretariat Nasional Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga (Seknas PEKKA), Mahkamah Agung, SMERU, dan *Indonesia Australia Legal Development Facility (IALDF)* dan *Family Court of Australia* merupakan salah satu konkritisasi implementasi Strategi Nasional Akses Terhadap Keadilan.

Hasil riset tersebut diharapkan dapat membantu Pemerintah bersama masyarakat sipil dalam bentuk kemitraan, untuk mengembangkan program pemberdayaan masyarakat miskin khususnya perempuan kepala keluarga, sehingga dapat berkontribusi pada proses membangun masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan, dan lebih jauh lagi untuk membantu pengentasan kemiskinan, yang selama ini telah menjadi program Pemerintah, antara lain Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri.

Terkait dengan hal tersebut, Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010, tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, telah mengalokasikan kurang lebih Rp 300 (tiga ratus) milyar untuk mendukung akses masyarakat miskin pada peradilan termasuk prodeo, sidang keliling dan bantuan hukum, yang dialokasikan pada lembaga Mahkamah Agung.

Kelompok masyarakat sipil seperti PEKKA yang bekerja pada tingkat akar rumput, memainkan peranan penting untuk mendukung pemberdayaan masyarakat, khususnya perempuan miskin dalam menyediakan informasi dalam rangka memperoleh keadilan melalui proses peradilan. Untuk itu saya berharap kerjasama antara masyarakat sipil dan lembaga Mahkamah Agung dan jajarannya, sebagai benteng keadilan terakhir melalui riset ini dapat terus dilanjutkan dan bahkan ditingkatkan.

Lembaga Mahkamah Agung sebagai lembaga judisial, melalui Peradilan Agama dan Peradilan Umum bekerjasama dengan organisasi masyarakat sipil telah memberikan kontribusi yang cukup signifikan, sebagai upaya meningkatkan pemberdayaan masyarakat, khususnya masyarakat miskin. Langkah tersebut diharapkan dalam mempercepat pelaksanaan pemenuhan hak dasar warga negara dalam rangka mengurangi dan mengatasi kemiskinannya.

Hukum Keluarga merupakan fokus riset dan menyentuh banyak aspek penting yang saling berkaitan, termasuk pernikahan resmi dan tercatat, pernikahan dibawah umur, perceraian resmi, dan akte kelahiran anak, yang dalam banyak kasus membutuhkan kepastian hukum melalui sistem peradilan. Untuk itu, akses terhadap keadilan menjadi instrumen yang sangat penting untuk khususnya perempuan dan anak.

Apresiasi saya sampaikan kepada tim riset dengan telah diselesaikannya kegiatan Riset Akses terhadap Keadilan: Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga di Indonesia. Sebagaimana tertuang dalam Strategi Nasional Akses Terhadap Keadilan, kemitraan antara Pemerintah dengan berbagai organisasi masyarakat sipil dan pihak terkait lainnya menjadi kunci keberhasilan upaya pemberdayaan hak-hak masyarakat.

Terimakasih dan penghargaan saya sampaikan kepada Bapak Dirjen Badan Peradilan Agama dan Bapak Dirjen Badan Peradilan Umum - Mahkamah Agung, Seknas PEKKA, SMERU, *Family Court of Australia*, dan dukungan Pemerintah Australia melalui IALDF, serta seluruh pihak yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam riset ini. Semoga rekomendasi riset ini dapat menjadi pertimbangan dan pengambilan keputusan untuk memperbaiki kebijakan yang lebih berpihak pada masyarakat, terutama masyarakat miskin dan terpinggirkan melalui berbagai program yang tertuang dalam RPJMN 2010-2014.



**Diani Sadiawati, SH, LL.M**

Direktur Hukum dan HAM, BAPPENAS

Jakarta, 21 April 2010

# Kata Pengantar

Nani Zulminarni, Koordinator Sekretariat Nasional PEKKA

---

*“Hari ini ada 35 orang ibu-ibu Pekka Cianjur akan mengikuti sidang keliling penyelesaian persoalan perkawinan mereka; terutama untuk itsbath pernikahan mereka yang tidak tercatat. Sekarang ibu-ibu Pekka mendapatkan prioritas untuk penyelesaian kasusnya melalui sidang keliling dan mereka tidak perlu bayar karena semua di tanggung pemerintah”.*

Kabar gembira ini aku terima melalui pesan singkat “sms” dari Oemi Faezhati, pendamping lapang pemberdayaan perempuan kepala keluarga (PEKKA) di wilayah Cianjur pada akhir tahun 2007 yang lalu. Aku patut bergembira, karena sejak mengembangkan PEKKA tahun 2002, di lapangan kami menemukan bahwa salah satu persoalan serius yang dihadapi oleh ibu-ibu PEKKA miskin adalah terkait dengan persoalan keluarga; termasuk kasus nikah siri, perceraian, penelantaran dan pengabaian, serta anak-anak yang lahir tanpa akte kelahiran. Kemiskinan dan keterkucilan telah menjauhkan ibu-ibu PEKKA dari perolehan hak nya terutama yang terkait dengan masalah hukum. Realitas di lapangan ini telah memotivasi kami di PEKKA untuk mengembangkan program Pemberdayaan Hukum sejak tahun 2004, bekerjasama dengan Program Justice for the Poor Bank Dunia.

Pada tahap awal fokus pemberdayaan hukum PEKKA adalah menumbuhkan dan memperkuat kesadaran kritis ibu-ibu PEKKA akan hak hukum dan keadilan melalui kegiatan pelatihan, pendampingan, dan penyebaran informasi. Selain itu, kami juga harus melatih kader-kader hukum yang dapat berperan sebagai paralegal di wilayah nya masing-masing karena tidak ada bantuan hukum yang tersedia di tingkat desa bagi kelompok masyarakat miskin. Ternyata program ini telah mampu membangkitkan kesadaran hukum ibu-ibu PEKKA untuk memperjuangkan hak dan keadilan terkait dengan persoalan perkawinannya. Berkembangnya kemampuan kader hukum yang kami latih, telah mampu menumbuhkan motivasi dan keyakinan ibu-ibu PEKKA untuk memperjuangkan haknya dengan mempergunakan mekanisme hukum yang ada. Namun hal ini ternyata tidak lah mudah. Karena secara sistem, belum ada mekanisme yang memang terbuka dan ramah bagi masyarakat miskin khususnya ibu-ibu PEKKA untuk melakukan proses hukum dan memperoleh keadilan secara murah dan mudah. Atau jika pun ada, hingga saat itu kami dan ibu-ibu PEKKA tidak mempunyai akses informasi hal tersebut.

Hingga suatu waktu di tahun 2006, aku menerima kedatangan konsultan LDF – Cate Sumner, yang bermaksud mengadakan “riset” tentang akses keadilan bagi masyarakat miskin. Dan mereka memilih lokasi PEKKA di Cianjur, Brebes dan Jonggat, dan ibu-ibu PEKKA di wilayah tersebut sebagai subyek riset mereka. Aku sebetulnya tidak terlalu bisa menghargai sebuah riset. Selama ini aku mempunyai “pre-judice” negatif terhadap “riset”. Tentu saja aku punya alasan yang cukup kuat akan hal ini. Begitu banyak riset telah dilakukan terutama dengan melibatkan masyarakat miskin sebagai subyek risetnya. Namun hasil riset tersebut tidak memberikan manfaat langsung pada kelompok masyarakat miskin yang menjadi subyeknya. Bahkan laporannya pun tidak pernah diterima dan difahami oleh mereka karena cukup disimpan di perpustakaan dan menjadi konsumsi elit akademisi semata.

Melalui beberapa tahapan diskusi, kucoba untuk memahami secara lebih baik bagaimana riset yang akan dilakukan oleh LDF tersebut dapat membantu kami dalam upaya pemberdayaan hukum selama ini dan membantu ibu-ibu PEKKA secara langsung mendapatkan hak keadilannya. Hingga akhirnya, aku menyetujui dipergunakannya ibu-ibu anggota kelompok PEKKA sebagai subyek riset LDF saat itu. Dan memang benar hasil riset ini mendukung sepenuhnya tesis awal kami bahwa perempuan kepala keluarga merupakan kelompok termiskin yang paling sulit mendapatkan akses keadilan melalui sistem hukum di Indonesia karena berbagai sebab. Riset ini memberikan bukti-bukti empiris yang dapat dipertanggung jawabkan.

Namun aku lebih tertarik pada paska risetnya yaitu bagaimana hasil riset ini akan dipergunakan. LDF melalui konsultan risetnya memang melibatkan kami dalam proses lanjutannya secara berkesinambungan termasuk dalam proses sosialisasi dan diskusi hasil dengan aparat penegak hukum di Indonesia. Kesempatan ini kemudian kami manfaatkan untuk menyampaikan persoalan PEKKA di lapangan terkait dengan proses hukum yang dihadapi oleh ibu-ibu anggota kelompok PEKKA dan juga membangun komunikasi dan relasi dengan aparat penegak hukum hingga tingkat Mahkamah Agung. Dari sinilah perubahan itu bermula. Hasil riset ini di tindak lanjuti dengan beberapa kebijakan yang cukup menguntungkan bagi kelompok masyarakat miskin khususnya kebijakan dan alokasi anggaran untuk sidang keliling di daerah-daerah miskin. Kebijakan ini secara langsung menyelesaikan persoalan ibu-ibu PEKKA selama ini yang tidak memiliki biaya untuk beracara di pengadilan.

Keberhasilan riset tersebut, juga memotivasi LDF untuk melakukan riset lanjutan sesuai dengan rekomendasi yang kami sampaikan yaitu melihat akses keadilan di Pengadilan Negeri yang juga akan dikaitkan dengan akses pendidikan bagi anak-anak keluarga miskin yang menghadapi persoalan proses Pengadilan Negeri. Dan kembali PEKKA menyediakan diri menjadi subyek riset ini. Kali ini keterlibatan PEKKA lebih intensif karena staf PEKKA juga terlibat dalam riset nya menjadi bagian dari tim SMERU; konsultan yang dipilih LDF untuk melakukan riset ini. Selain itu, kami juga terlibat langsung dalam diskusi-diskusi untuk menganalisa data temuan, membuat laporan dan mengembangkan rekomendasi hasil riset sesuai dengan kebutuhan ibu-ibu PEKKA dan kelompok masyarakat miskin lainnya.

Hadirnya laporan didepan pembaca saat ini, merupakan hasil dari satu penggal proses yang tidak lah singkat. Hampir setahun telah dihabiskan oleh seluruh tim yang terlibat untuk mematangkan analisa dan rekomendasi agar riset ini benar-benar memberikan manfaat secara langsung bagi masyarakat miskin, dan laporan ini tidak hanya menjadi penghias perpustakaan semata. Banyak harapan yang ditiptikan oleh ibu-ibu PEKKA khususnya dan kelompok masyarakat miskin pada umumnya, pada rekomendasi laporan ini. Harapan untuk sebuah perubahan sistem yang lebih memberikan keadilan bagi mereka. Tantangan yang lebih berat tentunya bagaimana menggunakan secara optimal hasil riset ini untuk upaya-upaya advokasi dan aksi di lapangan untuk sebuah perubahan yang mendasar.

Laporan ini tersaji tentu saja karena dedikasi dan kerja keras seluruh tim yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam kegiatan ini. Keluarga besar Serikat Perempuan Kepala Keluarga (Serikat Pekka) dan Sekretariat Nasional Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga (Seknas PEKKA) menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Cate Sumner dan Leisha, Tim riset SMERU, dan Staf program Seknas PEKKA baik yang di lapangan maupun sekretariat. Tak lupa ucapan terima kasih kepada AUSAID dan LDF yang memungkinkan riset ini dilakukan, dan Kamala Chandra Kirana yang menjadi pembaca kritis untuk rekomendasi yang dikembangkan. Penghargaan khusus diberikan pada ibu-ibu anggota serika dan kader-kader Pekka, masyarakat sekitar wilayah Pekka, dan jajaran pemerintah daerah terkait yang telah menjadi narasumber riset ini.

Semoga hasil riset ini menyumbang pada proses menuju kehidupan yang berkeadilan dan bermartabat bagi keluarga miskin di Indonesia khususnya keluarga perempuan kepala keluarga.



**Nani Zulminarni**

Koordinator Nasional Seknas PEKKA  
Jakarta, 14 Februari 2010



ABL  
HIJK  
PQRS  
WX Y

# Daftar Singkatan

<b>AusAID</b>	<i>Australian Agency of International Development</i>
<b>BAPPENAS</b>	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
<b>BLT</b>	Bantuan Langsung Tunai
<b>BPS</b>	Badan Pusat Statistik
<b>IALDF</b>	<i>Indonesia Australia Legal Development Facility</i>
<b>Jamkesmas</b>	Jaminan Kesehatan Masyarakat
<b>KUA</b>	Kantor Urusan Agama
<b>MA</b>	Mahkamah Agung
<b>NAD</b>	Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam
<b>PEKKA</b>	Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga
<b>PPP</b>	<i>Purchasing Power Parity</i>
<b>Raskin</b>	Beras untuk masyarakat Miskin
<b>SMERU</b>	Lembaga Penelitian yang merupakan mitra IALDF dalam penelitian ini



## Temuan-Temuan Utama

**1 Jumlah perempuan kepala keluarga yang dilaporkan di Indonesia lebih rendah dari jumlah yang sesungguhnya.**

Di tahun 2010, Biro Pusat Statistik (BPS) memperkirakan terdapat 65 juta keluarga di Indonesia. Dari keluarga-keluarga tersebut, 14% (9 juta) nya dikepalai oleh perempuan.<sup>1</sup> Definisi BPS tentang kepala keluarga menciptakan dua kualifikasi orang yang dapat disebut sebagai kepala keluarga yakni: (i) orang yang dalam kenyataannya bertanggungjawab atas kebutuhan sehari-hari dalam sebuah rumah tangga atau (ii) orang yang dianggap sebagai kepala keluarga. Definisi ini membingungkan, karena survei nasional yang diselenggarakan oleh BPS hanya memungkinkan satu kategori orang yang dapat disebut sebagai kepala keluarga. Oleh karena itu, mungkin terjadi perkiraan yang rendah terhadap jumlah perempuan kepala keluarga di Indonesia. Hal ini berpengaruh pada rencana kebijakan dan implementasi program-program pengurangan kemiskinan yang seharusnya bermanfaat bagi perempuan kepala keluarga dan keluarganya.

**2 55% dari 601 perempuan PEKKA yang diwawancarai hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia.<sup>2</sup>**

14% penduduk Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia. Lebih dari setengah jumlah anggota PEKKA yang disurvei termasuk dalam kelompok ini. Jika garis kemiskinan internasional yaitu sebesar USD 2 PPP diterapkan dalam kelompok perempuan ini, maka 79% anggota PEKKA yang disurvei akan tergolong dibawah garis kemiskinan internasional tersebut.

**3 Satu dari tiga dari perempuan kepala keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia tidak dapat mengakses Bantuan Langsung Tunai (BLT).**

Sebagian besar anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia dapat mengakses program subsidi beras (raskin), akan tetapi Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang diberikan dalam tahun 2005 dan 2008 lebih sulit diperoleh anggota PEKKA.

**4 Satu dari tiga perempuan kepala keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia tidak dapat mengakses program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas).**

Persentase ini meningkat sampai 48% di Kalimantan Barat pada anggota PEKKA yang disurvei yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia.

**5 Tiga dari sepuluh anggota PEKKA yang disurvei menikah di bawah usia 16 tahun, usia menikah sesuai hukum.**

Secara rata-rata, 27% anggota PEKKA menikah di bawah usia 16 tahun, yaitu di bawah usia menikah sesuai ketentuan hukum di Indonesia. Angka ini meningkat sampai 49% pada anggota PEKKA yang disurvei di Jawa Barat.

**6 Kurang dari 50% anggota PEKKA yang disurvei menikah secara sah.**

---

<sup>1</sup> Hartanto, Wendy (2010) *The 2010 Indonesia population census*, Statistics Indonesia/BPS and *Statistik Gender 2009*, BPS.

<sup>2</sup> **Profil Kemiskinan Di Indonesia Maret 2009**, *Badan Pusat Statistik, Berita Resmi Statistik No. 43/07/Th. XII, 1 Juli 2009*. Garis kemiskinan untuk penduduk perkotaan adalah Rp. 222.123,-, dan untuk mereka yang tinggal di pedesaan adalah Rp179.835,-. Dalam bulan Maret 2009, 32,5 juta penduduk atau 14% penduduk Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia.

<sup>3</sup> Garis kemiskinan internasional sebesar USD 2 PPP adalah sebesar Rp. 404.715,-, untuk penduduk perkotaan dan Rp. 286.892,-, untuk mereka yang tinggal di pedesaan (penyesuaian 2009 terhadap USD 2 PPP diberikan oleh Bank Dunia Kantor Jakarta).

## 2 Temuan-temuan Utama

- 7 Prinsip utama keadilan adalah bahwa keadilan harus dapat diakses secara universal. Namun sangat disayangkan, masyarakat termiskin di Indonesia menghadapi hambatan yang signifikan dalam mengajukan perkara hukum keluarga mereka ke pengadilan. Sembilan dari sepuluh PEKKA sebagai kepala keluarga yang disurvei tidak dapat mengakses pengadilan untuk perkara perceraian mereka. Bagi masyarakat miskin, biaya perkara dan transportasi ke pengadilan terdekat dianggap sebagai hambatan yang luar biasa dalam mengakses pengadilan. Informasi dan dukungan bagi kelompok kurang beruntung penting untuk membantu mereka melalui proses pengadilan, khususnya karena tingkat buta huruf mereka yang tinggi. Akan tetapi, seperti yang terjadi dalam kerjasama antara PEKKA dengan Pengadilan Agama, hambatan informasi untuk kelompok yang kurang beruntung dapat diatasi melalui pelayanan meja informasi dan kerjasama dengan LSM-LSM.

14% penduduk Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia.

Total biaya rata-rata sebuah perkara Pengadilan Agama untuk responden yang disurvei sebesar Rp. 789.666,- (USD 90), hampir empat kali penghasilan per kapita per bulan dari seorang yang hidup pada atau di bawah garis kemiskinan Indonesia.

Total biaya rata-rata sebuah perkara Pengadilan Negeri pada tahun 2008 sebesar Rp. 2.050.000,- (USD 230), jika pihak tersebut tidak menggunakan advokat. Biaya ini setara dengan sepuluh kali penghasilan per kapita per bulan dari seorang yang hidup pada atau di bawah garis kemiskinan Indonesia.

Biaya-biaya tersebut mengakibatkan masyarakat miskin tidak dapat mengajukan perkara hukum keluarga mereka ke pengadilan sesuai ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia.

- 8 **88% perempuan kepala keluarga PEKKA akan lebih termotivasi untuk memperoleh perceraian yang sah jika ada pembebasan biaya perkara.**

Pembebasan biaya perkara (*prodeo*) akan sangat membantu mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan di Indonesia, demikian pula para pengguna pengadilan miskin lainnya. Seringkali mereka harus berhutang dan menggunakan beberapa bulan penghasilan keluarga untuk dapat mengajukan sebuah perkara perceraian ke pengadilan..

- 9 **Biaya transportasi yang tinggi menjadi hambatan mengakses pengadilan, khususnya bagi masyarakat pedesaan yang miskin yang tinggal jauh dari pengadilan.**

Biaya transportasi ke pengadilan sangat bervariasi, tergantung jarak tempat tinggal seseorang dari pengadilan. Semakin jauh dari pengadilan, semakin besar biaya transportasi yang dikeluarkan.

Rata-rata biaya transportasi anggota PEKKA di perkotaan untuk hadir di pengadilan adalah Rp. 25.000,- (USD 2.50) untuk perjalanan pulang-pergi, sedangkan anggota PEKKA di pedesaan memerlukan biaya rata-rata sebesar Rp. 92.000,- (USD 9) untuk perjalanan pulang-pergi ke pengadilan dimana biaya ini hampir setara dengan setengah penghasilan per bulan keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia.

- 10 **89% perempuan PEKKA akan lebih termotivasi untuk memperoleh perceraian resmi jika sidang keliling dilaksanakan di kota terdekat.**

Bagi masyarakat pedesaan yang miskin, biaya transportasi merupakan bagian terbesar dari keseluruhan biaya membawa perkara ke pengadilan. Biaya transportasi dapat mencapai 70% atau lebih dari keseluruhan biaya mengajukan perkara ke pengadilan. Mendekatkan pengadilan ke pencari keadilan akan sangat meringankan biaya pengajuan perkara ke pengadilan dan meningkatkan akses kepada keadilan bagi masyarakat miskin yang tinggal di pedesaan dan daerah terpencil.

- 11 Penetapan uang panjar biaya perkara yang terlalu tinggi dalam perkara perceraian menjadi penghambat pencari keadilan untuk membawa perkaranya ke pengadilan, khususnya masyarakat miskin.**

Secara rata-rata, pengguna enam Pengadilan Agama yang disurvei membayar uang panjar 24% lebih tinggi dari biaya akhir perkara sebagaimana ditetapkan dalam putusan pengadilan. Pengguna pengadilan di enam Pengadilan Negeri yang disurvei membayar uang panjar 79% lebih tinggi dari biaya akhir perkara sebagaimana ditetapkan dalam putusan pengadilan.

Semakin tinggi uang panjar yang dipersyaratkan, semakin sedikit masyarakat miskin yang dapat membawa perkara hukum keluarganya ke pengadilan.

- 12 Pengembalian sisa uang panjar yang dibayarkan ke pengadilan penting bagi seluruh pengguna pengadilan, khususnya bagi yang miskin.**

Semakin besarnya transparansi biaya perkara dan uang panjar ke pengadilan dalam perkara perceraian akan membantu membangun kepercayaan publik dan keyakinan terhadap pengadilan.

- 13 79% anggota PEKKA yang dapat mengakses pengadilan merasa puas atau sangat puas atas pelayanan yang diberikan oleh pengadilan.**

- 14 78% dari 264 perceraian yang terjadi, anggota PEKKA mengidentifikasi kekerasan dalam rumah tangga sebagai salah satu faktor penyebab.<sup>4</sup>**

- 15 Perceraian melalui pengadilan memberikan kepastian hukum bagi perempuan dan masyarakat miskin.**

Tanpa perceraian yang sah tidak mungkin untuk menikah lagi secara sah. Anak-anak dari perkawinan selanjutnya dimana tidak didahului oleh perceraian yang sah tidak akan memperoleh nama ayah dalam akta kelahiran. Hal ini menjadi hambatan bagi banyak perempuan Indonesia untuk memperoleh akta kelahiran bagi anak-anak mereka.

Para hakim dan pegawai pengadilan di Indonesia serta perempuan kepala keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia setuju bahwa perceraian resmi melalui Pengadilan Indonesia memperjelas tanggung jawab hukum atas pemeliharaan dan pembiayaan kedua pasangan serta anak-anak dari perkawinan tersebut.

Perempuan PEKKA mengalami kesulitan memperoleh kartu keluarga yang mencantumkan mereka sebagai kepala keluarga tanpa akta cerai yang sah. Dokumen tersebut, yang membuktikan peran mereka sebagai perempuan kepala keluarga dapat membantu mereka mengakses pelayanan publik, khususnya yang ditujukan bagi masyarakat miskin, seperti program subsidi beras, pelayanan kesehatan gratis dan bantuan langsung tunai.

- 16 Sembilan dari sepuluh responden pengadilan yang disurvei tidak menganggap persyaratan hukum Indonesia untuk membawa perkara perceraian ke pengadilan sebagai faktor utama yang mendorong mereka membawa perkara ke pengadilan.**

Hanya 11% pengguna Pengadilan Agama dan 8% pengguna Pengadilan Negeri yang disurvei memilih menggunakan pengadilan karena dipersyaratkan oleh hukum Indonesia.

Dari 1.655 pengguna pengadilan yang disurvei, 89% dari pengguna Pengadilan Agama dan 91% dari pengguna Pengadilan Negeri mendaftarkan perkara mereka di pengadilan karena mekanisme penyelesaian di luar pengadilan, seperti musyawarah keluarga, telah gagal atau karena pasangannya telah memilih untuk mengajukan perkara mereka ke pengadilan.

<sup>4</sup> Kepada responden PEKKA yang disurvei ditanyakan apakah kekerasan (fisik, psikis, ekonomis atau seksual) terhadap mereka dan anak-anak mereka merupakan sebuah faktor dalam perceraian.

- 17 56% anak-anak perempuan PEKKA yang disurvei tidak memiliki akta kelahiran. Persentase ini dapat mencapai 87% pada perempuan PEKKA yang disurvei di Aceh.**

Sebuah siklus perkawinan dan perceraian tidak sah terjadi pada banyak perempuan kepala keluarga PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia. Kegagalan memperoleh dokumentasi hukum dalam perkawinan dan perceraian berhubungan dengan rendahnya tingkat kepemilikan akta kelahiran anak-anak mereka. Jika orang tua tidak mampu mengajukan perkara penetapan akta kelahiran ke Pengadilan Negeri, maka hak asasi manusia dasar anak tersebut atas identitas resmi dan akses terhadap sejumlah layanan sosial seperti kesehatan dan pendidikan akan tidak terpenuhi.

Pemerintah Indonesia telah memberikan prioritas dan perhatian yang serius bahwa setiap kelahiran anak Indonesia harus didaftarkan sebelum 2011. Persyaratan dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2006 menyebutkan bahwa orang tua harus mengajukan penetapan akta kelahiran ke Pengadilan Negeri jika mereka tidak membuat akta kelahiran untuk anak mereka dalam waktu satu tahun sejak tanggal kelahiran merupakan hambatan yang besar bagi masyarakat miskin dan mereka yang tinggal jauh dari kantor Catatan Sipil.

- 18 Dari 601 anggota PEKKA yang disurvei, 24% tidak pernah bersekolah dan 34% tidak pernah menyelesaikan sekolah dasar.**

42% anggota PEKKA menyelesaikan sekolah dasar; dibandingkan dengan angka rata-rata di tingkat nasional yakni sebesar 72%. 14% dari anggota PEKKA menyelesaikan sekolah lanjutan tingkat pertama, dibandingkan dengan angka rata-rata di tingkat nasional yakni sebesar 41%.<sup>5</sup>

27% anggota PEKKA yang disurvei menikah di bawah usia perkawinan menurut hukum (16 tahun). Dalam sebagian besar kasus, perkawinan di bawah umur telah menghalangi anak-anak perempuan menyelesaikan wajib belajar nasional sembilan tahun, karena pada umumnya sekolah tidak mengizinkan anak-anak perempuan melanjutkan pendidikannya setelah mereka menikah.

- 19 Pencapaian pendidikan para tanggungan perempuan PEKKA berada jauh di bawah standar nasional.**

- 28% tanggungan PEKKA tidak pernah bersekolah, dibandingkan dengan tingkat rata-rata nasional 8%
- 63% tanggungan PEKKA menyelesaikan sekolah dasar; dibandingkan dengan tingkat rata-rata nasional 72%
- 34% tanggungan PEKKA menyelesaikan sekolah lanjutan tingkat pertama, dibandingkan dengan tingkat rata-rata nasional 41%, dan
- 13% tanggungan PEKKA menyelesaikan sekolah lanjutan tingkat atas, dibandingkan dengan tingkat rata-rata nasional 23%.

- 20 Apakah seorang anak dapat menyelesaikan wajib belajar 9 tahun sangat terkait dengan apakah anak tersebut memiliki akta kelahiran.**

Di antara para tanggungan anggota PEKKA yang berusia 10-19 tahun yang disurvei di Jawa Barat, Kalimantan Barat dan Nusa Tenggara Timur; 78% masih bersekolah. Dari para tanggungan yang masih bersekolah tersebut, 70% memiliki akta kelahiran.

21 Biaya pendidikan seorang anak menghabiskan sebagian besar dari rata-rata penghasilan per kapita per tahun seorang anggota PEKKA:

- Mendidik seorang anak sekolah dasar pada sekolah negeri membutuhkan 51% penghasilan per kapita per tahun anggota PEKKA.
- Mendidik seorang anak sekolah lanjutan tingkat pertama pada sekolah negeri membutuhkan 140% penghasilan per kapita per tahun anggota PEKKA.
- Mendidik seorang anak sekolah lanjutan tingkat atas pada sekolah negeri membutuhkan 178% penghasilan per kapita per tahun anggota PEKKA.

Angka-angka ini menunjukkan bahwa total biaya pendidikan seorang anak pada sekolah lanjutan tingkat pertama dan sekolah lanjutan tingkat atas melampaui penghasilan rata-rata per kapita dalam keluarga PEKKA yang seharusnya digunakan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari anak tersebut. Untuk anak-anak perempuan kepala keluarga, pemenuhan wajib belajar sembilan tahun berada jauh dari kenyataan.

22 Anggota PEKKA akan cenderung lebih mendidik anak laki-laki daripada anak perempuan dengan perbandingan 3:1 jika harus memilih karena keterbatasan penghasilan keluarga.

*Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan berfokus memperluas akses terhadap keadilan bagi masyarakat miskin dan terpinggirkan, dengan mewujudkan kebijakan non-diskriminasi dan menerapkan kebijakan afirmatif. Konsekuensinya, perlu dipenuhi beberapa prasyarat dasar bagi penyediaan layanan bantuan hukum, yaitu: pertama, mewujudkan prinsip bahwa layanan adalah 'wajib' dan 'cuma-cuma' atau paling tidak 'terjangkau' secara ekonomi, dalam pemenuhan akses masyarakat miskin terhadap keadilan. Kedua, kemampuan masyarakat miskin untuk mempertahankan dan memperjuangkan hak konstitusional dan hak hukumnya, tanpa terdiskriminasi karena 'kemiskinannya'. Dalam bahasa hak asasi manusia, kondisi ini dijamin dengan pengakuan hak setiap orang yang sama di muka hukum dan pemerintahan. Ketiga, jaminan bahwa orang yang tidak mampu tidak mengalami hambatan dan bahkan memperoleh dukungan akses terhadap sumber daya hukum yang sama dengan orang kaya atau berkuasa.<sup>6</sup>*



# Bab 1

## Pengantar: Penelitian Akses dan Kesenjangan

Ketika Strategi Nasional Akses kepada Keadilan di Indonesia diluncurkan pada tahun 2009, kalimat pembukanya berbunyi:

*Penguatan akses terhadap keadilan bagi masyarakat, khususnya masyarakat miskin dan terpinggirkan merupakan hal yang tidak dapat ditawar-tawar lagi. Hal tersebut didasarkan pada belum optimalnya pemenuhan hak-hak rakyat Indonesia yang seharusnya dijamin oleh konstitusi. Berbagai langkah telah diupayakan untuk lebih meningkatkan pemberdayaan masyarakat pada berbagai bidang pembangunan, terutama di bidang sosial dan ekonomi. Bidang ekonomi dan sosial merupakan hak yang mendasar bagi rakyat Indonesia. Namun akan lebih bernilai lagi apabila pemenuhan di bidang sosial dan ekonomi juga didukung dengan penguatan hak-hak di bidang hukum. Dengan demikian, perwujudan Indonesia sebagai negara hukum, sedikit banyak dapat diwujudkan melalui pemenuhan akses terhadap keadilan.<sup>7</sup>*

Penelitian akses dan kesetaraan ini dilaksanakan sebagai proyek penelitian kerjasama yang dipimpin oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia dan Indonesia Australia Legal Development Facility (IALDF) dengan dukungan dana dari AusAID sejak 2007 sampai 2009. Empat komponen yang tercakup dalam penelitian ini menguji tingkat kepuasan pencari keadilan yang tengah mengakses pengadilan Indonesia dalam perkara hukum keluarga mereka. Hal ini juga untuk menguji apakah terdapat golongan masyarakat yang tidak dapat mengajukan perkara hukum keluarga mereka ke pengadilan dan apa alasannya. Salah satu unsur penelitian menilai hambatan yang dihadapi oleh perempuan kepala keluarga dalam organisasi PEKKA, yang sebagian besar hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia, dalam mengajukan perkara hukum

keluarga mereka ke pengadilan. Hal ini merupakan cara untuk menilai hambatan yang secara umum dihadapi para perempuan, masyarakat miskin atau mereka yang tinggal di daerah terpencil.

Bab Pertama ini memberikan gambaran tentang tujuan, metodologi, unsur-unsur penelitian yang tercakup dalam penelitian akses dan kesetaraan ini. Ini juga memberikan gambaran umum statistik yang tersedia tentang perempuan kepala keluarga di Indonesia dan anggota organisasi PEKKA yang setuju untuk disurvei sebagai bagian dari penelitian ini.

Bab Kedua membahas alasan pentingnya mengajukan perkara hukum keluarga dan akta kelahiran ke pengadilan bagi warga Indonesia. Berikutnya adalah gambaran umum tentang persyaratan hukum untuk memperoleh akta nikah, akta cerai atau akta kelahiran yang sah dan bagaimana masyarakat miskin dapat mengajukan perkaranya ke pengadilan dengan bebas biaya perkara (*percaro prodeo*). Bab ini diakhiri dengan data tentang jumlah perkara perceraian yang disidangkan di Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama dan peningkatannya dalam satu dekade terakhir.

Bab Ketiga menyampaikan temuan-temuan utama penelitian dari Survei Kemiskinan dan Akses Hukum dalam kaitannya dengan anggota PEKKA:

- (i) tingkat penghasilan dan kemampuan mengakses program-program bantuan pemerintah untuk masyarakat miskin
- (ii) kemampuan untuk memperoleh akta nikah, akta cerai dan akta kelahiran yang sah bagi diri mereka sendiri maupun anak-anak mereka (dan mempertimbangkan alasan mengapa akses terhadap instansi pemerintah dan pengadilan bagi anggota PEKKA terbatas), dan
- (iii) tingkat pendidikan mereka dan tanggungan mereka (dan dibandingkan dengan data nasional tentang pencapaian pendidikan).

Bab Keempat menyimpulkan temuan-temuan utama dan menyampaikan rekomendasi kebijakan strategis.

## Gambaran Umum

Penelitian akses dan kesetaraan merupakan hasil penelitian gabungan yang memuat empat penelitian terpisah yang dilakukan selama lebih dari tiga tahun.

## Tujuan Penelitian

Penelitian akses dan kesetaraan dalam perkara hukum keluarga dan akta kelahiran memiliki tujuan sebagai berikut:

- (i) Memberikan Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA) data empiris mengenai kualitas pelayanan yang diberikan pada para pengguna pengadilan oleh Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama dalam bidang hukum keluarga.
- (ii) Menjelaskan apakah terdapat bagian dari masyarakat, khususnya mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia, yang tidak mampu atau tidak bersedia mengakses pelayanan Peradilan Agama dan Peradilan Umum untuk perkara perceraian dan akta kelahiran mereka dan untuk menemukan alasannya.
- (iii) Memberikan masukan kebijakan strategis (baik keuangan maupun keorganisasian) yang harus dilakukan oleh Mahkamah Agung dalam meningkatkan akses universal terhadap Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri bagi masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan atau di daerah terpencil. Penelitian ini mempertimbangkan hal-hal tersebut dengan fokus khusus pada perkara perceraian [baik di Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri] dan pemberian Penetapan Akta Kelahiran oleh Pengadilan Negeri, dan
- (iv) Mengidentifikasi bagaimana ketiadaan akta kelahiran mempengaruhi akses seseorang terhadap layanan publik yang lebih luas, seperti pendidikan.

## Perempuan kepala keluarga di Indonesia

Di tahun 2010, Biro Pusat Statistik (BPS) memperkirakan terdapat 65 juta keluarga di Indonesia. Dari keluarga-keluarga tersebut, 14% (9 juta) nya dikepalai oleh perempuan.<sup>8</sup> BPS mendefinisikan kepala keluarga sebagai seorang yang bertanggung jawab atas kebutuhan sehari-hari sebuah keluarga atau seorang yang dianggap kepala dari keluarga tersebut.<sup>9</sup> Seorang kepala keluarga dapat merupakan seorang laki-laki ataupun perempuan dengan status perkawinan tidak menikah, menikah, bercerai hidup atau cerai mati.

BPS mendefinisikan pasangan bercerai adalah ketika suami dan istri berpisah. Ini termasuk perceraian-perceraian yang tidak resmi karena belum diputuskan oleh Pengadilan Indonesia. Meskipun tidak memiliki kekuatan hukum, adalah mungkin bagi laki-laki untuk menceraikan istrinya berdasarkan adat setempat atau secara hukum agama di Indonesia. Dalam prakteknya, satu-satunya cara seorang perempuan dapat memulai proses perceraian adalah melalui pengadilan. Definisi BPS tentang perceraian tidak termasuk suami-istri yang tinggal terpisah tetapi masih menganggap diri mereka menikah, misalnya ketika suami atau istri tinggal di daerah lain untuk tujuan pendidikan atau bekerja. Perempuan yang tidak pernah menikah tetapi memiliki anak juga dimasukkan dalam definisi BPS tersebut sebagai orang yang bercerai.<sup>10</sup>

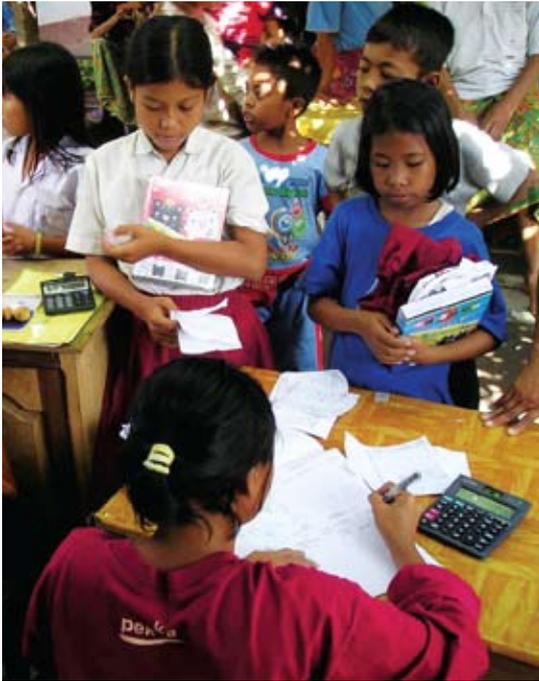
Definisi BPS untuk kepala keluarga saat ini memungkinkan dua kategori orang yang dianggap sebagai kepala keluarga: (i) orang yang sesungguhnya bertanggung jawab atas kebutuhan sehari-hari keluarga atau (ii) orang yang dianggap sebagai kepala keluarga.<sup>11</sup> Definisi ini akan membingungkan karena hanya satu orang yang dapat disebut sebagai kepala keluarga melalui proses survei nasional BPS. Dalam banyak keluarga Indonesia, yang disebut di poin (i) mungkin adalah perempuan dan yang dimaksud poin (ii) adalah laki-laki. Misalnya, dalam

8 Hartanto, Wendy (2010) *The 2010 Indonesia Population Census*, Statistics Indonesia/BPS and *Statistik Gender 2009*, BPS.

9 <http://sirusa.bps.go.id/index.php?link=kueslistbykegiatan> viewed on 14 December 2009. **Kepala Rumah Tangga (Head of Household)**: seorang dari sekelompok anggota rumah tangga yang bertanggung jawab atas kebutuhan sehari-hari rumah tangga tersebut atau orang yang dianggap/ditunjuk sebagai kepala di dalam rumah tangga tersebut.

10 <http://sirusa.bps.go.id/index.php?link=kueslistbykegiatan> viewed on 14 December 2009. **Cerai hidup (Divorced)**: Status dari mereka yang hidup berpisah sebagai suami isteri karena bercerai dan belum kawin lagi. Dalam hal ini termasuk mereka yang mengaku cerai walaupun belum resmi secara hukum. Sebaliknya, tidak termasuk mereka yang hanya hidup terpisah tetapi masih berstatus kawin, misalnya suami/isteri ditinggalkan oleh isteri/suami ke tempat lain karena sekolah, bekerja, mencari pekerjaan, atau untuk keperluan lain. Wanita yang mengaku belum pernah kawin tetapi pernah hamil, dianggap cerai hidup.

11 Definisi ini hanya digunakan dalam kondisi tertentu misalnya sebuah rumah tangga dimana sejumlah mahasiswa tinggal bersama dan (untuk tujuan survei BPS) mereka harus menunjuk salah satu diantara mereka sebagai kepala keluarga. Definisi ganda ini lebih mudah dipahami oleh enumerator survei namun tidak dapat mudah dipahami dalam mengkategorisasi apakah responden survei masuk pada kategori pertama atau kategori kedua.



banyak keluarga di Indonesia, suami pindah ke tempat lain karena mencari pekerjaan.

Dalam kondisi ini, istri menjadi kepala keluarga secara nyata (*de facto*), khususnya dalam kasus-kasus dimana suami telah meninggalkan keluarga untuk waktu yang lama dan tidak memberi nafkah apapun kepada keluarga. Dalam kasus-kasus seperti ini, suami dapat tetap dianggap kepala keluarga berdasarkan definisi BPS dan jarang sekali perempuan akan menyebut dirinya sebagai kepala keluarga. Oleh karena itu sangat mungkin telah terjadi perkiraan yang rendah terhadap jumlah keluarga yang dikepalai oleh perempuan di Indonesia. Hal ini berimplikasi pada perencanaan kebijakan dan implementasinya, khususnya bagi program-program Indonesia untuk pengentasan kemiskinan, yang seharusnya memberi manfaat kepada perempuan kepala keluarga seperti halnya laki-laki kepala keluarga dan keluarganya

## LSM PEKKA

Rata-rata 9 juta keluarga di Indonesia dikepalai oleh perempuan. Keluarga ini meliputi 44 juta warga negara.<sup>12</sup> PEKKA (Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga) adalah sebuah LSM Indonesia yang didirikan pada tahun 2001 yang bekerja dengan lebih dari 12.000 perempuan kepala keluarga melalui sebuah jejaring yang terdiri dari 500 kelompok PEKKA yang tersebar di 330 desa di 8 Propinsi di Indonesia, termasuk NAD, Jawa Barat, Jawa Tengah, Kalimantan Barat, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku Utara dan Sulawesi Tenggara.<sup>13</sup>

Visi PEKKA adalah untuk membangun kapasitas perempuan kepala keluarga dengan cara:

- 1 meningkatkan kesejahteraan perempuan kepala keluarga,
- 2 memfasilitasi peningkatan akses perempuan kepala keluarga terhadap sumber daya,
- 3 meningkatkan partisipasi aktif perempuan kepala keluarga dalam setiap fase pembangunan di wilayah mereka,
- 4 meningkatkan kesadaran kritis perempuan kepala keluarga tentang hak mereka sebagai anggota masyarakat yang setara dengan anggota masyarakat lainnya, dan
- 5 memberdayakan perempuan kepala keluarga untuk memiliki kontrol terhadap hidup mereka dan dalam proses pengambilan keputusan baik di dalam keluarga maupun dalam masyarakat.

Anggota PEKKA adalah perempuan yang menjadi kepala keluarga karena suami meninggal, cerai hidup, ditelantarkan atau tidak menikah. Perempuan yang menikah tetapi menghidupi keluarga karena suami sakit, cedera, tidak dapat bekerja, atau bekerja di luar negeri dan suaminya tersebut tidak membiayai kebutuhan ekonomi keluarga juga dapat menjadi anggota PEKKA.

Keanggotaan PEKKA sebagai sebuah kelompok khusus dapat membantu laporan ini dalam menyimpulkan tentang hambatan yang dihadapi perempuan Indonesia yang (i) pernah mengalami perceraian (ii) berada di bawah garis kemiskinan Indonesia (iii) pada umumnya belum mengakses pengadilan untuk mensahkan perceraianya

<sup>12</sup> BPS Data Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) 2008 data menetapkan bahwa rata-rata jumlah rumah tangga Indonesia terdiri dari 4.88 anggota keluarga.

<sup>13</sup> Informasi lengkap mengenai PEKKA dalam bahasa Indonesia dan Inggris dapat diakses secara lengkap dalam website at [www.PEKKA.or.id](http://www.PEKKA.or.id).

dan (iv) sebagai perempuan, merupakan jender mayoritas yang mengajukan perkara perceraian ke pengadilan.

Anggota PEKKA merupakan kelompok yang kurang beruntung baik secara sosial maupun ekonomi. Dengan mengidentifikasi hambatan yang dihadapi kelompok ini dalam mengajukan perkara hukum keluarga mereka ke pengadilan, maka hal ini juga dapat dianggap merefleksikan hambatan yang dihadapi oleh kelompok yang kurang beruntung lainnya di Indonesia. Demikian juga apabila pengadilan-pengadilan Indonesia dapat meningkatkan akses anggota PEKKA terhadap keadilan, maka akses terhadap keadilan bagi kelompok-kelompok yang tidak beruntung secara sosial dan ekonomi lainnya juga dapat ditingkatkan.

## Penelitian Akses dan Kesenjangan Tahun 2007

Penelitian ini menggunakan informasi dan data yang diperoleh dari penelitian akses dan kesetaraan tahun 2007 yang didanai oleh Pemerintah Australia. Laporan penelitian tersebut, *Memberi Keadilan Bagi Para Pencari Keadilan: Sebuah Laporan Tentang Pengadilan Agama Indonesia: Penelitian Tahun 2007 Tentang Akses dan Kesenjangan*<sup>14</sup> memberikan informasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia, yang selanjutnya, meningkatkan anggaran Peradilan Agama pada tahun 2008 sebanyak Rp. 23 Milyar (USD 2,3 Juta) untuk membebaskan biaya perkara bagi masyarakat miskin (perkara prodeo) dan untuk menyelenggarakan lebih banyak sidang keliling guna membantu mereka yang tinggal di pedesaan dan daerah terpencil untuk mengakses pengadilan dalam perkara hukum keluarga mereka.

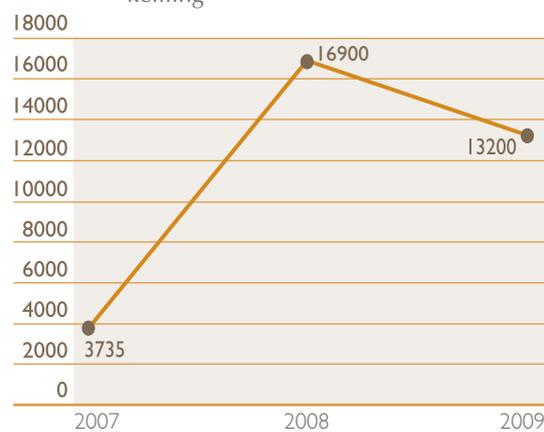
**Gambar 1** Perkiraan jumlah kasus dengan pembebasan biaya – Prodeo



Dalam APBN tahun 2009 untuk Peradilan Agama terdapat tambahan biaya perkara sebesar Rp. 12 Milyar berikutnya (USD 1,2 Juta) sekalipun secara keseluruhan terdapat pengurangan anggaran Mahkamah Agung karena krisis keuangan global. Ini mewakili peningkatan secara rata-rata pertahun sebesar delapan belas kali dalam dua tahun terakhir anggaran Peradilan Agama untuk perkara *prodeo* dan sidang keliling. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang dicanangkan Pemerintah Indonesia untuk tahun 2010-2014, lebih dari 300 Milyar (sekitar USD 35 Juta) telah dianggarkan untuk mendukung akses bagi masyarakat miskin kepada pengadilan Indonesia termasuk untuk membebaskan biaya perkara (perkara *prodeo*), sidang keliling dan bantuan hukum. Satu per tiga dari anggaran ini dialokasikan untuk Peradilan Agama.<sup>16</sup>

Data yang dikumpulkan dari 343 Peradilan Agama digunakan untuk mengukur bagaimana peningkatan pendanaan ini diwujudkan ke dalam semakin banyaknya masyarakat miskin memperoleh manfaat dari akses yang lebih baik kepada Peradilan Agama melalui proses pembebasan biaya perkara dan peningkatan sidang keliling di pedesaan dan daerah terpencil. Berdasarkan proyeksi dari sample yang mewakili lebih dari 50% Peradilan Agama, diperkirakan bahwa pada akhir tahun 2009 terdapat peningkatan sepuluh kali lipat dalam jumlah masyarakat miskin mengakses program *prodeo* di Peradilan Agama. Juga terdapat peningkatan empat kali lipat dalam jumlah pengguna Peradilan Agama yang tinggal di pedesaan dan daerah terpencil yang mengajukan perkaranya dalam sidang keliling.<sup>17</sup>

**Gambar 2** Perkiraan jumlah kasus melalui 'sidang keliling'



<sup>14</sup> Sumner, C. (2008), *Memberi Keadilan Bagi Para Pencari Keadilan: Sebuah Laporan Tentang Pengadilan Agama Indonesia: Penelitian Tahun 2007 Tentang Akses dan Kesenjangan*. Mahkamah Agung and AusAID.7.

<sup>15</sup> Di tahun 2007 anggaran Pengadilan Agama untuk membebaskan biaya perkara dan penyelenggaraan sidang keliling adalah kurang dari satu milyar rupiah dan pada tahun 2008 meningkat menjadi 24 milyar rupiah.

<sup>16</sup> RPJMN 2010-2014 (Bidang Politik, Hukum dan Keamanan) on I.M. 174

<sup>17</sup> Data diperoleh dari database SMS yang dimiliki oleh Badilag dari 170 Pengadilan Agama (50%) yang dilaporkan sepanjang tahun 2009.

## Penelitian Akses dan Kesetaraan Tahun 2009

Berdasarkan permintaan Mahkamah Agung, penelitian akses dan kesetaraan lanjutan dilaksanakan pada tahun 2009 yang meliputi Pengadilan Negeri di Indonesia. Penelitian ini melanjutkan kerjasama yang telah terjalin dengan PEKKA, LSM Indonesia.

Penelitian ini dilakukan sebagai proyek penelitian kerjasama yang dipimpin oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia dan Indonesia Australia Legal Development Facility (IALDF) yang didanai AusAID. Proyek penelitian ini melibatkan mitra-mitra sebagai berikut:

- Mahkamah Agung Republik Indonesia (termasuk Pengadilan Negeri dan Agama serta Direktorat Jenderal yang secara administratif mendukung kedua yurisdiksi ini yaitu Badilum dan Badilag)
- Staf IALDF
- *Family Court of Australia*
- PEKKA, LSM untuk Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga Indonesia
- Pusat Penelitian Islam dan Masyarakat (PPIM) pada Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta
- Lembaga Penelitian SMERU
- Advokat yang berpraktek mandiri dan pengacara bantuan hukum yang menangani perkara hukum keluarga, serta
- Sejumlah individu peneliti dan pakar jender yang berkontribusi pada penyusunan dan implementasi penelitian akses dan kesetaraan.

Singkatnya, penelitian akses dan kesetaraan ini melakukan survei dalam waktu tiga tahun terakhir terhadap sekitar 2500 penduduk Indonesia untuk memperoleh pandangan dan persepsi mereka tentang hukum keluarga dan akses terhadap pengadilan Indonesia. Penelitian ini juga mempelajari dan menganalisa 1214 berkas perkara perceraian dan akta kelahiran. 68 Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama di 18 propinsi di Indonesia telah dilibatkan dalam penelitian akses dan kesetaraan.

## Metodologi

Untuk dapat mencapai tujuan penelitian, studi mengajukan pertanyaan terkait akses dan kesetaraan di pengadilan Indonesia dari empat perspektif yang berbeda:

- (i) Pengguna pengadilan yang mengakses pengadilan ditanyakan tentang persepsi mereka terhadap tingkat pelayanan yang mereka terima ketika membawa perkara mereka ke pengadilan.
- (ii) Anggota profesi hukum juga ditanyakan tentang persepsi mereka tentang tingkat layanan yang diberikan kepada para klien dan diri mereka sendiri.
- (iii) Berkas perkara yang disimpan oleh pengadilan dalam perkara hukum keluarga ditinjau untuk mengumpulkan data terkait dengan masalah utama dalam pelayanan pengguna pengadilan, seperti biaya pengadilan dan jumlah rata-rata kehadiran wajib para pihak di pengadilan untuk perkara mereka, dan
- (iv) Perempuan kepala keluarga (sebagian besar hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia) diwawancarai untuk melihat apakah kelompok yang kurang beruntung di Indonesia dapat mengakses pengadilan untuk perkara hukum keluarga dan akta perceraian mereka.

Penelitian akses dan kesetaraan tahun 2007-2009 terdiri dari empat komponen penelitian berikut ini, masing-masing dengan metodologi yang berbeda.



Gambar 3 Propinsi-propinsi di Indonesia dimana Penelitian Akses dan Kesetaraan dilaksanakan pada tahun 2007-2009



Tabel 1 Pengadilan yang termasuk dalam Penelitian Akses dan Kesetaraan 2007-2009

- 01 Nanggroe Aceh Darussalam
- 02 Sumatera Utara
- 03 Riau
- 04 Kepulauan Riau
- 05 Sumatera Barat
- 06 Jambi
- 07 Bengkulu
- 08 Sumatera Selatan
- 09 Bangka Belitung
- 10 Lampung
- 11 Banten
- 12 Jakarta
- 13 Jawa Barat
- 14 Jawa Tengah
- 15 Yogyakarta
- 16 Jawa Timur
- 17 Bali
- 18 Nusa Tenggara Barat
- 19 Nusa Tenggara Timur
- 20 Kalimantan Barat
- 21 Kalimantan Tengah
- 22 Kalimantan Timur
- 23 Kalimantan Selatan
- 24 Sulawesi Utara
- 25 Gorontalo
- 26 Sulawesi Barat
- 27 Sulawesi Tengah
- 28 Sulawesi Selatan
- 29 Sulawesi Tenggara
- 30 Maluku Utara
- 31 Maluku
- 32 Papua Barat
- 33 Papua

Propinsi		Pengadilan
1	Aceh (NAD)	PA Lhoksukon
2	Sumatera Utara	PN Medan, PA Tebing Tinggi
3	Sumatera Barat	PA Bukit Tinggi
4	Sumatera Selatan	PN PA Palembang, PA Kayu Agung
5	Riau	PA Rengat
6	DKI Jakarta	PN Jakarta Pusat, PN Jakarta Barat, PN Jakarta Selatan, PA Jakarta Barat, PA Jakarta Selatan
7	Jawa Barat	PN Bekasi, PN Cibinong, PA Subang, PA Cibadak, PA Cikarang, PA Tasikmalaya, PA Bogor, PA Cianjur
8	Jawa Tengah	PN Semarang, PA Banjarnegara, PA Kendal, PA Wonosobo, PA Pati, PA Boyolali, PA Banyumas, PA Semarang, PA Purwokerto,
9	Jawa Timur	PN Surabaya, PN Sidoarjo, PN Kab. Kediri, PN Blitar, PN Malang, PN Jember, PA Kab.Kediri, PA Tulungagung, PA Kab.Madiun, PA Gresik, PA Bondowoso, PA Trenggalek, PA Ngawi, PA Ponorogo, PA Kab. Malang, PA Malang (Kota)
10	Yogyakarta	PN Yogyakarta, PN Sleman, PA Yogyakarta, PA Sleman
11	Kalimantan Timur	PA Samarinda
12	Kalimantan Selatan	PA Kandangan
13	Kalimantan Barat	PN Pontianak, PA Pontianak
14	Sulawesi Utara	PN Manado, PN Tondano, PN Bitung, PA Manado,
15	Sulawesi Tengah	PN Palu, PN Luwuk, PN Poso
16	Sulawesi Selatan	PA Pangkep
17	NTB	PA Sumbawa Besar, PA Giri Menang
18	Bali	PN Denpasar, PN Gianyar, PN Tabanan, PA Denpasar

## 1. Survei Pengguna Pengadilan

Agar penelitian berdampak dalam skala nasional, sejumlah 1653 responden dari 60 pengadilan (baik Pengadilan Agama maupun Pengadilan Negeri) dipilih secara acak dan diwawancarai sebagai berikut:<sup>18</sup>

- a. Pada tahun 2007, 1040 pengguna pengadilan dari 35 Pengadilan Agama, yang perkaranya diajukan pada tahun 2006, dipilih secara acak untuk memperoleh pandangan mereka tentang tingkat pelayanan yang diberikan kepada mereka oleh Pengadilan Agama.
- b. Pada tahun 2009, 613 pengguna pengadilan dari 25 Pengadilan Negeri, yang perkaranya diajukan pada tahun 2008, dipilih secara acak untuk memperoleh pandangan mereka tentang tingkat pelayanan yang diberikan kepada mereka oleh Pengadilan Negeri.

## 2. Survei Profesi Hukum

Dalam tahun 2009, 65 anggota pengacara dan organisasi bantuan hukum (termasuk klinik-klinik bantuan hukum universitas) dari Denpasar, Yogyakarta dan Malang dengan pengalaman di bidang hukum keluarga disurvei untuk memperoleh pandangan mereka tentang tingkat pelayanan yang diberikan oleh Pengadilan Negeri, khususnya dalam bidang hukum keluarga. Masing-masing peserta kelompok terfokus juga mengisi kuesioner.

Melalui diskusi kelompok terfokus, advokat dan perwakilan organisasi bantuan hukum memberikan komentar umum tentang tingkat pelayanan yang diberikan oleh Pengadilan Negeri, dan dalam beberapa perkara Pengadilan Agama, dalam bidang hukum keluarga. Kelompok terfokus juga memberikan kesempatan kepada anggota profesi untuk mendiskusikan bidang-bidang di mana Pengadilan Negeri dapat meningkatkan pelayanannya bagi masyarakat miskin dan mereka yang hidup di pedesaan dan daerah terpencil.

Tabel 2 Metodologi sampling pengguna pengadilan

	Survei Pengadilan Umum	Survei Peradilan Agama
<b>Sampel</b>	Nasional	Nasional
<b>Metode</b>	Sampel Acak	Sampel Acak
<b>Jumlah Responden</b>	613 (data valid sejumlah 609) dari 25 Pengadilan Negeri	1,042 (data valid sejumlah 1.033) dari 35 Pengadilan Agama
<b>Status para pihak dalam perkara perceraian mereka</b>	<b>Penggugat</b> (pihak yang mengajukan perkara perceraian): 302=49,6% <b>Tergugat</b> dalam perkara perceraian: 307=50,4%	<b>Penggugat</b> (pihak yang mengajukan perkara perceraian): 519=50,2% <b>Tergugat</b> dalam perkara perceraian: 514=49,8%
<b>Jender dari Responden yang disurvei</b>	<b>Laki-laki</b> 295 =48,1% <b>Perempuan</b> 318=51,9%	<b>Laki-laki</b> 431=41,4% <b>Perempuan</b> 611=58,6%
<b>Tingkat Kesalahan</b>	+/- 4% dengan tingkat keyakinan 95%	+/- 3% dengan tingkat keyakinan 95%
<b>Tahun pelaksanaan survei</b>	Survei dilakukan tahun 2009 untuk para pihak yang perkaranya disidangkan di Peradilan Umum pada tahun 2008. <sup>19</sup>	Survei dilakukan tahun 2007 untuk para pihak yang perkaranya disidangkan di peradilan Agama pada tahun 2006.

<sup>18</sup> Pengadilan Negeri menangani kurang dari 4500 perkara perceraian pada lebih dari 340 Pengadilan Negeri. 25 Pengadilan Negeri dipilih secara acak dari 55 Pengadilan Negeri yang menangani lebih dari 50 perkara perceraian pada tahun 2008.

<sup>19</sup> 89% dari perkara Pengadilan Negeri disidangkan pada tahun 2008, 7% perkara disidangkan pada tahun 2007 dan 4% pada tahun 2009.

### 3. Analisa berkas perkara

Dalam tahun 2009, analisa berkas perkara dilaksanakan terhadap 1214 berkas perkara perceraian dan akta kelahiran dari enam Pengadilan Negeri dan enam Pengadilan Agama. Analisa berkas perkara ini memberikan data tentang (i) jumlah kehadiran para pihak dalam jangka waktu penanganan perkara (ii) lamanya waktu yang dibutuhkan mulai dari pendaftaran perkara di pengadilan sampai putusan, dan (iii) total biaya perkara bagi para pihak.

12 pengadilan dipilih (lihat Tabel 3) dan meliputi empat pengadilan dengan jumlah perkara tinggi (didefinisikan sebagai pengadilan dengan lebih dari 1000 perkara per tahun di luar perkara lalu lintas ataupun perkara tindak pidana ringan), empat pengadilan dengan jumlah perkara sedang (didefinisikan sebagai pengadilan dengan jumlah perkara antara 500 sampai dengan 1000 perkara) dan empat pengadilan dengan jumlah perkara rendah (didefinisikan sebagai pengadilan dengan jumlah perkara kurang dari 500 perkara).

1163 berkas perkara perceraian yang merepresentasikan antara 9% sampai dengan 100% dari total perkara perceraian yang disidangkan oleh pengadilan-pengadilan tersebut dalam tahun 2008, dianalisa untuk tujuan penelitian ini.

Demikian pula, 51 berkas perkara akta kelahiran pada tiga dari enam Pengadilan Negeri disurvei yang merepresentasikan 100% berkas perkara akta

kelahiran pada Pengadilan Negeri di Jakarta Pusat, Malang dan Yogyakarta dianalisa.

Tabel 3 merinci persentase jumlah keseluruhan perkara perceraian yang dianalisa per pengadilan dalam analisa berkas perkara.

### 4. Survei Kemiskinan dan Akses terhadap Hukum (Survei PEKKA)

Dalam tahun 2007 dan 2009, sejumlah 764 anggota PEKKA disurvei untuk mengetahui apakah mereka dapat mengajukan perkara perceraian dan akta kelahiran mereka ke pengadilan Indonesia dan jika tidak, hambatan apakah yang mereka hadapi. Data yang dipresentasikan dalam laporan ini mengacu pada 600 perempuan kepala keluarga yang diwawancarai dalam tahun 2009 dari NAD (Aceh), Jawa Barat, Kalimantan Barat dan Nusa Tenggara Timur.

Wilayah penelitian dipilih meliputi wilayah geografis tempat PEKKA berada di bagian barat, tengah dan timur Indonesia. Di setiap propinsi dipilih sebuah kabupaten, dan di setiap kabupaten tersebut dipilih dua kecamatan dengan kriteria sebagai berikut: (i) baik wilayah perkotaan maupun pedesaan (ii) jumlah responden proporsional dengan jumlah anggota PEKKA di kecamatan (iii) komunitas Muslim dan Kristen/Katolik proporsional supaya data perkara hukum keluarga pada Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri dapat dikumpulkan, dan (iv) desa dipilih secara acak berdasarkan rata-rata jumlah anggota PEKKA.

Tabel 3 Metodologi sampling analisa berkas perkara

Pengadilan Negeri			Pengadilan Agama		
	Jumlah berkas perkara perceraian yang ditinjau ulang dari total perkara perceraian yang masuk tahun 2008	% berkas perkara perceraian yang disidangkan tahun 2008 yang dianalisa		Jumlah berkas perkara perceraian yang dianalisa dari total perkara perceraian yang masuk tahun 2008	% berkas perkara perceraian yang disidangkan tahun 2008 ditinjau ulang
PN Bitung	48 dari 48	100%	PA Jakarta Selatan	239 dari 1962	12%
PN Gianyar	23 dari 40	58%	PA Kab Malang	443 dari 4743	9%
PN Jakarta Pusat	78 dari 125	62%	PA Manado	43 dari 149	29%
PN Malang	62 dari 69	90%	PA Pontianak	59 dari 592	10%
PN Pontianak	40 dari 44	91%	PA Yogyakarta	47 dari 467	10%
PN Yogyakarta	50 dari 50	100%	PA Denpasar	31 dari 232	13%
<b>Total</b>	<b>301 dari 376 perkara yang masuk tahun 2008</b>	<b>83% rata-rata sampel survei perkara perceraian</b>	<b>Total</b>	<b>862 dari 8145 perkara</b>	<b>14% rata-rata sampel survei perkara perceraian</b>

Anggota PEKKA yang dipilih sebagai responden berusia kurang dari atau sama dengan 65 tahun ke bawah dan bertanggung jawab sebagai pencari nafkah utama terhadap satu atau lebih anggota keluarga. Anggota keluarga yang ditanggung meliputi anak-anak, orang tua, saudara dan anggota keluarga besar lainnya.

Sebuah tim penelitian dibentuk untuk memberikan arahan pada seluruh aspek penelitian *Survei Kemiskinan dan Akses terhadap Hukum*. Tim tersebut terdiri dari perwakilan:

- PEKKA: Nani Zulminarni, Fitria Villa Sahara, Kodar Tri Wusananingsih, Mien Rianingsih, Romlawati and Adi Nugroho
- SMERU: Akhmadi, Sri Budiwati, Asri Yusrina, Athia Yumna
- Indonesia Australia Legal Development Facility: Cate Sumner, Penasihat Utama—Akses kepada Keadilan/ Reformasi Yudisial, dan
- *Family Court of Australia*: Leisha Lister, Penasihat Eksekutif.

Seluruh anggota tim berkontribusi dalam bidang keahlian masing-masing dan bekerja untuk mentransfer pengetahuan mereka kepada anggota tim lainnya. Kerjasama penelitian mencakup seluruh aspek penelitian akses dan kesetaraan.

Tabel 4 Wilayah Penelitian dan Jumlah Responden

No.	Propinsi	Kabupaten	Kecamatan	Jumlah Responden
				Anggota PEKKA
1	Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)	Pidie	Mutiara Timur Kembang Tanjong	164
2	Jawa Barat	Karawang Cianjur	Telagasari Tempuran	115
3	Kalimantan Barat	Pontianak Kubu Raya	Siantan Sungai Raya Rasau Jaya	155
4	Nusa Tenggara Timur	Flores Timur	Kelubagolit Ile Boleng	167
<b>Total</b>				<b>601</b>



Tabel 5 Jadwal Waktu dan Pendekatan terhadap Survei Kemiskinan dan Akses terhadap Hukum

<b>Februari 2009</b>	PEKKA, SMERU, LDF dan <i>Family Court of Australia</i> menyusun kuesioner survei dan metodologi sampling.
<b>Maret 2009</b>	Survei awal dilakukan oleh PEKKA dan SMERU di Karawang.
<b>April 2009</b>	Penelitian dilaksanakan di Aceh, NTT, Jawa Barat dan Kalimantan Barat bersama-sama dengan PEKKA dan SMERU dan mencakup 750 survei serta diskusi mendalam dengan pemerintah dan pejabat pengadilan serta anggota PEKKA.
<b>Mei–Juni 2009</b>	SMERU memproses data yang disurvei dan melatih anggota staf PEKKA menggunakan piranti lunak (software) data manajemen.
<b>Juli–Nopember 2009</b>	Data dianalisa oleh seluruh anggota tim peneliti dan temuan utama penelitian serta masukan strategis untuk publikasi disusun.
<b>Nopember–Desember 2009</b>	Rancangan laporan dipersiapkan oleh anggota tim penelitian.
<b>Maret 2010</b>	Laporan diselesaikan.



## **Bab 2**

Pengantar: Yurisdiksi  
Hukum Keluarga Pada  
Pengadilan Negeri Dan  
Pengadilan Agama

Bab ini mendiskusikan mengapa masyarakat Indonesia perlu mengajukan persoalan hukum keluarga dan akte kelahiran ke Pengadilan. Selain itu, bab ini memuat gambaran singkat tentang persyaratan hukum untuk mensahkan perkawinan, memperoleh akta cerai atau akta lahir dan bagaimana masyarakat miskin dapat mengajukan perkara hukum keluarga melalui perkara bebas biaya atau *prodeo*. Bab ini menyajikan kesimpulan mengenai jumlah kasus perceraian yang diajukan ke Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama yang senantiasa menunjukkan peningkatan dalam waktu sepuluh tahun belakangan.

## Pentingnya Penyelesaian Perkara Hukum Keluarga dan Akta Kelahiran di Pengadilan

*"... hak untuk diakui di hadapan hukum" adalah salah satu hak asasi manusia yang paling penting. Oleh karena itu negara wajib memberikan pengakuan resmi dan sah tentang keberadaan seseorang. Pemberdayaan Hukum mensyaratkan dokumen dengan biaya terjangkau yang dengan dokumen tersebut si pembawa dapat membuktikan identitasnya. Tanpa bukti identitas yang sah, masyarakat miskin, khususnya, seringkali terabaikan dari perlindungan resmi dalam sistem hukum negara dan sebagai penerima manfaat dari aset dan layanan publik.<sup>20</sup>*

### Persyaratan Hukum Indonesia

Hukum Indonesia mensyaratkan setiap perceraian diselesaikan oleh Pengadilan Agama bagi umat Muslim dan Pengadilan Negeri bagi umat non-Muslim agar perceraian tersebut sah. (Undang-undang nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan). Oleh karena itu perkara perceraian wajib diajukan ke hadapan pengadilan di Indonesia supaya perkawinan tersebut diakhiri secara sah.

### Akses keadilan untuk semua

Sebuah prinsip keadilan adalah bahwa keadilan itu harus universal. Jika hukum Indonesia mewajibkan seluruh perceraian diselesaikan di hadapan pengadilan Indonesia, maka seluruh warga negara Indonesia yang bercerai harus dapat membawa perkara mereka ke pengadilan terlepas seberapa

kaya atau miskinnya mereka, seberapa terpelajarinya mereka, atau seberapa jauhnya mereka tinggal dari pengadilan.

### Kepastian Hukum

Para hakim, pengguna pengadilan dan anggota masyarakat yang terlalu miskin untuk membawa perkara perceraian mereka ke pengadilan setuju bahwa perceraian melalui Pengadilan Indonesia memberikan kepastian hukum. Sebuah perceraian yang sah melalui pengadilan juga memperjelas tanggung jawab hukum mengenai pemeliharaan dan tunjangan biaya hidup kedua pasangan yang bercerai dan anak-anak dari perkawinan tersebut. Tanpa perceraian yang sah, maka tidak mungkin untuk menikah lagi secara sah di Indonesia. Ini selanjutnya akan menimbulkan implikasi dalam memperoleh akta kelahiran untuk anak-anak dari perkawinan berikutnya karena nama ayah tidak dapat dicantumkan dalam akta kelahiran tanpa akta perkawinan yang sah.

### Pengurangan Kemiskinan

49% warga negara Indonesia hidup di bawah USD\$2 per hari (disingkat PPP), dalam kelompok ini terdapat 14% yang hidup di bawah USD\$0,66 per hari.<sup>21</sup> Keluarga yang tiba-tiba kehilangan kepala keluarga karena meninggal, perceraian atau ditinggalkan sering jatuh ke dalam lingkaran kemiskinan yang dapat berlangsung sampai beberapa generasi, karena anak-anak menjadi putus sekolah dan memasuki dunia kerja sejak usia yang sangat dini.<sup>22</sup> Perceraian melalui pengadilan berpotensi untuk membagikan harta dalam perkawinan secara lebih adil dan dapat mendukung orang tua yang sesungguhnya melakukan pemeliharaan atas anak-

20 2008, *Making the Law Work for Everyone Volume 1*, Laporan Komisi Penguatan Hukum Bagi Masyarakat Miskin.

21 BAPPENAS UNDP (2007) Laporan tentang Pencapaian Millenium Development Goals Indonesia 2007 hlm. 12 dan Profil Kemiskinan Di Indonesia Maret 2009, Badan Pusat Statistik, Berita Resmi Statistik No.43/07/Th.XII, 1 Juli 2009. .

22 S Guggenheim, Proposal PEKKA.

anak dari perkawinan tersebut setiap hari (sebagian besar dilakukan oleh ibu).

### Program pembangunan sosial dan ekonomi yang lebih luas

Akta kelahiran sangatlah penting bagi anak-anak di negara berkembang yaitu untuk dapat mengakses layanan publik yang lebih luas. Unicef Indonesia pada saat ini memperkirakan bahwa 60% anak-anak di Indonesia tidak memiliki identitas yang sah.<sup>23</sup> Ini meningkat sampai lebih dari 80% di propinsi-propinsi yang miskin. Semakin banyak pemberian layanan publik, seperti pendidikan dan kesehatan, yang mensyaratkan anak-anak memiliki akta kelahiran. Tanpa akta kelahiran, anak-anak akan menghadapi kesulitan dalam mengakses layanan-layanan tersebut. Misalnya, pada tahun-tahun terakhir ini, peraturan pemerintah daerah mensyaratkan orang tua menunjukkan akta kelahiran anak mereka pada saat mendaftarkan mereka ke sekolah.

Bagi perempuan, laki-laki dan anak-anak berlaku hal yang sama, bukti perkawinan dan perceraian yang sah memiliki dampak penting dalam banyak bidang pembangunan sosial dan ekonomi terkait, misalnya:

1. **Keamanan** dan bukti identitas diri menjadi hal yang sangat penting dalam perkara tindak pidana/kekerasan dalam rumah tangga dan perdagangan manusia (*human trafficking*).
2. **Aset tanah** dan apakah tanah harta sepencaharian atau harta bersama dalam perkawinan terdaftar atas nama suami atau isteri atau keduanya dapat merupakan faktor penentu kekayaan seseorang.
3. **Harta bergerak** dan siapa yang memegang harta bergerak tersebut berhubungan dengan kemampuan menghasilkan pendapatan untuk keluarga atau menjadikannya sebagai agunan kredit.
4. **Kartu tanda penduduk dan kartu keluarga** dapat menjadi bukti kemiskinan dan menjamin akses pada subsidi layanan kesehatan, layanan pemerintah lainnya dan skema transfer tunai.
5. **Kontrak perkawinan di bawah umur** menjadi semakin tidak umum karena perkawinan sah dengan pasangan di bawah umur mensyaratkan adanya putusan pengadilan atas hal tersebut.
6. **Akta kelahiran adalah sangat penting**, dan karena adanya keterkaitan antara perkawinan tidak sah dengan anak-anak tidak dapat memperoleh akta kelahiran.
7. **Hak waris anak-anak** dari perkawinan tidak sah sangat problematik karena tiadanya dasar hak, disebabkan oleh ketiadaan identitas.
8. **Perceraian sah memberikan mekanisme kepada pasangan yang bercerai untuk bertanggung jawab** atas ketersediaan kebutuhan pangan, kesehatan dan pendidikan anak-anak dari perkawinan tersebut.
9. **Perceraian sah memberikan putusan yang jelas tentang perwalian anak dan pengaturan tentang pemeliharaan anak** dari perkawinan tersebut setelah perkawinan tersebut berakhir.

## Proses hukum untuk perkawinan dan perceraian (termasuk proses pengesahan Perkawinan)

Sebuah perkawinan di Indonesia adalah sah jika dilakukan sesuai persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-undang Perkawinan tahun 1974. Perkawinan tersebut juga harus dicatatkan sesuai ketentuan dalam Undang-undang Administrasi Kependudukan<sup>24</sup> termasuk persyaratan bahwa perkawinan harus didaftarkan dalam waktu 60 hari pada Kantor Urusan Agama (KUA) bagi umat Muslim dan pada kantor Catatan Sipil bagi umat non-Muslim. Pada saat pendaftaran perkawinan yang sah pada KUA atau kantor Catatan Sipil, baik suami maupun isteri menerima buku nikah atau kutipan akta perkawinan. Dokumentasi ini dibutuhkan jika pasangan tersebut di kemudian hari ingin memperoleh akta kelahiran bagi anak-anak mereka dengan nama mereka berdua tercantum sebagai orang tua, demikian pula jika di kemudian hari mereka ingin melakukan perceraian yang sah.

Pengadilan Agama menyidangkan dua jenis perkara cerai, masing-masing dengan syarat yang berbeda. Jenis pertama adalah perceraian yang diajukan oleh pihak suami (cerai talak) dan yang kedua adalah perceraian yang diajukan oleh pihak isteri (cerai

23 UNICEF: Overview - Birth Registration for all, [http://www.unicef.org/indonesia/protection\\_2931.html](http://www.unicef.org/indonesia/protection_2931.html).

24 Pasal 40, Undang-undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.



gugat).67% dari perkara perceraian yang diputuskan dalam tahun 2009 oleh Pengadilan Agama diajukan oleh pihak isteri.<sup>25</sup>

Undang-undang Administrasi Kependudukan lebih jauh mensyaratkan bahwa perceraian didaftarkan dalam waktu 60 hari dari tanggal putusan cerai berkekuatan hukum tetap.<sup>26</sup> Pihak dalam perkara perceraian di Pengadilan Negeri harus membawa salinan putusan perceraian ke Catatan Sipil supaya dapat dicatat dalam Register Perceraian dan akta cerai diterbitkan. Sedangkan Pengadilan Agama mencetak dan mengeluarkan akta cerai ketika putusan cerai telah berkekuatan hukum tetap.<sup>24</sup> Panitera Pengadilan Agama menyerahkan salinan putusan pengadilan ke Catatan Sipil dalam waktu 30 hari setelah putusan tersebut berkekuatan hukum tetap.<sup>28</sup> Baik pengguna pengadilan maupun

pengacara berpandangan bahwa langkah ekstra yang harus dilakukan para pengguna Pengadilan Negeri untuk menyampaikan putusan pengadilan ke Catatan Sipil dalam waktu 60 hari berarti bahwa dalam banyak perkara jangka waktu tersebut terlewati dan hal tersebut menjadi masalah dalam mendaftarkan perceraian di Catatan Sipil.

Pada tahun 2009, lebih dari 13.000 perkara diterima oleh Pengadilan Agama mengenai pengesahan perkawinan (perkara itsbat nikah) di mana Pengadilan Agama memberikan pemohon sebuah dokumen untuk membuktikan perkawinan sebelumnya.<sup>29</sup> Dokumen ini kemudian dapat digunakan pada kantor Catatan Sipil untuk memperoleh dokumen-dokumen lainnya, termasuk akta kelahiran.

25 Badilag, (2010) E-Profile untuk Peradilan Agama 2009, [www.badilag.net](http://www.badilag.net) dari 223.371 perkara perceraian diputuskan dalam tahun 2009, 149.240 diajukan oleh perempuan dan 74.131 oleh laki-laki..

26 Pasal 40, Undang-undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

27 Sebuah putusan berkekuatan hukum tetap 14 hari setelah dibacakan di Pengadilan di hadapan para pihak. Jika para pihak tidak hadir di pengadilan, maka putusan berkekuatan hukum tetap 14 hari setelah putusan tersebut disampaikan kepada para pihak. (Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 Pasal 54 dan HIR Pasal 128 dan 129 (2)). Jika pihak tergugat tidak dapat ditemukan, Pengadilan mengirim putusan tersebut kepada Bupati/Walikota untuk diumumkan di kantornya. HIR Pasal 390 (3).

28 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Pasal 84.

29 Kompilasi Hukum Islam Buku 1 (tentang Perkawinan) Pasal 7 dan Undang-undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan Pasal 36.

## Proses Hukum untuk memperoleh Akta Kelahiran

UNICEF Indonesia mengatakan bahwa:

*Sekitar 60 persen anak Indonesia di bawah usia lima tahun tidak memiliki akta kelahiran, dan setengahnya tidak terdaftar di manapun. Ini merupakan salah satu tingkat pendaftaran kelahiran yang terendah dari negara manapun di regionalnya.*

*Pendaftaran kelahiran adalah hak asasi manusia yang fundamental dan merupakan sebuah cara penting dalam melindungi hak anak atas identitasnya. Mendaftarkan sebuah kelahiran merupakan mekanisme sipil yang efektif yang secara sah mengakui keberadaan seseorang, memungkinkan seorang anak memiliki akta kelahiran, menciptakan pertalian kekeluargaan seorang anak dan menelusuri pencapaian besar dalam hidup mulai dari kelahiran melalui pernikahan dan kematian. Pendaftaran kelahiran juga membantu pemerintah melacak statistik demografis negaranya, tingkat kesehatan dan kesenjangan. Data yang lengkap berarti perencanaan yang lebih akurat dan implementasi program dan kebijakan pembangunan, khususnya dalam bidang kesehatan, pendidikan, perumahan, air, sanitasi dan lapangan kerja ...*<sup>30</sup>

Undang-undang tentang Administrasi Kependudukan mewajibkan orang tua memperoleh akta kelahiran dalam waktu 60 hari sejak tanggal kelahiran anak. Catatan Sipil akan menerbitkan akta kelahiran tanpa mengenakan biaya kepada orang tua jika orang tua mendaftarkan kelahiran anak mereka dalam waktu 60 hari. Jika kelahiran tidak didaftarkan dalam waktu satu tahun sejak tanggal kelahiran anak, maka Undang-undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan mensyaratkan penetapan akta kelahiran diperoleh dari Pengadilan Negeri sebelum Catatan Sipil akan menerbitkan akta kelahiran.<sup>31</sup>



Ketentuan peralihan dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri untuk menunda efek dari beberapa ketentuan Undang-undang Nomor 23 tahun 2006 sehubungan dengan pendaftaran kelahiran sampai Desember 2010.<sup>32</sup> Secara khusus, persyaratan penetapan dari Pengadilan Negeri untuk memperoleh akta kelahiran tidak akan diberlakukan sampai 2011. Ketentuan peralihan ini dibutuhkan untuk memberikan waktu pembangunan kesadaran akan ketentuan hukum yang baru tersebut. Tetapi hal ini jelas akan merupakan hambatan untuk mencapai Rencana Strategis Pemerintah Indonesia untuk Pendaftaran Kelahiran yang Universal di Indonesia dengan tujuan seluruh kelahiran di Indonesia akan terdaftar sebelum 2011.<sup>33</sup>

Undang-undang Administrasi Kependudukan<sup>34</sup> menetapkan agar setiap anak diberikan akta kelahiran sekalipun dalam hal orang tuanya tidak memiliki akta perkawinan. Dalam hal ini hanya nama ibunya yang tercatat di akta kelahiran. Tetapi, norma budaya di Indonesia merupakan disinsentif yang kuat untuk memperoleh akta kelahiran anak kecuali nama kedua orang tua tercantum dalam akta kelahiran.

30 UNICEF: Overview - Birth Registration for all, [http://www.unicef.org/indonesia/protection\\_2931.html](http://www.unicef.org/indonesia/protection_2931.html).

31 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan

32 Departemen Dalam Negeri, Surat tertanggal 11 Maret 2009. Batas Waktu Pelaksanaan Program Dispensasi Pelayanan Pencatatan Kelahiran dalam Masa Transisi Berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006.

33 Departemen Dalam Negeri RI, Rencana Strategis 2011 Semua Anak Indonesia Tercatat Kelahirannya (Renstra 2011) 2008.

34 Undang-undang Tentang Administrasi Kependudukan Pasal 52 (2)

## Proses prodeo (pembebasan biaya perkara) dalam hukum Indonesia

*Pengadilan yang unggul adalah pengadilan yang terjangkau dan dapat diakses dengan mudah oleh pencari keadilan. Biaya pengadilan tidak menghalangi anggota masyarakat mengakses proses pengadilan, prosedur tidak membebani dan persyaratan-persyaratan tidak meningkatkan biaya perkara, dan formulir-formulir serta informasi dasar yang dapat dipahami tentang proses pengadilan selalu tersedia dengan biaya rendah atau bahkan gratis.*

*Pengadilan yang unggul mengurangi hambatan finansial pada proses pengadilan dengan menetapkan biaya perkara pada tingkat yang wajar, memberikan pembebasan biaya perkara bagi orang-orang yang tidak mampu, dan bekerja sama dengan lembaga-lembaga dan organisasi-organisasi terkait guna memastikan pelayanan hukum terjangkau dan bantuan hukum tersedia.<sup>35</sup>*

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata menetapkan bahwa pihak yang ingin mendaftarkan perkara perdata dapat mengajukan permohonan ke pengadilan untuk mendapatkan pembebasan biaya perkara jika pihak tersebut tidak mampu membayar (proses prodeo). Proses ini ditegaskan oleh Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia baru-baru ini dengan sebuah Peraturan Mahkamah Agung dimana dinyatakan: *'Biaya untuk penyelesaian perkara dengan acara prodeo pada tingkat pertama, banding dan kasasi serta perkara Perselisihan Hubungan Industrial yang nilai gugatannya di bawah Rp. 1.50.000.000,00 (seratus lima puluh juta Rupiah) dibebankan kepada Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>36</sup>*

Pihak yang ingin mendapatkan pembebasan biaya perkara harus menyerahkan surat dari kepala desa/lurah (surat keterangan tidak mampu - SKTM) sebagai bukti kemiskinan pihak tersebut. Pengadilan akan mendaftarkan perkara tersebut dan bukti tanda

terima pembayaran akan dimasukkan dalam berkas perkara tersebut dengan mencantumkan kata nihil sebagai nilainya.<sup>37</sup>

Pengadilan mewajibkan pemohon hadir dalam sebuah persidangan di hadapan tiga orang majelis hakim untuk mengajukan bukti tentang kemiskinannya. Majelis hakim kemudian akan mengeluarkan penetapan apakah menerima perkara tersebut secara prodeo setelah memberikan pihak lain dalam perkara tersebut kesempatan untuk menanggapi hal itu. Jika majelis hakim menolak permohonan prodeo maka perkara hanya akan dilanjutkan jika pihak tersebut membayar panjar biaya perkara yang umum untuk perkara tersebut.

Badan Pusat Statistik (BPS) telah mengembangkan indikator kemiskinan nasional dan di beberapa wilayah antara 20 sampai dengan 50% penduduk dianggap hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia. Tiap tahun BPS mengeluarkan dokumen yang menetapkan garis kemiskinan Indonesia dan persentase populasi di masing-masing propinsi yang berada di bawah garis kemiskinan Indonesia. Pada bulan Maret 2009, 32,5 juta warga negara Indonesia (14% dari populasi) hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia yang didefinisikan untuk daerah perkotaan sebesar Rp. 222.123 dan untuk daerah pedesaan sebesar Rp. 179.835 (dengan rata-rata garis kemiskinan kota dan pedesaan sebesar Rp. 200.262 per orang per bulan atau USD\$0,66 per hari). Persentase warga negara Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan tersebut di pedesaan (17%) jauh lebih tinggi dari yang tinggal di perkotaan (11%).

Dari 33 propinsi di Indonesia, tabel 7 di bawah ini menunjukkan propinsi-propinsi dimana lebih dari 20% penduduk pedesaannya hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia.<sup>38</sup>

Di samping indikator garis kemiskinan nasional, indikator Daya Beli Setara USD\$2 (*Purchasing Power Parity/PPP*) per hari per kapita juga digunakan untuk mengukur kemiskinan. Berdasarkan ukuran ini, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) menyatakan bahwa pada tahun 2006 sekitar 49% penduduk Indonesia hidup dengan kurang dari USD\$2 per hari.<sup>39</sup>

35 (2008) International Framework for Court Excellence, National Centre for State Courts, hlm. 16.

36 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2009 tentang Biaya Proses Penyelesaian Perkara dan Pengelolannya pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada Dibawahnya. Pasal 2 (4).

37 Herzien Inlandsch Reglement (HIR) Pasal 237.

38 *Profil Kemiskinan Di Indonesia Maret 2009*, Badan Pusat Statistik, Berita Resmi Statistik No. 43/07/Th. XII, 1 Juli 2009.

39 BAPPENAS UNDP (2007) Report on the Achievement of Millennium Development Goals Indonesia 2007, p 12.

Pada 14 propinsi termiskin dalam tabel di atas, sebagian besar penduduk propinsi tersebut berada di bawah indikator kemiskinan USD 2 per hari per kapita.

Untuk mendapatkan bukti kemiskinan, laki-laki dan perempuan harus menghadap kepada desa untuk memperoleh surat keterangan tidak mampu. Dalam kondisi kemiskinan yang sedemikian meluas di pedesaan, kepala desa mungkin tidak menyadari bahwa sebagian besar warga yang tinggal di daerahnya hidup di bawah garis kemiskinan dan oleh sebab itu mereka layak mendapatkan surat keterangan tidak mampu. Namun demikian, karena tes yang dilakukan hanyalah tes subyektif dan berdasarkan persepsi kepala desa, mereka mungkin hanya akan memberikan surat keterangan tidak mampu kepada mereka yang terlihat paling miskin di daerah tersebut.

Sebagai kesimpulan, setiap kali pengguna pengadilan diwajibkan memperoleh surat keterangan tidak mampu atau dokumen sejenis dari tingkat desa, hal ini menimbulkan:

- Sebuah langkah tambahan dalam proses pengajuan perkara perceraian bagi seorang dari kelompok yang paling kurang beruntung, hal ini pada dirinya sendiri adalah suatu disinsentif
- pemborosan waktu
- kemungkinan menjadi malu pada saat mengajukan permohonan kepada pimpinan setempat yang mungkin tidak setuju dengan orang yang sedang mengajukan perkara perceraian di Pengadilan Agama tersebut, dan
- kemungkinan pembayaran tidak resmi (suap) kepada petugas desa, yang mana menyulitkan bagi mereka yang tinggal di bawah garis kemiskinan Indonesia dan tentunya hal ini bertentangan dengan tujuan proses pembebasan biaya perkara di pengadilan.

Dalam sepuluh tahun terakhir, program-program yang bertujuan mengurangi kemiskinan telah dilakukan pemerintah. Ini meliputi pemberian beras murah atau gratis (Raskin), layanan kesehatan gratis (Jamkesmas) dan bantuan langsung tunai (BLT) kepada masyarakat miskin berdasarkan penilaian penghasilan keluarga. Jika pengguna pengadilan yang mengajukan permohonan prodeo adalah

**Tabel 6** Persentase penduduk desa yang hidup dibawah garis kemiskinan

Propinsi	% dari penduduk pedesaan di tiap propinsi yang berada di bawah garis kemiskinan Indonesia
Papua	47%
Papua Barat	45%
Maluku	34%
Gorontalo	33%
NTT	25%
Aceh (Propinsi NAD)	24%
Yogyakarta	23%
Sulawesi Tenggara	23%
Jawa Timur	21%
Sulawesi Tengah	21%
Lampung	21%
Jawa Tengah	20%
Bengkulu	20%
NTB	20%

juga seorang penerima program pengurangan kemiskinan dari Pemerintah tersebut, ini merupakan indikasi yang wajar bagi majelis hakim bahwa mereka cukup miskin untuk menjadi penerima prodeo secara sah, tanpa membutuhkan surat keterangan tidak mampu.



## Yurisdiksi Perkara Hukum Keluarga (dasar hukum)

### Pengadilan Negeri

Terdapat 352 Pengadilan Negeri tingkat pertama dan 30 Pengadilan Tinggi di seluruh Indonesia dan pengadilan ini memiliki yurisdiksi atas perkara-perkara sebagai berikut:<sup>40</sup>

1. perkara perdata (termasuk perkara perceraian bagi non-Muslim, kewarisan, perkara pertanahan, kontrak dan perkara niaga), dan
2. perkara pidana.

Tabel berikut ini merangkum perkara-perkara yang diputuskan oleh Pengadilan Negeri dalam tahun 2009 pada tingkat pertama. Dalam tahun 2009, perkara perceraian mencakup 3% dari seluruh perkara Pengadilan Negeri. Akan tetapi perkara perceraian mencapai 37% dari seluruh perkara perdata yang diputuskan oleh Pengadilan Negeri.<sup>41</sup>

**Tabel 7** Perkara yang diputuskan oleh Pengadilan Negeri tahun 2009

Jenis Perkara	Pengadilan Negeri Tingkat Pertama	% dari total jumlah perkara perdata pada tingkat pertama
Perkara perceraian	5,285	37%
Perkara perdata lainnya	8,974	63%
Permohonan	37,326	–
Perkara pidana	151,169	–
<b>Total</b>	<b>202,754</b>	–

### Pengadilan Agama

Terdapat 343 Pengadilan Agama tingkat pertama<sup>42</sup> dan 29 Pengadilan Tinggi Agama di seluruh Indonesia. Pengadilan-pengadilan ini memiliki yurisdiksi atas umat Muslim dalam perkara-perkara sebagai berikut:<sup>43</sup>

1. perceraian (termasuk dalam perkara perkawinan);
2. kewarisan, wasiat dan hibah yang dilakukan berdasarkan hukum Islam;
3. wakaf dan shadaqah;
4. infaq dan zakat;
5. ekonomi syari'ah.

Tabel berikut ini merangkum perkara-perkara yang diputuskan oleh Pengadilan Agama pada tahun 2009 pada tingkat pertama dan tingkat banding.<sup>44</sup>

Jumlah perkara perceraian yang ditangani oleh Pengadilan Agama meningkat secara signifikan dalam 5 tahun terakhir<sup>45</sup> dengan peningkatan sebesar 35% hanya dalam dua tahun terakhir. Bahkan lebih jelas lagi adalah peningkatan jumlah perkara perceraian mencapai 69% dalam dua tahun terakhir di Pengadilan Negeri. Departemen Urusan Agama mengkaitkan peningkatan ini dengan fakta bahwa "perempuan sudah semakin cerdas, semakin stabil, semakin dilindungi oleh hukum dan semakin sadar akan hak-hak mereka dan kesetaraan jender."<sup>46</sup> Hal ini mengakibatkan semakin besarnya proporsi perceraian tidak sah yang saat ini mulai diajukan ke Pengadilan Agama.

<sup>40</sup> Pengadilan Negeri memperoleh yurisdiksi tersebut berdasarkan Undang-undang Tentang Kekuasaan Kehakiman (2009) dan Undang-undang Tentang Pengadilan Negeri (Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 sebagaimana diamandemen dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2004 dan Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman 2009).

<sup>41</sup> Data beban perkara diambil dari Laporan Tahunan Mahkamah Agung tahun 2009, dan dari data-data terkait yang diberikan oleh unit statistik Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum (Badilum) dan Peradilan Agama (Badilag). Jumlah perkara untuk Pengadilan Negeri tidak termasuk perkara tindak pidana ringan (misalnya denda pelanggaran lalu lintas) yang disidangkan secara cepat oleh Peradilan Umum. Dalam Laporan Tahunan Mahkamah Agung sampai dengan tahun 2007, jumlah perkara Pengadilan Negeri dikaburkan oleh jutaan perkara ringan pelanggaran lalu lintas yang ditangani oleh Pengadilan Negeri secara cepat (expedited). Perkara pelanggaran lalu lintas dan perkara tindak pidana ringan lainnya sekarang disajikan secara terpisah dalam Laporan Tahunan Mahkamah Agung, hal ini menghasilkan gambaran yang lebih jelas tentang beban perkara pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama.

<sup>42</sup> Di Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Pengadilan Agama disebut dengan nama Mahkamah Syar'iyah dan memperoleh yurisdiksinya berdasarkan Undang-undang No. 18 tahun 2001, Qanun No.10 tahun 2002 dan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2003. Yurisdiksi Mahkamah Syar'iyah di propinsi NAD mencakup sejumlah perkara pidana.

<sup>43</sup> Pengadilan Agama memperoleh yurisdiksi ini berdasarkan Undang-undang No. 7 tahun 1989 dan Undang-undang No. 3 tahun 2006 tentang Pengadilan Agama.

<sup>44</sup> Profil Pengadilan Agama, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Tahun 2009 (dari [www.Badilag.net](http://www.Badilag.net)).

<sup>45</sup> Himpunan Data Statistik Perkara di Lingkungan Peradilan Agama Seluruh Indonesia Tahun 2005, (2006) Mahkamah Agung, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, hlm 3 dan 269. Juga dokumen-dokumen E-profile Peradilan Agama tahun 2004, 2006 dan 2007 tersedia di situs Badilag [www.badilag.net](http://www.badilag.net).

<sup>46</sup> Nasaruddin Umar, Direktur Jenderal Bimbingan Islam Publik di Departemen Agama, dimuat dalam *The Jakarta Post* pada 18 Agustus 2009, 'Divorce rate up 40% in five years'.

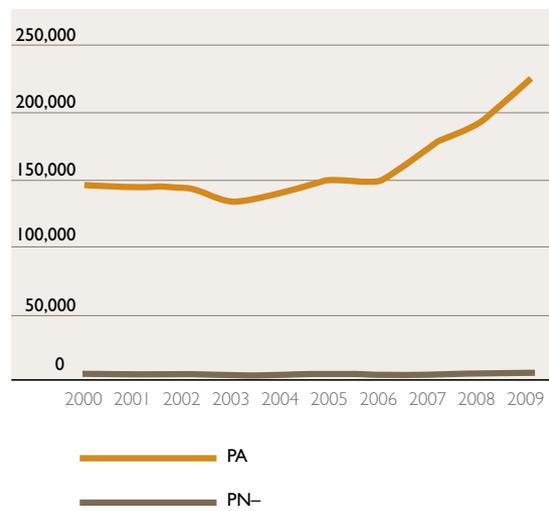
**Tabel 8** Jumlah kasus yang diputus oleh Pengadilan Agama tahun 2009

Jenis Perkara	Pengadilan Agama tingkat pertama	% (dari total jumlah perkara tingkat pertama)	Tingkat banding/ Pengadilan Tinggi Agama	% (dari putusan tingkat pertama yang diajukan banding)
Perkara Perkawinan (termasuk perceraian)	241745	98.25%	1633	0.67%
Kewarisan	1015	0.41%	260	25.6%
Wasiat	4	0%	18	450%
Hibah	45	0.02%	12	26.6%
Wakaf	12	0.01%	7	58.3%
Shadaqah	12	0.01%	0	0%
PSHP <sup>47</sup>	1897	0.77%	0	0%
Ekonomi	5	0%	1	20%
Syariah				
Perkara lain	1301	0.53%	25	1.92%
Jumlah Keseluruhan	246036	100%	1956	0.79%
Perkara ditolak oleh Pengadilan	11762			
<b>Total cases</b>	<b>257798</b>			

**Tabel 9** Jumlah perkara perceraian yang diterima oleh Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama selama 10 tahun terakhir

Tahun	Perkara Pengadilan Agama	Perkara perceraian Pengadilan Negeri
2000	145,609	3539
2001	144,912	3877
2002	143,890	3842
2003	133,306	3361
2004	141,240	2514
2005	150,395	2674
2006	148,890	2606
2007	175,088	3645
2008	193,189	4404
2009	223,371	5285

**Gambar 4** Jumlah perkara perceraian di Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama selama 10 tahun terakhir



## Saat ini perkara perceraian merupakan salah satu jenis perkara terbesar dari seluruh perkara dalam sistem peradilan di Indonesia yang mencakup 50% dari seluruh perkara yang ada

Adalah fakta yang penting, jika selama ini kurang diketahui, bahwa perkara perceraian pada saat ini merupakan satu kelompok perkara terbesar dalam sistem peradilan di Indonesia, mencakup 50% dari seluruh perkara, diikuti oleh perkara pidana (33% perkara).<sup>48</sup> Pengadilan Agama memutuskan 98% dan Pengadilan Negeri 2% dari seluruh perkara perceraian di Indonesia, yang berarti Pengadilan Agama kini memiliki hubungan langsung yang signifikan dengan keluarga-keluarga di Indonesia.

Penilaian tentang bagaimana perkara perceraian ditangani di pengadilan Indonesia memberikan gambaran tentang bagaimana peradilan dipersepsikan dalam menyelesaikan satu kelompok perkara terbesar di negara ini.

Sekalipun dalam faktanya masyarakat non-Muslim Indonesia (terdiri dari Kristen, Hindu, Budha dan Kong Fu Cu) merupakan sekitar 15% dari total penduduk, Pengadilan Negeri hanya menangani 2% dari seluruh perkara perceraian secara nasional di Indonesia. Angka yang rendah ini mungkin disebabkan kurangnya pemahaman tentang pentingnya pernikahan sah, dan ketidakmampuan masyarakat non-Muslim mengakses Pengadilan Negeri untuk perkara perceraian mereka.

Lebih lanjut, penelitian menemukan perkara perceraian yang diputuskan oleh Pengadilan Negeri dalam tahun 2009 merupakan 37% dari seluruh perkara perdata yang diputuskan oleh Pengadilan Negeri. Dengan demikian, sebuah analisa persepsi pengguna pengadilan tentang pelayanan pengadilan dalam perkara perceraian dapat memiliki aplikasi yang lebih luas pada perkara perdata lainnya di Pengadilan Negeri.

**Tabel 10** Perkara yang diputuskan oleh Pengadilan Tingkat Pertama di Indonesia tahun 2009

Pengadilan Negeri	202,754	44%
Pengadilan Agama	257,798	56%
<b>Total</b>	<b>460,552</b>	<b>100%</b>

**Tabel 11** Perkara yang diputuskan oleh Pengadilan Tinggi Pertama di Indonesia tahun 2009

Perceraian (PA 98% dan PN 2%)	228,656	50%
Perkara pidana	151,169	33%
Perkara perdata lainnya di Pengadilan Agama (kewarisan, pengesahan perkawinan, dll)	46,300	10%
Perkara perdata lainnya di Pengadilan Negeri (kontrak, tanah, perkara niaga, dll)	34,427	7%
<b>Total</b>	<b>460,552</b>	<b>100%</b>



<sup>48</sup> Data diambil dari *Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2009*, dan dari data yang disediakan Unit Statistik Badilum dan Badilag. Jumlah perkara untuk Pengadilan Negeri kecuali ringkasan dan tindak pidana ringan (contoh: denda lalu-lintas) yang disidangkan secara cepta (expedited) oleh Pengadilan Negeri.

## Perempuan mengajukan perkara perceraian ke Pengadilan dalam jumlah dua kali lebih besar dari laki-laki, dan 9 dari 10 perkara yang mereka ajukan berhasil

Baik di Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Agama, perempuan mengajukan perkara perceraian dalam jumlah dua kali lebih besar dari laki-laki, terlepas dari tingkat pendapatan.

9 dari 10 perkara perceraian yang diajukan ke Pengadilan Agama diterima, dengan hanya 3% perkara di Pengadilan Agama yang ditolak atau tidak dapat diterima oleh pengadilan. 8 dari 10 perkara perceraian yang diajukan ke Pengadilan Negeri diterima, dengan hanya 4% perkara di Pengadilan Negeri yang ditolak atau tidak dapat diterima oleh pengadilan.



**Tabel 12** Ringkasan bagaimana perkara perceraian ditangani oleh 12 Pengadilan termasuk dalam analisa berkas perkara

	Dikabulkan	Perkara ditolak	Perkara tidak diterima	Dicabut oleh para pihak	Perkara tidak selesai	Gugur	Tidak ada jawaban
<b>6 Pengadilan Agama (PA)</b>	<b>89%</b>	<b>2%</b>	<b>1%</b>	<b>5%</b>	<b>0%</b>	<b>3%</b>	<b>1%</b>
PA Denpasar	93.55%	0%	0%	3.23%	0%	3.23%	0%
PA Jakarta Selatan	81.59%	2.09%	1.26%	7.95%	0%	6.69%	0%
PA Kab. Malang	93.23%	1.58%	0.23%	3.16%	0%	0%	2%
PA Manado	74.42%	2.33%	4.65%	13.95%	0%	4.65%	0%
PA Pontianak	88.14%	0%	0%	5.08%	0%	5.08%	2%
PA Yogyakarta	89.36	0%	0%	6.38%	0%	0%	4%
<b>6 Pengadilan Negeri (PN)</b>	<b>82%</b>	<b>1%</b>	<b>3%</b>	<b>9%</b>	<b>1%</b>	<b>2%</b>	<b>3%</b>
PN Bitung	83.33%	2.08%	6.25%	6.25%	0%	2.08%	0%
PN Gianyar	86.96%	4.35%	0%	8.7%	0%	0%	0%
PN Jakarta Pusat	74.36%	1.28%	0%	11.54%	0%	2.56%	10%
PN Malang	87.10%	1.61%	3.23%	6.45%	1.61%	0%	0%
PN Pontianak	85.00%	0%	5%	5%	0%	5%	0%
PN Yogyakarta	80.00%	0%	4%	14%	2%	0%	0%





## Chapter 3

### Temuan-temuan Penelitian

Bab ini menyajikan temuan-temuan utama penelitian dari Survei Kemiskinan dan Akses terhadap Hukum yang dilakukan terhadap 601 anggota PEKKA. Survei menyorot:

- (i) penghasilan anggota PEKKA dan kemampuan mereka mengakses program bantuan pemerintah untuk masyarakat miskin
- (ii) kemampuan anggota PEKKA untuk memperoleh perkawinan dan perceraian yang sah dan akta kelahiran untuk anak-anak mereka dan alasan mengapa mereka memiliki akses yang terbatas terhadap lembaga pemerintahan dan pengadilan, dan
- (iii) Tingkat pendidikan anggota PEKKA dan tanggungan mereka dibandingkan dengan pencapaian pendidikan tingkat nasional.

Semua referensi kepada anggota PEKKA dalam bab ini mengacu pada 601 anggota PEKKA yang berpartisipasi dalam Survei Kemiskinan dan Akses terhadap Hukum.

## Kemiskinan ditandai dengan kurangnya akses kepada barang, layanan, kepemilikan aset, dan kesempatan untuk memperoleh hak yang dapat dimiliki oleh manusia

Setiap orang harus bebas dari rasa lapar, harus dapat hidup dengan damai, dan harus memiliki akses kepada pendidikan dasar dan pelayanan kesehatan. Keluarga miskin perlu mempertahankan hidup mereka dengan bekerja dan memperoleh penghasilan yang wajar dan harus memiliki sebuah tingkat perlindungan dari gangguan eksternal. Sebagai tambahan, individu dan masyarakat yang miskin – dan cenderung untuk tetap miskin – jika mereka tidak diberdayakan untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan yang membentuk hidup mereka.<sup>49</sup>

*Kemiskinan harus dipahami tidak hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan memenuhi hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan secara bermartabat. Pemberdayaan masyarakat miskin dalam memperoleh hak-hak dasarnya, baik melalui jalur formal maupun informal, dapat menjadi salah satu cara untuk mengurangi dan menanggulangi kemiskinan. Tanpa ada kemampuan untuk mempertahankan atau memperjuangkan hak-hak tersebut, maka akan sulit bagi kaum miskin untuk dapat mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat.*

*Naskah Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan akan menguraikan bagaimana hukum turut memberikan andil terjadinya kemiskinan. Namun demikian tetap diyakini bahwa upaya penanggulangan kemiskinan harus dimulai dari pembenahan sistem hukum termasuk substansi hukum, institusi penegakan hukum dan pemberdayaan hukum dalam kerangka negara hukum yang demokratis.<sup>50</sup>*

49 *Enhancing the Fight Against Poverty in Asia and the Pacific: The Poverty Reduction Strategy of the Asian Development Bank 2004.*

50 Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan (2009), hlm. x

## Penghasilan PEKKA

55% dari 601 anggota PEKKA yang disurvei hidup di bawah garis kemiskinan nasional.<sup>51</sup> Kelompok anggota PEKKA ini mewakili 14% populasi termiskin di Indonesia sebagaimana ditetapkan oleh Biro Pusat Statistik (BPS).

79% anggota PEKKA hidup di bawah garis kemiskinan internasional yaitu kurang dari USD 2 PPP per hari (atau Rp 404,715 per orang per bulan di daerah perkotaan dan Rp 286,892 per orang per bulan di daerah pedesaan, disesuaikan dengan paritas daya beli tahun 2009).<sup>52</sup>

Rata-rata penghasilan keluarga dihitung dari seluruh penghasilan yang diperoleh anggota PEKKA dan tanggungan mereka yang tinggal dalam keluarga dan seluruh penghasilan yang diterima dari anggota keluarga yang hidup di luar keluarga. Anggota PEKKA sebagai pencari nafkah utama, secara rata-rata, 3,6 orang (termasuk diri mereka sendiri), walaupun beberapa anggota PEKKA sebagai pencari nafkah utama menanggung sampai sepuluh orang dalam keluarga mereka. Penghasilan rata-rata per

**55% dari 601 anggota PEKKA yang disurvei hidup di bawah garis kemiskinan nasional**

kapita dihitung dengan cara membagi setiap unit penghasilan keluarga dengan jumlah tanggungan.

Rata-rata total penghasilan per kapita per bulan dari 601 anggota PEKKA yang disurvei adalah Rp. 207.000 dan rata-rata total pengeluaran per kapita per bulan adalah Rp. 240.000, yang mendekati garis kemiskinan Indonesia tahun 2009 sebagaimana ditetapkan oleh BPS.<sup>53</sup>

Tingkat penghasilan PEKKA jauh di bawah penghasilan para pengguna Pengadilan Agama yang disurvei, yang memperoleh rata-rata penghasilan per kapita per bulan Rp. 956.500 (atau hampir lima kali penghasilan per kapita per bulan PEKKA).<sup>54</sup> Pengguna Pengadilan Negeri memperoleh penghasilan rata-rata per kapita per bulan sebesar Rp. 1.560.000 (atau hampir delapan kali penghasilan per kapita per bulan PEKKA).<sup>55</sup>

**Tabel 13** Persentase anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan

Garis Kemiskinan Nasional	Aceh (NAD)	Jawa Barat	Kalimantan Barat	Nusa Tenggara Timur	Total
Di atas garis kemiskinan	85	60	56	68	269
% Hidup di atas garis kemiskinan nasional	52%	52%	36%	41%	45%
Di bawah garis kemiskinan	79	55	99	99	332
% Hidup dibawah garis kemiskinan nasional	48%	48%	64%	59%	55%
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>115</b>	<b>155</b>	<b>167</b>	<b>601</b>

**Tabel 14** Persentase anggota PEKKA yang hidup di bawah USD 2 PPP garis kemiskinan internasional

USD 2 (PPP) Garis Kemiskinan Internasional	Aceh (NAD)	Jawa Barat	Kalimantan Barat	Nusa Tenggara Timur	Total
Di atas garis kemiskinan	47	15	32	35	129
	29%	13%	21%	21%	22%
Di bawah garis kemiskinan	117	100	123	132	472
	71%	87%	79%	79%	78%
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>115</b>	<b>155</b>	<b>167</b>	<b>601</b>

51 Profil Kemiskinan Di Indonesia Maret 2009, Badan Pusat Statistik, Berita Resmi Statistik No. 43/07/Th. XII, 1 Juli 2009.

52 PPP merupakan singkatan dari Purchasing Power Parity. Penyesuaian tahun 2009 menjadi USD 2 PPP ditetapkan oleh Bank Dunia Kantor Jakarta. Anggota PEKKA di Jawa Barat dianggap tinggal di perkotaan sedangkan tiga wilayah lainnya di pedesaan.

53 Profil Kemiskinan Di Indonesia Maret 2009, Badan Pusat Statistik, Berita Resmi Statistik No. 43/07/Th. XII, 1 Juli 2009.

54 Survei dilakukan pada tahun 2007.

55 Survei dilakukan pada tahun 2009.

Tabel 15 Jumlah rata-rata penghasilan dan pengeluaran anggota PEKKA dalam Rupiah

	Rata-rata pada empat wilayah penelitian	Aceh (NAD)	Jawa Barat	Kalimantan Barat	Nusa Tenggara Timur
Rata-rata total penghasilan keluarga per bulan	617,190	475,276	838,384	372,929	830,946
Rata-rata total penghasilan per kapita per bulan	206,999	144,201	283,998	142,483	275,525
Rata-rata total pengeluaran keluarga per bulan	730,044	795,143	841,893	583,463	725,142
Rata-rata total pengeluaran per kapita per bulan	239,587	240,742	262,972	220,139	240,401

### Akses Anggota PEKKA Kepada Program-Program Pengentasan Kemiskinan Pemerintah Indonesia

Sungguhpun demikian masih ada persoalan utama dalam bidang perempuan, yaitu masih minimnya pemahaman kepekaan gender di lingkungan institusi formal. Perempuan miskin dan tidak terdidik mengalami hambatan untuk memperoleh dan mempertahankan hak-haknya di muka hukum, termasuk dalam proses peradilan. Perspektif perempuan sangat minim dan pengalaman perempuan diabaikan dalam struktur pengambilan keputusan, termasuk di tingkat daerah. Akibatnya lahir produk hukum dan kebijakan terutama dalam bidang anggaran, yang kurang memberikan perhatian kepada perempuan. Hal yang sama juga terjadi dalam berbagai bentuk pencarian keadilan melalui

Satu dari tiga perempuan kepala keluarga PEKKA hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia yang disurvei tidak mampu mengakses dana bantuan tunai.

mekanisme informal di mana kultur patriarki yang kuat menghalangi akses perempuan untuk memperoleh keadilan.<sup>56</sup>

Satu dari tiga perempuan kepala keluarga PEKKA hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia yang disurvei tidak mampu mengakses dana bantuan tunai.

Sementara sebagian besar anggota PEKKA yang disurvei hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia mampu mengakses subsidi beras (raskin), tetapi bantuan tunai dari Pemerintah yang dibayarkan pada tahun 2005 dan 2008 (Bantuan Langsung Tunai/ BLT) lebih sulit diperoleh anggota PEKKA.

Secara rata-rata, 94% anggota PEKKA yang disurvei hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia dapat mengakses subsidi beras.



Tabel 16 Persentase anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan yang menerima subsidi beras Pemerintah

Subsidi Beras	Aceh (NAD)	Jawa Barat	Kalimantan Barat	Nusa Tenggara Timur	Total
Menerima subsidi beras	79	53	82	97	311
Tidak menerima subsidi beras	0	2	17	2	21
Jumlah anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia	79	55	99	99	332
<b>% anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia yang menerima subsidi beras</b>	<b>100%</b>	<b>96%</b>	<b>83%</b>	<b>98%</b>	<b>94%</b>

Tabel 17 Persentase anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan yang menerima dana bantuan tunai dari pemerintah

Program Bantuan Tunai	Aceh 2005	Aceh 2008	Java Barat 2005	Java Barat 2008	Kalimantan Barat 2005	Kalimantan Barat 2008	Nusa Tenggara Timur 2005	Nusa Tenggara Timur 2008	Untuk empat wilayah
Menerima	76	73	30	31	61	61	55	61	448
Tidak Menerima	3	6	25	24	38	38	44	38	216
Jumlah anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia	79	79	55	55	99	99	99	99	664
<b>% anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia yang tidak menerima bantuan tunai</b>	<b>4%</b>	<b>8%</b>	<b>45%</b>	<b>44%</b>	<b>38%</b>	<b>38%</b>	<b>44%</b>	<b>38%</b>	<b>33%</b>

Tetapi, secara rata-rata, 33% anggota PEKKA yang disurvei hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia tidak menerima program bantuan tunai dari Pemerintah tahun 2005 dan 2008. Ini meningkat sampai 44% anggota PEKKA di Jawa Barat dan Nusa Tenggara Timur yang tidak mampu mengakses program bantuan tunai.

Secara rata-rata, 34% anggota PEKKA yang disurvei hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia tidak menerima kartu yang membuktikan hak mereka untuk menerima pelayanan kesehatan gratis (Jamkesmas). Angka ini mencapai 48% pada anggota PEKKA yang disurvei dan hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia yang tidak dapat mengakses pelayanan kesehatan gratis di Kalimantan Barat dan 40% di Nusa Tenggara Timur.

**Secara rata-rata, 34% anggota PEKKA yang disurvei hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia tidak menerima kartu yang membuktikan hak mereka untuk menerima pelayanan kesehatan gratis (Jamkesmas).**

Skema bantuan tunai Indonesia (BLT) dan skema asuransi kesehatan untuk masyarakat miskin (Jamkesmas) diberikan melalui pendekatan dua tingkat:

- (i) BPS menetapkan kuota per kabupaten untuk dana bantuan tunai atau Jamkesmas.
- (ii) Petugas desa membagikan bantuan pemerintah tersebut berdasarkan kuota BPS dan data setempat diperoleh dari data kemiskinan keluarga.

**Tabel 18** Persentase anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan tidak menerima akses kepada pelayanan kesehatan gratis (Jamkesmas) dari Pemerintah

Pelayanan kesehatan gratis (Jamkesmas)	Aceh (NAD)	Jawa Barat	Kalimantan Barat	Nusa Tenggara Timur	Total
Mampu mengakses pelayanan kesehatan gratis	72	36	51	59	218
Tidak mampu mengakses pelayanan kesehatan gratis	7	19	48	40	114
Jumlah anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia	79	55	99	99	332
<b>% anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia yang tidak mampu mengakses pelayanan kesehatan gratis</b>	<b>9%</b>	<b>35%</b>	<b>48%</b>	<b>40%</b>	<b>34%</b>

Apabila kuota yang tersedia baik untuk bantuan langsung tunai atau Jamkesmas di setiap kabupaten terbatas, pejabat desa menggunakan penilaian mereka sendiri dalam menentukan siapa yang menerima bantuan pemerintah dari anggota masyarakat yang memenuhi kriteria penerima bantuan. Data menunjukkan bahwa perempuan kepala keluarga tidak tercakup dalam program

pengentasan kemiskinan dari pemerintah apabila pejabat desa mengalokasikan program menggunakan penilaian mereka sendiri.

Studi kasus berikut ini menggambarkan bagaimana kriteria akses kepada pelayanan kesehatan gratis bagi perempuan kepala keluarga, khususnya mereka yang tinggal di daerah terpencil jauh dari pelayanan rumah sakit.

## Studi kasus pertama **Harap cemas menunggu Jamkesmas**

Ibu F adalah kader Pekka dari kecamatan Ile Boleng, Flotim, NTT. Sudah enam bulan lebih dia menunggu harap-harap cemas kartu jamkesmas yang akan dapat membantu dirinya mengobati gondok di lehernya yang semakin membesar. Akhirnya pada awal tahun 2009, Ibu F pergi cek ke puskesmas. Dokter mengatakan bahwa dirinya terkena gondok. Dokter menyarankan agar dia diobati dulu selama 3 bulan, apabila tidak ada perubahan maka akan dilakukan operasi. Obat jalan selama tiga bulan dia jalani, tetapi ternyata tidak ada perubahan.

Kota kecamatan dan kota kabupaten tempat dia tinggal tidak ada rumah sakit yang lengkap, maka Ibu F pergi ke RSUD Kupang untuk memeriksakan gondok yang ada di lehernya. Perjalanan dari desanya ke Kupang cukup jauh, pertama dia harus menyebrang dari Adonara ke Flores terlebih dahulu dan kemudian naik kapal selama semalam menuju Kupang. Di RSUD Kupang dia pergi ke poli bagian dalam, dokter meminta dia cek ke laboratorium prodia. Di laboratorium prodia, dia diperiksa dan membayar lebih dari Rp. 400.000. Kemudian menjalani pemeriksaan USG yang memaksa dia membayar lebih dari Rp. 200.000. Ditambah dengan biaya administrasi di setiap klinik antara Rp. 12.000 sampai Rp. 20.000, maka uang yang harus dikeluarkan cukup banyak. Ibu F harus membayar seluruh biaya pengobatan tersebut, karena dia tidak memiliki jamkesmas.

Setelah dokter di RSUD Kupang memeriksa hasil lab dan hasil USG, dia menyarankan agar gondok Ibu F dioperasi. Dokter mengatakan perkiraan biaya operasi akan lebih dari 20 juta rupiah. Biaya sebesar itu terdiri dari biaya operasi, biaya kamar dan obat-obatan. Ditambah biaya transport dan lainnya, maka uang sebesar itu sangat besar terutama bagi dirinya yang berstatus perempuan kepala keluarga dengan tanggungan satu anak remaja yang masih keluarganya. Ibu F disarankan untuk mengurus surat keterangan mendapatkan keringanan berobat dari Walikota Kupang. Namun sayang, dia bukan penduduk Kupang jadi tidak punya KTP Kotamadya Kupang. Kemudian dokter menyarankan agar Ibu F mengurus kartu jamkesmas untuk mendapatkan keringanan biaya operasi.

BERSAMBUNG...

...SAMBUNGAN

Sewaktu dia berada di Kupang, salah satu temannya yang merupakan kader Pekka, menelepon dirinya dan menginformasikan bahwa di desanya ada informasi dari puskesmas bahwa bulan Oktober 2009 akan ada dokter dari Australia yang akan datang ke puskesmas untuk membantu masyarakat. Demi mendengar informasi ini, Ibu F merasa ada harapan. Syarat untuk mendapat pelayanan ini harus memiliki jamkesmas dan mendaftarkan diri ke Puskesmas. Ibu F meminta saudara iparnya untuk mendaftarkan namanya ke puskesmas. Urusan berikutnya adalah berjuang mendapatkan kartu jamkesmas.

Sepulang dari Kupang, Ibu F mengurus kartu jamkesmas ke kantor desa. Dia mendapat penjelasan bahwa daftar nama orang yang mendapatkan kartu jamkesmas sudah dimasukkan ke tingkat kecamatan. Ibu F kemudian menghadap Pak Sekcam (Sekretaris Camat) dan mendapat penjelasan bahwa sudah tidak bisa menambah nama baru lagi, dia disarankan untuk mengganti nama keluarga yang ada dalam daftar jamkesmas yang diusulkan. Kemudian Ibu F diminta Sekcam mencari nama orang lain lagi yang bersedia digantikan namanya. Akhirnya Ibu F dapat satu nama saudaranya. Dia mengizinkan namanya diganti oleh Ibu F karena dia jarang memakai kartu jamkesmas tersebut. Persyaratan mengurus jamkesmas sudah disiapkan dan berkas sudah diserahkan. Ibu F tinggal menunggu hasilnya. Hingga bulan Agustus 2009 belum ada berita tentang kartu jamkesmas yang akan menentukan nasibnya.

## Pernikahan dan Perceraian

### Usia pernikahan pertama

Secara rata-rata, 27% anggota PEKKA yang disurvei menikah di bawah usia 16 tahun, yaitu di bawah usia menikah sesuai peraturan hukum di Indonesia. Statistik ini meningkat sampai 49% anggota PEKKA yang disurvei di Jawa Barat.

Berdasarkan pasal 7 Undang-undang Perkawinan Indonesia Nomor 1 Tahun 1974, sebuah perkawinan diijinkan jika laki-laki sudah berusia 19 tahun dan perempuan berusia 16 tahun. Pernikahan di bawah umur, dalam banyak kasus, menghalangi anak perempuan menyelesaikan wajib belajar nasional sembilan tahun pendidikan, karena pada umumnya sekolah tidak mengizinkan anak perempuan melanjutkan pendidikannya pada saat mereka menikah.

Tabel di bawah ini menunjukkan bahwa beberapa anggota PEKKA yang disurvei menikah pada usia sembilan tahun.

Secara rata-rata, 27% anggota PEKKA yang disurvei menikah di bawah usia 16 tahun, yaitu di bawah usia menikah sesuai peraturan hukum di Indonesia.

Tabel 19 Persentasi anggota PEKKA yang menikah di bawah usia 16 tahun pada empat wilayah yang disurvei

Pernikahan pertama di bawah usia 16 tahun	Aceh (NAD)	Jawa Barat	Kalimantan Barat	Nusa Tenggara Tenggara	Total
<16	47 29%	56 49%	49 32%	9 5%	161 27%
>=16	116 71%	59 51%	106 68%	141 84%	422 70%
Tidak menjawab	1 -	- -	- -	17 10%	18 3%
<b>Total</b>	<b>165</b>	<b>115</b>	<b>155</b>	<b>167</b>	<b>601</b>

Tabel 20 Usia perkawinan pertama anggota PEKKA yang menikah sebelum berusia 16 tahun

Usia perkawinan pertama Di bawah 16 tahun	Aceh (NAD)	Jawa Barat	Kalimantan Barat	Nusa Tenggara Tenggara	Total
9	-	2	-	-	2
10	1	-	-	-	1
11	1	1	1	-	3
12	-	12	9	-	21
13	2	8	14	-	24
14	5	8	7	2	22
15	38	25	18	7	88
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>56</b>	<b>49</b>	<b>9</b>	<b>161</b>

## Status Hukum Perkawinan

Lebih dari 50% kelompok PEKKA tidak mendaftarkan perkawinan mereka secara resmi, 9 dari 10 pengguna pengadilan Indonesia yang disurvei mendaftarkan perkawinannya secara resmi.

Adalah penting untuk meningkatkan kesadaran dalam masyarakat bahwa baik Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Agama dapat memberikan dokumentasi yang membuktikan keberadaan perkawinan bahkan setelah perkawinan dijalani.

- 97,1% pengguna Pengadilan Agama menegaskan bahwa mereka telah mendaftarkan perkawinan mereka di KUA. 93,4% pengguna Pengadilan Negeri menegaskan bahwa mereka telah mendaftarkan perkawinan mereka secara resmi di Catatan Sipil.
- 601 perempuan PEKKA yang disurvei memiliki total jumlah perkawinan sebanyak 782 kali tetapi hanya 48% adalah perkawinan sah berdasarkan hukum Indonesia. Anggota PEKKA dari Kalimantan Timur memiliki tingkat perkawinan sah yang jauh lebih tinggi, yaitu 71%, walaupun jumlah terbesar anggotanya

hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia. Flores Timur dan Jawa Barat memiliki tingkat perkawinan sah yang paling rendah, hanya sekitar sepertiga dari anggotanya menikah secara sah. Variasi persentase di antara anggota PEKKA dalam hal perkawinan sah mungkin disebabkan karena Kalimantan Barat memiliki biaya rata-rata terendah untuk memperoleh akta perkawinan yaitu Rp. 23.000, sedangkan Jawa Barat memiliki biaya rata-rata tertinggi untuk memperoleh akta perkawinan yaitu Rp. 86.000.

- Rencana Strategis Pemerintah Indonesia untuk Pendaftaran Kelahiran Secara Universal sebelum tahun 2011, dalam Program Utamanya mencakup tujuan “Pembebasan biaya perkara Pengadilan Agama atau Pengadilan Negeri dalam memperoleh dokumen-dokumen pembuktian keberadaan perkawinan (baik bagi masyarakat Muslim maupun non-Muslim).”<sup>57</sup> Rencana Strategis Pemerintah Indonesia untuk Pendaftaran Kelahiran Secara Universal sebelum tahun 2011 haruslah didukung sepenuhnya.

**Tabel 21** Proporsi perkawinan sah PEKKA di antara responden survei

Daerah	Total Perkawinan	Total Perkawinan Sah	% Perkawinan Sah
Aceh (NAD)	190	96	50.53%
Jawa Barat	236	81	34.32%
Kalimantan	195	139	71.28%
NTT	161	59	36.65%
<b>Total</b>	<b>782</b>	<b>375</b>	<b>47.95%</b>



Tabel 22 Jumlah pernikahan anggota PEKKA yang disurvei

Jumlah Pernikahan	Aceh NAD		Jawa Barat		Kalimantan Barat		Nusa Tenggara Timur		Total		Total Jumlah Pernikahan
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
0	1	0.5	-	0	0	-	17	10	18	3	0
1	141	86	47	41	123	79	139	83	450	75	450
2	18	11	38	33	25	16	11	7	92	15	184
3	3	2	19	17	6	4	-	-	28	5	84
4	1	0.5	4	3	1	1	-	-	6	1	24
5	-	-	4	3	-	-	-	-	4	1	20
6	-	-	1	1	-	-	-	-	1	0	6
7	-	-	2	2	-	-	-	-	2	0	14
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>100</b>	<b>115</b>	<b>100</b>	<b>155</b>	<b>100</b>	<b>167</b>	<b>100</b>	<b>601</b>	<b>100</b>	<b>782</b>

Alasan utama anggota Pekka tidak melakukan pernikahan yang sah:

- tidak menyadari pentingnya pernikahan secara sah
- tidak mengetahui prosedur untuk memperoleh buku nikah
- mengira bahwa untuk memperoleh akta nikah merupakan tanggung jawab suami dan/atau
- percaya bahwa menikah berdasarkan hukum agama sudah cukup.

Tabel 23 Rata-rata biaya Akta Nikah anggota PEKKA

Daerah	Total Perkawinan marriages	Rata-rata Biaya Akta Perkawinan (Rp.)	Biaya Maksimum sebuah Akta Perkawinan (Rp.)
Aceh (NAD)	96	27,156.25	300000
Jawa Barat	81	86,061.73	600000
Kalimantan Barat	139	23,169.42	300000
Nusa Tenggara Timur	59	33,466.10	150000
<b>Total</b>	<b>375</b>	<b>39,394.80</b>	<b>600000</b>



## Perceraian

Sebuah prinsip utama keadilan adalah bahwa keadilan harus dapat diakses secara universal. Sangat disayangkan, bagian termiskin dalam masyarakat Indonesia menghadapi kendala yang signifikan dalam membawa perkara hukum keluarga ke pengadilan. 9 dari 10 perempuan kepala keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia ketika disurvei tidak mampu mengakses Pengadilan untuk perkara perceraian mereka. Kendala utama adalah masalah keuangan dan terkait pada biaya perkara dan biaya transportasi ke pengadilan.

14% masyarakat Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia. Rata-rata keseluruhan biaya perkara pada Pengadilan Agama dari responden yang disurvei adalah Rp.789.666 (ini termasuk biaya perkara, transportasi, dan biaya-biaya lainnya) hampir empat kali di atas garis kemiskinan Indonesia per kapita per bulan. Rata-rata keseluruhan biaya perkara dari responden Pengadilan Negeri yang disurvei yang mengajukan perkara perceraian di Pengadilan Negeri tahun 2008 adalah Rp. 2.050.000 jika pihak tersebut tidak menggunakan advokat (sekitar sepuluh kali di atas garis kemiskinan Indonesia) dan Rp. 10.350.000,- jika pihak tersebut menggunakan pengacara (sekitar 52 kali di atas garis kemiskinan Indonesia). Hal ini menunjukkan

dengan jelas bahwa sebagian dari masyarakat miskin di Indonesia tidak dapat membawa perkara hukum keluarga mereka ke Pengadilan sesuai ketentuan hukum Indonesia, sebuah kesimpulan yang didukung oleh fakta bahwa 86% dari kelompok PEKKA yang disurvei tidak dapat mengajukan perkara perceraian mereka ke Pengadilan.

Tercatat terdapat 265 perceraian pada anggota PEKKA dari 601 anggota PEKKA yang disurvei. Akan tetapi 86% perceraian tersebut tidak sah. Angka ini dapat mencapai 92% di NTT dan 93% di Jawa Barat. Hanya 38 perkara yang diajukan ke pengadilan. Dari 38 perkara perceraian yang diajukan ke pengadilan, dua pertiga nya melibatkan anggota PEKKA sebagai penggugat di pengadilan. Dari 17 anggota PEKKA yang mengajukan gugatan ke pengadilan, 3 kasus biaya perkaranya dibebaskan dan 14 kasus lainnya rata-rata total biaya perceraian pengadilan adalah Rp. 1.065.500,- (ini meliputi biaya pengadilan, transportasi dan biaya lainnya), 5 kali di atas rata-rata penghasilan per kapita per bulan anggota PEKKA.

Dari data Pekka juga menunjukkan kecenderungan nasional bahwa dua pertiga dari kasus perceraian diajukan ke pengadilan oleh perempuan.

**Tabel 24** Data jumlah perceraian anggota PEKKA dan jumlah perceraian resmi Daerah

Daerah	Jumlah perceraian	Jumlah perceraian sah melalui pengadilan	%	Penggugat:	
				Isteri	Suami
Aceh (NAD)	45	12	27	9	3
Jawa Barat	152	10	7	6	4
Kalimantan Barat	56	15	27	9	6
Nusa Tenggara Timur	12	1	8	1	0
<b>Total</b>	<b>265</b>	<b>38</b>	<b>14</b>	<b>25</b>	<b>13</b>



79% anggota PEKKA yang membawa perkara mereka ke Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama puas atau sangat puas dengan tingkat pelayanan yang diberikan oleh pengadilan di Indonesia.

Secara keseluruhan, tingkat perceraian yang sah di antara anggota PEKKA rendah karena alasan biaya untuk mengajukan perkara perceraian ke pengadilan. Akan tetapi, untuk anggota PEKKA yang mampu mengajukan perkara mereka ke pengadilan, 24% sangat puas dan 55% puas dengan pelayanan yang mereka terima di pengadilan.

Anggota PEKKA yang tidak puas dengan pelayanan yang mereka terima di pengadilan menunjukkan alasan-alasan berikut ini sebagai alasan ketidakpuasan mereka:

- Biaya perkara terlalu tinggi.
- Pelayanan pegawai bagian administrasi tidak menyenangkan.
- Proses pengadilan terlalu lama.
- Biaya perkara tidak transparan.
- Mereka tidak memahami proses pengadilan.
- Pengadilan tidak mau memproses perceraian karena istri sedang hamil.
- Pengadilan tidak memberitahu para pihak dalam perkara.

Perempuan kepala keluarga PEKKA yang tidak bercerai secara sah sering menyebutkan dua hal yang penting bagi mereka selama wawancara.

**79% anggota PEKKA yang membawa perkara mereka ke Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama puas atau sangat puas dengan tingkat pelayanan yang diberikan oleh pengadilan di Indonesia.**

Pertama-tama, mereka ingin status hukum mereka diperjelas untuk diri mereka sendiri, mantan pasangan mereka serta masyarakat melalui akta cerai yang diterbitkan oleh Pengadilan Agama. Dalam sebuah masyarakat di mana jejaring sosial setempat dan hubungan yang dibangun di dalamnya menjadi ukuran dimana sebagian besar penduduk tinggal, menerima dokumen hukum resmi yang memberikan bukti yang jelas tentang status hubungan seseorang sangatlah penting. Bagi banyak perempuan, keinginan untuk memiliki sebuah akta cerai merefleksikan kebutuhan sederhana untuk memiliki pembelaan hukum resmi untuk anak-anak mereka dan diri mereka sendiri terhadap kemungkinan tindak pidana kekerasan dan penganiayaan, baik dari mantan pasangannya atau dari pihak lain. 78% perempuan PEKKA yang disurvei tahun 2009 mengatakan bahwa kekerasan dalam rumah tangga terhadap diri mereka dan/ atau anak-anak mereka merupakan sebuah faktor perceraian mereka.

Kedua, perempuan kepala keluarga PEKKA menunjukkan bahwa mereka ingin memiliki Kartu Keluarga yang dikeluarkan oleh pemerintah setempat sebagai bukti peran mereka sebagai kepala keluarga.

**Tabel 25** Pendapat anggota PEKKA yang disurvei tentang tingkat pelayanan yang mereka terima pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama

Apakah pendapat anda tentang Pelayanan Pengadilan pada Pengadilan Negeri atau Pengadilan Agama?	Aceh (NAD)	Jawa Barat Java	Kalimantan Barat	Nusa Tenggara Timur	Total	%
Sangat Puas	8	0	0	1	9	24%
Puas	3	8	10	0	21	55%
Kurang Puas	0	1	1	0	2	5%
Tidak Puas	1	1	2	0	4	11%
Sangat tidak puas	0	0	2	0	2	5%
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>38</b>	<b>100%</b>

Bukti akta cerai yang dikeluarkan Pengadilan Agama kepada perempuan seringkali menjadi bukti bahwa seorang perempuan adalah kepala keluarga dan bertanggungjawab atas kebutuhan sehari-hari keluarganya. Kantor pemerintah yang mengeluarkan Kartu Keluarga dan memberikan legitimasi kemiskinan, bantuan langsung tunai, bantuan beras untuk rakyat miskin dan jamkesmas membutuhkan bukti bahwa seorang perempuan adalah kepala keluarga. Oleh sebab itu pula, peran Pengadilan Agama bagi masyarakat miskin khususnya perempuan sangat penting agar mereka dapat mengakses layanan publik yang lebih luas lagi. Hal ini karena akta cerai dapat digunakan sebagai bukti untuk memperoleh kartu tanda penduduk atau kartu keluarga yang menunjukkan bahwa perempuan yang bercerai kini

berstatus sebagai kepala keluarga. Tanpa dukungan dokumen yang memadai maka sangatlah sulit bagi perempuan untuk memperoleh berbagai identitas hukum.

Beberapa kisah anggota PEKKA tentang pengalaman mereka dalam memperoleh dokumen resmi perkawinan, perceraian serta akta kelahiran untuk anak-anak mereka dimuat dalam laporan ini.

Perkawinan poligami merupakan contoh nyata dilema ketidakpastian status yang dapat terjadi pada wanita karena perceraian tidak resmi, dilema yang seharusnya dapat diselesaikan atau setidaknya dapat dikurangi masalahnya, dengan mengakses Pengadilan Agama dan diterbitkannya dokumentasi yang disahkan oleh negara.

## Studi kasus kedua

## Menolak Pernikahan Poligami

Ibu A tinggal di Kecamatan Sungai Raya. Ibu A menikah di KUA dengan suaminya dan memiliki buku nikah.

Ibu A berpisah dengan suaminya karena suaminya memutuskan untuk menikah lagi tanpa persetujuannya dan di saat Ibu A hamil anak ke-2. Ibu A didatangi oleh keluarga suami dan istri mudanya yang memaksa Ibu A untuk menandatangani surat ijin nikah kedua bagi suami. Karena dalam keadaan tertekan, Ibu A terpaksa menandatangani surat tersebut meski ia tidak setuju dengan pernikahan kedua suaminya.

Setelah bercerita, dinasehati dan didukung oleh pamannya, yang juga Ketua RW, Ibu A akhirnya melaporkan ke KUA mengenai adanya paksaan untuk menandatangani surat ijin nikah kedua suaminya. Menurut Ibu A ia beruntung karena dialah yang menyimpan buku nikah suami dan dirinya. Ibu A menahan buku nikah suami dan melarang KUA, tempat suaminya akan menikah, untuk menikahkan suami dengan istri barunya karena pamannya sudah memberitahu bahwa kalau ijin pernikahan kedua dari istri pertama tidak melalui pengadilan tidak diperbolehkan dan petugas KUA bisa dilaporkan ke polisi.

Suami dengan istri barunya akhirnya tidak jadi menikah resmi namun tetap tinggal bersama. Ibu A mengatakan bahwa setelah ditinggal suaminya, ia tidak berani keluar rumah selama hampir setahun. Setelah bergabung dengan Pekka di tahun 2004 dan menjadi lebih percaya diri, Ibu A akhirnya memutuskan untuk menceraikan suaminya melalui Pengadilan Agama. Alasan mengurus perceraian di pengadilan adalah karena memiliki surat cerai resmi itu penting. Jika tidak memiliki surat cerai resmi, ia sering dilecehkan sebagai perempuan yang kesepian.

Proses pengurusannya sendiri tidak berbelit-belit. Biaya yang dia keluarkan untuk proses pengadilan dari awal hingga akhir putusan cerai dikeluarkan adalah Rp 500,000. Biaya ini belum termasuk biaya transportasi. Putusan perceraian di Pengadilan Agama Kota Pontianak keluar setelah satu bulan proses dengan 3 kali persidangan, dimana suami tidak datang di persidangan.<sup>58</sup>

## Studi kasus ketiga

## Sulitnya melakukan perkawinan dan perceraian dan pengalaman kekerasan dalam rumah tangga

Sebut saja namanya Ibu S (41 tahun) yang telah menikah dan dikaruniai seorang anak. Pendidikan saya bermula dari madrasah, baik MI maupun MTs, kemudian pada jenjang pendidikan menengah atas saya merantau ke ibukota provinsi untuk menuntuk pendidikan SMA swasta.

Kemudian saya pulang kampung dan pada 1995 saya menikah di KUA Kecamatan. Biaya nikah adalah Rp75.000 dan dibayar oleh pihak laki-laki. Pada saat menikah, syaratnya adalah mengisi formulir, pasphoto, fotocopy KTP. Kemudian pada 1997 anak kami yang pertama lahir. Setelah satu tahun anak kami lahir, saya menggugat ke suami untuk bercerai dengan alasan suami berselingkuh dan keluarganya mengancam seperti dipukul bahkan akan ditikam oleh kakak iparnya. Alasan kakak ipar, karena biarkan saja adiknya (suami responden) berselingkuh dan tidak usah ngomong-ngomong. Akhirnya Ibu S menggugat ke pengadilan negeri, tetapi anaknya ditahan oleh keluarga laki-laki dan ditempatkan di lain desa selama 3 hari 2 malam. Padahal saat itu anaknya masih membutuhkan ASI. Menurut Ibu S, keluarga pihak laki-laki terlalu ikut campur dalam urusan rumah tangganya. Pada saat menggugat ke Pengadilan Negeri, Ibu S membayar biaya pendaftaran sebesar Rp.25.000 sambil menceritakan kepada petugas (di data oleh PN). Kasus yang dilaporkan adalah penganiayaan oleh suami. Kemudian kasus ini disidangkan dua minggu setelah dilaporkan, setelah pihak tergugat tidak datang pada panggilan pertama dan kedua. Pada saat sidang, keluarga suami datang dengan menggunakan satu mobil truk sekitar 30 orang, sedangkan penggugat hanya datang sendirian, walaupun sebenarnya kakak laki-lakinya ingin mendampingi, namun dilarang oleh Ibu S dengan alasan tidak mau melibatkan keluarga. Hasil sidang memuaskan bagi Ibu S yaitu pihak tergugat benar didenda, walaupun jumlahnya tidak tahu dan pihak laki-laki membayar ke PN. Putusannya saat itu adalah laki-laki tahanan luar selama 3 bulan, kalau ada keributan dimasukkan ke tahanan.

Pada tahun 1998 juga, setelah putusan sidang di PN, ia menggugat cerai ke pengadilan agama di W (masih satu pulau). PA memanggil pertama tergugat (suami), namun tidak datang. Pada panggilan kedua, suami/tergugat datang tetapi pada saat disidang suami tidak mau bercerai, sementara penggugat/istri mati-matian ingin cerai. Kemudian pada panggilan ke III suami tidak datang lagi, akhirnya Ibu S (penggugat) datang ke PA dan membawa surat panggilan PA kepada suami tetapi diberikan ke kepala desa untuk disampaikan ke suaminya. Tetapi suaminya tidak mau datang hingga sekarang (saat wawancara). Sejak 1998 suami tidak memberi nafkah kepada istrinya. Pada tahun 2000 Ibu S didampingi ayahnya mengajukan ke pengadilan adat. Di desanya ada 4 suku, namun yang berembug ada 2 suku, karena 2 suku yang lain adalah suku suaminya dan suku yang lain masih bersaudara dengan suku suaminya. Rembugan dua suku yang dihadiri 50-60 orang dengan biaya konsumsi sekitar Rp200.000 itu memutuskan bahwa Ibu S dan anaknya agar kembali menjadi keluarga ayahnya. Akhirnya keputusan ini disampaikan ke pihak laki-laki (suami) dengan mengutus suku yang terdiri 2 orang dari dua suku. Tanggapan pihak laki-laki tidak mau anaknya ada di pihak Ibu S, tetapi dikembalikan ke pihak laki-laki, suatu saat kelak, sedangkan istrinya boleh kembali kepada keluarganya. Pada pertemuan ini ada perjanjian bahwa kalau antar *belis* (gading gajah yang diserahkan oleh keluarga pengantin laki-laki kepada keluarga pengantin perempuan saat pernikahan) sebelum matahari tenggelam berarti anak menjadi milik ibunya. Hingga kini Ibu S tidak memiliki surat cerai. Ke depan, Ibu S akan mengupayakan dengan pendampingan kader dari PEKKA untuk menyelesaikan hal ini.<sup>59</sup>

## Studi kasus keempat Pembebasan biaya perkara

**Pertanyaan:** Saat pelaksanaan sidang keliling di kecamatan apakah banyak masyarakat yang hadir?

**Ibu O (Pendamping Lapangan PEKKA):** Ya Banyak , .. saat itu terkesan aula kecamatan mirip seperti rumah sakit dadakan. Semua ruang kecamatan diubah seperti klinik 24 jam ramai dipenuhi oleh masyarakat. Masyarakat merasakan dampaknya dan manfaat secara langsung. Pemerintah juga sudah mulai peduli, dan membuktikan bahwa akses hukum keadilan untuk orang miskin memang ada dan bisa dilakukan. Selama ini mereka jauh dari informasi dan selama ini juga tidak tahu adanya akses prodeo untuk orang miskin dan sidang keliling bisa dilakukan di wilayah mereka. Semua masyarakat merasa ini terobosan besar.

Pembebasan biaya perkara (proses prodeo) akan sangat membantu masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia demikian pula para pengguna pengadilan yang miskin di Indonesia yang biasanya jatuh ke dalam jerat hutang atau menggunakan penghasilan keluarga beberapa bulan untuk dapat membawa perkara perceraian ke pengadilan.

Pemberian informasi hukum yang akurat kepada perempuan kepala keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan juga merupakan faktor penting untuk meningkatkan angka perceraian sah dalam kelompok ini. Penelitian akses dan kesetaraan menemukan bahwa Khader Hukum (para anggota PEKKA yang dilatih untuk membantu anggota lainnya dalam masalah hukum) adalah satu-satunya sumber informasi terbesar yang tersedia bagi anggota PEKKA mengenai pengadilan. 72% anggota PEKKA mengatakan jika mereka ingin mendapatkan informasi tentang proses pengadilan, mereka akan menemui Khader Hukum. Sumber lain yang dipercaya anggota PEKKA dapat memberikan informasi yang akurat tentang proses pengadilan adalah:

■ Aparat Desa	71%
■ Pegawai Pengadilan	60%
■ Keluarga	55%
■ LSM lainnya	52%

Ketika perempuan PEKKA ditanya apakah cara terbaik untuk menyampaikan informasi tentang proses pengadilan, maka tingkat pilihan mereka adalah sebagai berikut:

■ Diskusi tatap muka	96%
■ Video/ film/ TV	32%
■ Radio	27%
■ Brosur/selebaran	26%
■ Media tertulis (surat kabar)	22%

Bagi masyarakat miskin, biaya pengadilan dan transportasi ke pengadilan terdekat dirasakan memberatkan dan menjadi hambatan dalam mengakses pengadilan. Informasi dan dukungan bagi masyarakat yang kurang beruntung akan membantu mereka dalam mengakses pengadilan khususnya mereka yang buta huruf. Namun sebagaimana yang ditunjukkan melalui kerjasama antara organisasi PEKKA dan Pengadilan Agama, hambatan berupa informasi yang dibutuhkan oleh kelompok yang kurang beruntung dapat diatasi atas kerjasama antara meja informasi di pengadilan dan organisasi PEKKA.

## Biaya transportasi

**Ibu E (Kader Hukum PEKKA):** Bagi masyarakat (anggota PEKKA) yang belum punya buku nikah yang mengetahui bahwa memiliki akta nikah akan menguntungkan, maka mereka berkeinginan untuk memperoleh buku nikah. Selama ini bila masyarakat desa ingin mengikuti sidang ke Pengadilan Agama harus mengeluarkan biaya transportasi yang cukup besar. Untuk biaya transportasi saja bisa menghabiskan 400 ribu belum biaya perkaranya. Bagi masyarakat kurang mampu, kehidupan mereka sehari-hari sudah sulit, apalagi kalau harus ke Pengadilan Agama.

**Ibu Y (Kader Hukum PEKKA):** Awalnya, saya hanya ingin mengidentifikasi siapa saja yang ingin berpartisipasi dalam sidang keliling. Saya membuat daftar siapa saja yang mau melakukan itsbat nikah dan perceraian. Selama proses, saya mengetahui bahwa cukup banyak penduduk desa (yang bukan anggota PEKKA) juga tertarik untuk mengajukan kasusnya ke Pengadilan Agama, namun biaya yang menjadi masalah. Mereka berpikir bahwa mereka baru bisa ke pengadilan jika mereka memiliki uang. Ketika mereka mengetahui bahwa program PEKKA yang berkerjasama dengan Pengadilan Agama akan mengadakan sidang keliling, maka mereka dengan senang hati akan ikut mendaftar.

Apalagi saat mengetahui bahwa sekolah membutuhkan akte kelahiran, yang mensyaratkan akte nikah. Mereka baru mengetahui bahwa akta nikah sangat dibutuhkan.

Bagi masyarakat miskin, hambatan utama mengakses pengadilan adalah masalah keuangan dan terkait dengan (i) biaya perkara; dan (ii) biaya transportasi untuk ke pengadilan terdekat.

Masalah ini secara khusus penting untuk masyarakat miskin di pedesaan. 88% anggota PEKKA akan lebih termotivasi ke pengadilan untuk perkara perceraian mereka jika pengadilan dapat membebaskan biaya perkara, dan 89% anggota PEKKA akan lebih termotivasi ke pengadilan untuk perkara perceraian mereka jika pengadilan memeriksa perkara mereka dalam sidang keliling.

Biaya transportasi ke pengadilan sangat bervariasi tergantung pada apakah salah satu pihak tinggal di lingkungan perkotaan yang dekat dengan pengadilan atau di lingkungan pedesaan. 50% dari pengguna pengadilan yang disurvei pada tahun 2007 dan 2009 tinggal dalam radius 10 km dari Pengadilan Negeri atau Pengadilan Agama yang menangani perkara perceraian mereka. 600 perempuan PEKKA yang diwawancarai tinggal di daerah perkotaan maupun pedesaan. Anggota PEKKA yang tinggal di perkotaan rata-rata tinggal sekitar 13 km dari pengadilan, dengan rata-rata biaya Rp. 25.000 untuk perjalanan pergi ke dan pulang dari pengadilan. Anggota PEKKA yang tinggal di daerah pedesaan rata-rata tinggal sekitar 80 km dari pengadilan, dengan rata-rata biaya Rp.

92.000 untuk perjalanan pergi ke dan pulang dari pengadilan (atau hampir setengah penghasilan bulanan per kapita dari seorang anggota PEKKA).

Biaya perkara perceraian di Pengadilan Agama (hanya biaya perkara dan biaya transportasi) dapat sangat bervariasi, tergantung dari seberapa jauh pihak tersebut tinggal dari pengadilan. Biaya perkara perceraian di Pengadilan Negeri lebih tinggi, karena secara rata-rata terdapat tambahan tiga kali persidangan dalam setiap perkara. Semakin jauh tempat tinggal para pihak dalam perkara perceraian dari pengadilan, semakin besar biaya transportasinya. Dalam perkara NTT tersebut di atas, misalnya, biaya transportasi mencapai 70% biaya dari perkara tersebut.

### Transparansi biaya perkara dan penetapan uang panjar perkara yang terlalu tinggi

Jika pengadilan tidak membebaskan biaya perkara, maka pihak yang mengajukan perkara ke Pengadilan harus membayar uang panjar biaya perkara pada saat mendaftarkan perkara. Uang panjar ditetapkan oleh pengadilan dan seharusnya mendekati rata-rata biaya perkara di pengadilan tersebut.

Penetapan uang panjar biaya perkara terlalu tinggi yang dibayar ke pengadilan untuk perkara perceraian dibandingkan dengan biaya sesungguhnya perkara

**Tabel 26** Biaya perkara perceraian di Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama oleh pengguna pengadilaeldari desa dan kota

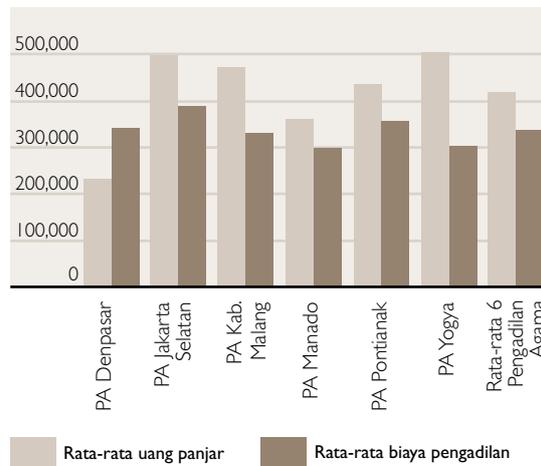
	Biaya Perkara	Biaya Transportasi	Biaya Perkara Perceraian = Biaya Perkara + Biaya Transportasi
Pengguna Pengadilan Agama di perkotaan	Rp 350,000 atau (USD\$35)	Rp. 25.000 × 5 perjalanan ke pengadilan = Rp. 125.000 (atau USD 12.50)	Rp. 475,000 atau (USD\$48)
Pengguna Pengadilan Negeri di perkotaan	Rp 350,000 atau (USD\$35)	Rp. 25.000 × 8 perjalanan ke pengadilan = Rp. 200,000 (atau USD 20)	Rp. 550,000 atau (USD 55)
Pengguna Pengadilan Agama di pedesaan (misalnya NTT)	Rp 350,000 atau (USD\$35)	Rp.100.000 × 5 perjalanan ke pengadilan = Rp. 500,000 (atau USD 50)	Rp. 850,000 (atau USD 85)
Pengguna Pengadilan Negeri di pedesaan (misalnya NTT)	Rp 350,000 atau (USD\$35)	Rp.100.000 × 8 perjalanan ke pengadilan = Rp. 800,000 (atau USD 80)	Rp. 1,150,000 (atau USD 115)

tersebut merupakan disinsentif bagi pencari keadilan untuk membawa perkaranya ke pengadilan, khususnya bagi masyarakat miskin. Pengembalian sisa uang panjar yang dibayarkan kepada pengadilan sangatlah penting bagi semua pengguna pengadilan, tetapi khususnya bagi yang miskin.

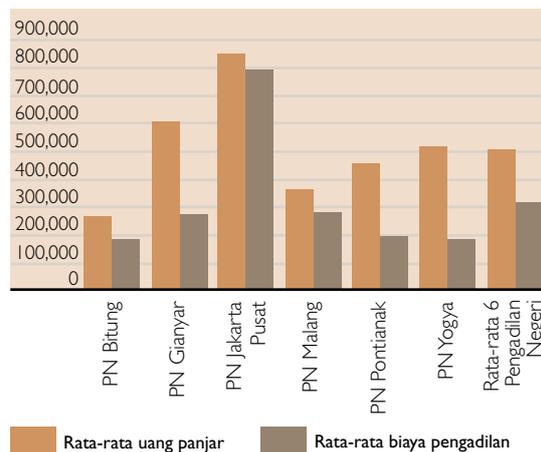
Rata-rata, pengguna pengadilan pada 6 Pengadilan Agama yang disurvei membayar uang panjar 24% lebih tinggi dari biaya akhir perkara yang ditetapkan dalam putusan. Rata-rata, pengguna pengadilan pada 6 Pengadilan Negeri yang disurvei membayar uang panjar 79% lebih tinggi dari biaya akhir perkara yang ditetapkan dalam putusan. Transparansi yang lebih besar terhadap biaya perkara dan uang panjar yang dibayarkan ke pengadilan untuk perkara perceraian akan membantu dalam membangun kepercayaan dan keyakinan publik terhadap pengadilan.

Rata-rata biaya perkara aktual adalah Rp. 340.000 akan tetapi rata-rata uang panjar yang diminta oleh Pengadilan Negeri yang disurvei adalah Rp. 520.000 dan Rp. 420.000 di Pengadilan Agama yang disurvei. Pengadilan menentukan besarnya uang panjar biaya perkara yang harus dibayar oleh pihak pemohon/ penggugat dalam perkara perdata. Sebagian besar uang panjar dipergunakan untuk biaya panggilan para pihak ke persidangan dan biaya ini bervariasi tergantung seberapa jauh dari pengadilan tempat tinggal para pihak. Pihak pemohon/penggugat mungkin perlu menambah uang panjar biaya perkara jika biaya perkara bertambah, atau mereka akan mendapatkan pengembalian sisa uang panjar pada akhir perkara.

**Gambar 5** Rata-rata uang panjar dan biaya aktual perkara di Pengadilan Agama yang disurvei



**Gambar 6** Rata-rata uang panjar dan biaya aktual pada Pengadilan Negeri yang disurvei (Rp)



Sekalipun jika sisa uang panjar langsung dikembalikan oleh pengadilan kepada pihak pemohon/penggugat pada akhir proses persidangan, penetapan uang panjar biaya perkara yang terlalu tinggi mewakili jumlah signifikan anggaran bulanan keluarga. Ini memiliki dampak serius pada keluarga miskin, yaitu ketika 49% populasi penduduk hidup dengan penghasilan di bawah USD\$2 (*Purchasing Power Parity/PPP*) per kapita per bulan.

### Rendahnya pemahaman tentang persyaratan hukum untuk perceraian di Indonesia

Dari survei responden, hanya 11% pada Pengadilan Agama dan 8% pada Pengadilan Negeri yang memilih untuk menggunakan pengadilan karena hal tersebut dipersyaratkan oleh hukum Indonesia. 89% pengguna Pengadilan Agama dan 91%

pengguna Pengadilan Negeri mendaftarkan perkaranya ke pengadilan karena mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang ada (penyelesaian kekeluargaan) telah gagal, atau karena pasangannya telah memilih mengajukan perkaranya ke pengadilan.

9 dari 10 responden pengadilan yang disurvei tidak memahami persyaratan hukum Indonesia untuk mengajukan perkara perceraian ke pengadilan.

Adalah penting pengadilan memberikan pedoman mengenai kasus-kasus mana saja yang harus diajukan ke Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama berdasarkan hukum Indonesia, dan apa manfaat yang diperoleh individu dan keluarga dari perceraian sah, perwalian anak dan pembagian harta bersama yang diselesaikan melalui pengadilan.

**Tabel 27** Alasan mengapa para pengguna Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama membawa perkara mereka ke pengadilan

Pengadilan	Pengadilan Negeri	Agama
Tidak dapat menyelesaikan masalah di antara anggota keluarga	61.3%	55.8%
Mengikuti jalur yang ditempuh isteri/suami	17.1%	10.0%
Percaya bahwa pengadilan dapat memberi solusi	9.1%	16.3%
Mengikuti prosedur hukum di Indonesia	8.1%	9.6%
Mengikuti saran teman atau tetangga	0.7%	6.0%
Tidak tahu	3.7%	2.2%



## Akta Kelahiran

Status dan posisi kelompok anak yang khas dalam struktur masyarakat, secara politik, sosial, maupun budaya menempatkan anak sebagai kelompok yang memerlukan perlindungan khusus. Perkembangan fisik dan mentalnya menghadapi mereka pada serangkaian risiko pelanggaran. Kekerasan, perlakuan salah dan eksploitasi yang dialami anak akan menyumbang pada ketidakberdayaan dan kemiskinan. Penanganan masalah dengan perspektif keadilan bagi anak, merupakan salah satu prioritas penting dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Ketika mengalami kekerasan, perlakuan salah dan eksploitasi, maka anak menghadapi risiko berurusan dengan hukum dan sistem peradilan, baik sebagai korban, saksi, maupun pelaku akibat terlibat atau dilibatkannya mereka pada tindak pidana....

Di sektor pekerja anak, krisis ekonomi telah meningkatkan angka pekerja di bawah umur atau dikenal sebagai pekerja anak yang putus sekolah dan terpaksa membantu ekonomi keluarga. Dalam praktik, pekerja anak ditampung oleh para pemberi kerja karena upah yang murah dan sifat mereka yang penurut.<sup>60</sup>

Sebuah siklus perkawinan dan perceraian tidak sah terdapat pada banyak perempuan kepala keluarga PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia. Kegagalan memperoleh dokumentasi hukum sehubungan dengan perkawinan dan perceraian dikaitkan dengan 56% anak-anak dari perkawinan tersebut tidak memperoleh akta kelahiran.

Ketidakadaan dokumen identitas tersebut berakibat pada hak warisan anak dan akses pada pelayanan pemerintah seperti sekolah negeri. Ini juga berarti bahwa anak-anak dari masyarakat miskin Indonesia tidak dapat menikmati hak asasi manusia dasarnya untuk mendapatkan dokumen identitas sebagaimana ditetapkan dalam Kovenan Tentang Hak-hak Anak.

## Akta kelahiran

56% anak-anak dari perempuan PEKKA tidak memiliki akta kelahiran. Akan tetapi, angka ini meningkat drastis sampai 87% pada anak-anak dari anggota PEKKA di Aceh. Angka ini mencerminkan perkiraan dari UNICEF Indonesia bahwa:

Sekitar 60 persen anak Indonesia di bawah usia lima tahun tidak memiliki akta kelahiran, dan setengahnya tidak terdaftar di manapun. Ini merupakan salah satu tingkat pendaftaran kelahiran yang terendah dari negara manapun di regionalnya.<sup>61</sup>

**Tabel 28** Kepemilikan akta kelahiran anak dari anak-anak perempuan PEKKA

Apakah Anda memiliki akta kelahiran untuk	Aceh (NAD)	Jawa Barat	Kalimantan	Nusa Tenggara Timur	Total
Ya	56	124	152	202	534
Tidak	366	90	124	104	684
<b>Total</b>	<b>422</b>	<b>214</b>	<b>276</b>	<b>306</b>	<b>1,218</b>
% tanpa akta kelahiran	87%	42%	45%	34%	56%

Sebagian besar anggota PEKKA tidak memperoleh akta kelahiran untuk anak mereka sampai dengan 60 hari, dan hal ini berarti mereka harus membayar biaya untuk memperoleh akta kelahiran. Jika mereka memohon akta kelahiran setelah lewat satu tahun sejak kelahiran anaknya mereka akan menghadapi prosedur yang sulit dan mahal di hadapan Pengadilan Negeri.

Dua alasan utama yang disebutkan oleh perempuan PEKKA mengapa mereka tidak memperoleh akta kelahiran bagi anak mereka adalah (i) mereka tidak menyadari pentingnya akta kelahiran; dan (ii) mereka tidak memiliki uang untuk membayar biaya Catatan Sipil untuk memperoleh akta kelahiran. Bagi anggota PEKKA yang memperoleh akta kelahiran untuk anak mereka setelah lewatnya 60 hari sejak tanggal kelahiran anak mereka menyebutkan salah satu atau kedua alasan mengapa mereka melakukannya (i) sebuah persyaratan yang terkait dengan pendidikan anak mereka atau (ii) sebuah program pemerintah yang membantu perolehan akta kelahiran.

60 Strategi Nasional untuk Akses terhadap Keadilan p.9-10.

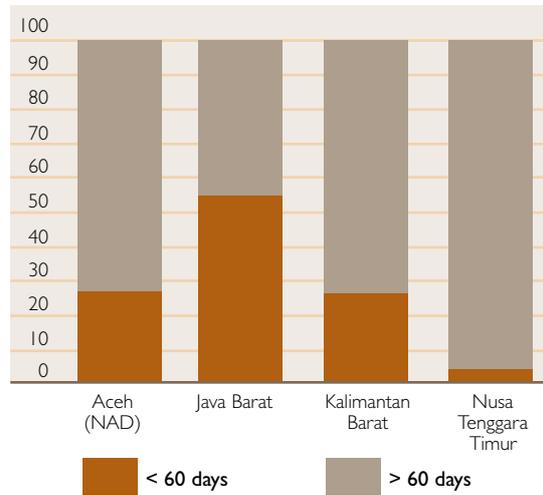
61 UNICEF: Overview - Birth Registration for all, [http://www.unicef.org/indonesia/protection\\_2931.html](http://www.unicef.org/indonesia/protection_2931.html)

Di Indonesia, banyak kendala serupa yang menghentikan masyarakat miskin untuk mengakses Pengadilan Agama untuk perceraian yang sah demikian juga menghalangi orang tua memperoleh akta kelahiran untuk anak-anak mereka:

- (i) Biaya akta kelahiran yang dibebankan oleh Catatan Sipil jika akta kelahiran tidak diperoleh dalam waktu 60 hari sejak kelahiran anak;
- (ii) Fakta bahwa Catatan Sipil memiliki kewenangan untuk mengenakan denda jika orang tua tidak memperoleh akta kelahiran untuk anak mereka dalam waktu satu tahun sejak tanggal kelahiran;
- (iii) Biaya transportasi dari desa di mana keluarga tersebut tinggal ke ibukota kabupaten dimana Catatan Sipil berada;
- (iv) Upah yang hilang karena menghabiskan satu hari atau lebih bepergian ke Catatan Sipil untuk memperoleh akta kelahiran;
- (v) Keadaan buta huruf dan kurangnya pemahaman tentang proses memperoleh akta kelahiran atau pentingnya akta kelahiran bagi seorang anak;
- (vi) Orang tua tidak memiliki bukti kelahiran anak mereka (dipersyaratkan untuk pendaftaran kelahiran) jika anak dilahirkan di rumah tanpa bantuan dari rumah bersalin, klinik kesehatan atau bidan;
- (vii) Persyaratan mengajukan permohonan ke Pengadilan Negeri dengan biaya Rp. 400.000 (USD \$40) jika akta kelahiran tidak diperoleh dalam waktu satu tahun.

Sebagai perbandingan, para responden survei yang mendapatkan akta cerai yang sah melalui pengadilan lebih mungkin memiliki akta kelahiran untuk anak-anak mereka. 81% pengguna Pengadilan Agama menegaskan anak pertama mereka memiliki akta kelahiran, dan 97% pengguna Pengadilan Negeri menegaskan anak pertama mereka memiliki akta kelahiran.

Gambar 7 Perempuan PEKKA dan ketika mereka mendapatkan akta kelahiran untuk anak-anak mereka



Pemerintah Indonesia telah memberikan prioritas agar setiap kelahiran anak Indonesia dapat didaftarkan sebelum tahun 2011. Akan tetapi, jika akta nikah tidak dapat ditunjukkan pada Catatan Sipil, maka akta kelahiran tersebut hanya akan mencantumkan nama ibu saja.

Pada tahun 2009, lebih dari 13.000 perkara diterima Pengadilan Agama mengenai pengesahan pernikahan (itsbath nikah). Dalam kasus seperti ini, Pengadilan Agama memberikan kepada pemohon sebuah dokumen yang membuktikan perkawinan mereka yang terdahulu. Dokumen ini dapat digunakan pada kantor Catatan Sipil untuk memperoleh dokumen lainnya (seperti akta kelahiran) misalnya, di mana dibutuhkan sebuah akta nikah agar nama kedua orang tua dapat dicantumkan pada akta kelahiran.

Oleh karena itu Pengadilan Agama memiliki peran penting dalam memberikan identitas dan akses pelayanan kepada perempuan dan anak-anak Muslim yang miskin, sebagaimana digambarkan dalam studi kasus berikut ini.

**Studi Kasus kelima****Sidang keliling untuk perkara pengesahan perkawinan**

**Ibu B:** 36 tahun, anak 6 dari suami yang sama. Buku nikah saya hilang jadi tidak punya surat nikah, jadi ikut itsbath nikah, prosesnya mudah.

**Pertanyaan:** Ada sidang keliling siapa yang memberitahu awalnya ?

**Ibu B:** Yang memberitahu awalnya adalah PEKKA melalui kader PEKKA. Katanya ada itsbath nikah kalo tidak punya surat nikah bisa ikut itsbath. Kebetulan surat nikah saya hilang sudah lama, apalagi anak banyak, kepentingan juga banyak. Apalagi seperti bikin akte harus pake surat nikah, saya kebingungan. Akhirnya saya ikut sidang keliling.

**Pertanyaan:** Pernah berpikir tentang biaya sidang keliling?

**Ibu B:** Dulu sebelum ada dari PEKKA itulah yang jadi pikiran saya, biayanya kan besar, tiap kali mo ikut itsbath, *akh* nanti aja dulu lebih baik untuk biaya anak-anak sekolah, jadi terbentur oleh biaya, boro-boro untuk itsbath nikah, kebetulan dari PEKKA dibantu.

Satu bulan sesudah sidang keliling, buku nikah Ibu B sudah siap.

**Ibu B:** Sebaiknya sidang keliling ada lagi, soalnya masih banyak masyarakat yang tidak memiliki surat nikah, kesulitan juga punya akte karena mensyaratkan surat nikah. Saya juga kebingungan pertama saat buat Kartu Keluarga, keteteran saat tidak punya surat nikah. Tapi setelah memiliki surat nikah jadi mudah.



## Pencapaian Pendidikan Anggota Pekka

58% anggota PEKKA yang disurvei tidak pernah bersekolah atau tidak menyelesaikan pendidikan dasar. 42% anggota PEKKA menyelesaikan sekolah dasar dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar 72%.<sup>62</sup> 14% anggota PEKKA menyelesaikan pendidikan lanjutan tingkat pertama dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar 41%.<sup>63</sup>

86% anggota PEKKA tidak pernah bersekolah, berhenti pada tingkat sekolah dasar atau hanya menyelesaikan pendidikan sekolah dasar. Oleh karena itu anak-anak dari perempuan PEKKA membutuhkan dukungan belajar dalam menyelesaikan wajib belajar sembilan tahun, mengingat rendahnya tingkat pendidikan orang

**58% anggota PEKKA yang disurvei tidak pernah bersekolah atau tidak menyelesaikan pendidikan dasar.**

tua mereka yang hanya mampu mencari nafkah bagi kebutuhan mereka. Dalam diskusi kelompok terfokus dengan anggota PEKKA di NTT (terlampir pada Lampiran 2), manfaat pusat pendidikan masyarakat ditekankan untuk mendukung perkembangan pendidikan anak-anak PEKKA yang masih bersekolah demikian pula anak-anak PEKKA yang lebih dewasa atau anggota PEKKA sendiri yang berharap dapat meningkatkan pendidikan mereka melalui program-program pendidikan penyetaraan.

Tabel 29 Tabel Pencapaian Pendidikan anggota PEKKA

	Aceh (NAD)	Jawa Barat	Kalimantan Barat	Nusa Tenggara Timur	Total	Pencapaian Pendidikan Nasional 2008 <sup>64</sup>
Tidak pernah bersekolah	29%	13%	34%	17%	24%	8%
Tidak/belum menyelesaikan pendidikan dasar	21%	40%	43%	34%	34%	20%
Menyelesaikan sekolah dasar	27%	34%	15%	37%	28%	31%
Menyelesaikan sekolah lanjutan tingkat pertama	10%	8%	3%	6%	7%	18%
Menyelesaikan sekolah lanjutan tingkat atas	13%	5%	4%	6%	7%	23%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%



62 42% anggota PEKKA yang menyelesaikan sekolah dasar termasuk anggota PEKKA yang menyelesaikan sekolah lanjutan tingkat pertama (7%) dan sekolah lanjutan tingkat atas (7%).

63 BPS, SUSENAS 2008.

64 BPS, SUSENAS 2008.

## Pencapaian Pendidikan Para Tanggungan Anggota PEKKA

Pemerintah Indonesia telah memandatkan bahwa setiap anak harus menyelesaikan wajib belajar sembilan tahun. Pada tahun 2008, 72% dari anak Indonesia menyelesaikan sekolah dasar dan hanya 41% menyelesaikan sekolah lanjutan tingkat pertama.<sup>65</sup> Pencapaian pendidikan tanggungan Perempuan PEKKA berada jauh di bawah standar nasional sebagaimana diilustrasikan di bawah ini:

- 28% tanggungan PEKKA tidak pernah bersekolah dibandingkan dengan rata-rata nasional 8%
- 63% tanggungan PEKKA menyelesaikan pendidikan dasar dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar 72%
- 34% tanggungan PEKKA menyelesaikan pendidikan lanjutan tingkat pertama dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar 41%, dan
- 13% tanggungan PEKKA menyelesaikan sekolah lanjutan tingkat atas dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar 23%.

Juga terdapat perbedaan yang besar dalam pencapaian pendidikan para tanggungan anggota PEKKA di empat wilayah yang disurvei sebagai berikut:

- Di Kalimantan Barat, 42% tanggungan anggota PEKKA yang disurvei tidak pernah bersekolah atau tidak menyelesaikan pendidikan dasar dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar 28%.
- Di NTT, hanya 20% tanggungan anggota PEKKA yang disurvei menyelesaikan sekolah lanjutan tingkat pertama dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar 41%.
- Di NTT dan Kalimantan Barat, masing-masing hanya 7% dan 15% tanggungan anggota PEKKA yang disurvei menyelesaikan pendidikan lanjutan tingkat atas dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar 23%.

**Tabel 30** Pencapaian pendidikan anggota PEKKA dan tanggungan mereka yang disurvei (sepuluh tahun ke atas) dibandingkan dengan pencapaian pendidikan nasional warga negara (sepuluh tahun ke atas)

Pencapaian Pendidikan	Pencapaian Pendidikan (Nasional)	Pencapaian Pendidikan Anggota PEKKA	Pencapaian Pendidikan Tanggungan PEKKA
Tidak Pernah Bersekolah	8%	24%	28%
Menyelesaikan (atau yang lebih tinggi)	72%	42%	63%
Menyelesaikan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (atau yang lebih tinggi)	41%	14%	34%
Menyelesaikan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas	23%	7%	13%



<sup>65</sup> BPS, SUSENAS 2008. Data BPS tentang pencapaian pendidikan menggunakan sampel penduduk yang berusia sepuluh tahun ke atas. Sampel yang sama digunakan untuk mengukur pencapaian pendidikan para tanggungan PEKKA sehingga perbandingan dengan data nasional dapat dilakukan.

**Tabel 31** Pencapaian pendidikan tanggungan anggota PEKKA yang disurvei dibandingkan dengan pencapaian pendidikan nasional oleh warga negara (sepuluh tahun ke atas)

	Aceh (NAD)	Jawa Barat	Kalimantan Barat	Nusa Tenggara Timur	Total	Pencapaian Pendidikan Nasional 2008 <sup>66</sup>
Tidak pernah bersekolah	30%	18%	27%	41%	28%	8%
Tidak/belum menyelesaikan pendidikan dasar	8%	6%	15%	12%	10%	20%
Menyelesaikan sekolah dasar	4%	35%	25%	27%	29%	31%
Menyelesaikan sekolah lanjutan tingkat pertama	36%	27%	17%	13%	21%	18%
Menyelesaikan sekolah lanjutan tingkat atas	22%	15%	15%	7%	13%	23%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Terdapat hubungan yang erat antara kesempatan seorang anak untuk dapat menyelesaikan wajib belajar 9 tahun dan kepemilikan akta kelahiran.

**Tabel 32** Korelasi antara pencapaian pendidikan dan akta kelahiran – tanggungan berusia antara 10 sampai 19 tahun

PEKKA tanggungan berusia antara 10 sampai 19 tahun	Jawa Barat				Kalimantan Barat				Nusa Tenggara Timur				Total
	Tidak Sekolah		Masih Sekolah		Tidak Sekolah		Masih Sekolah		Tidak Sekolah		Masih Sekolah		
	Akta Kelahiran		Akta Kelahiran		Akta Kelahiran		Akta Kelahiran		Akta Kelahiran		Akta Kelahiran		
	Ya	Tidak	Ya	Tidak	Ya	Tidak	Ya	Tidak	Ya	Tidak	Ya	Tidak	
10			4	3			10	7			13	11	48
11	–	–	4	4	–	–	10	4	–	–	13	7	42
12	–	–	7	5	1	–	4	7	–	–	19	9	52
13	–	–	7	1	1	4	14	5	–	1	25	5	63
14	1	–	9	4	–	–	8	2	1	1	14	4	44
15	1	2	11	3	2	3	15	2	1	3	9	3	55
16	5	3	5	1	3	1	5	1	2	4	6	2	38
17	1	4	5	2	3	2	7	1	1	5	12	3	46
18	5	4	3	2	3	4	2	2	1	1	6	2	35
19	3	5	2	–	5	2	4	2	2	6	2	1	34
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>57</b>	<b>25</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>79</b>	<b>33</b>	<b>8</b>	<b>21</b>	<b>119</b>	<b>47</b>	<b>457</b>
Presentasi dari mereka yang sekolah dengan atau tanpa akta kelahiran			70%	30%			71%	29%			72%		28%
<b>Jumlah tanggungan yang sekolah atau tidak sekolah</b>	<b>34</b>		<b>82</b>		<b>34</b>		<b>112</b>		<b>29</b>		<b>166</b>		<b>457</b>
<b>Presentasi tanggungan yang sekolah atau tidak sekolah</b>	<b>29%</b>		<b>71%</b>		<b>23%</b>		<b>77%</b>		<b>15%</b>		<b>85%</b>		

Untuk tanggungan yang berusia 10-19 tahun dari anggota PEKKA yang disurvei di Jawa Barat, Kalimantan Barat dan Nusa Tenggara Timur, 78% masih bersekolah. Dari tanggungan ini yang masih bersekolah, 70% di antaranya memiliki akta kelahiran.<sup>67</sup>

Di Nusa Tenggara Timur, 85% tanggungan PEKKA berusia 11-19 tahun masih bersekolah. Akan tetapi, dari 29 orang tanggungan yang berusia antara 11-19 tahun yang sudah tidak bersekolah lagi, 21 orang (atau 72%) tidak memiliki akta kelahiran.

Ketika pencapaian pendidikan tanggungan yang berusia 15-22 tahun dari anggota PEKKA yang disurvei dianalisa, 78% dari 132 tanggungan yang masih bersekolah ini memiliki akta kelahiran.

Bagi tanggungan yang berusia muda ini, hampir setengah (46%) tidak menyelesaikan wajib belajar sembilan tahun. Satu dari lima tidak menyelesaikan wajib belajar enam tahun sekolah dasar.

**Tabel 33** Pencapaian pendidikan tanggungan berusia 15-22 tahun dan tidak bersekolah

Usia 15-22 tahun dan tidak bersekolah	Aceh (NAD)	Jawa Barat	Kalimantan Barat	Nusa Tenggara Timur	Total
Tidak Pernah bersekolah	2%	2%	2%	4%	2%
Tidak/belum menyelesaikan sekolah dasar	4%	10%	20%	32%	17%
Sekolah dasar	18%	31%	26%	32%	27%
Sekolah lanjutan tingkat pertama	43%	43%	23%	21%	32%
≥ Sekolah lanjutan tingkat atas	33%	14%	30%	11%	22%



<sup>67</sup> Tanggungan anggota PEKKA yang disurvei di Aceh belum termasuk dalam analisa ini karena 84% dari tanggungan yang berusia 11-19 tahun tidak memiliki akta kelahiran.

## Biaya pendidikan seorang anak merupakan sebagian dari penghasilan rata-rata per kapita anggota PEKKA

Data di bawah ini dikumpulkan dengan cara meminta anggota PEKKA menghitung komponen biaya yang berbeda dalam mendidik seorang anak pada sekolah dasar, sekolah lanjutan tingkat pertama dan sekolah lanjutan tingkat atas. Total biaya pendidikan seorang anak pada masing-masing tingkat ini kemudian dikalkulasikan sebagai persentase rata-rata penghasilan per kapita anggota PEKKA di tiap propinsi dan sebagai jumlah gabungan. Angka tersebut menunjukkan bahwa total biaya pendidikan seorang anak pada sekolah lanjutan tingkat pertama dan sekolah lanjutan tingkat atas melampaui rata-rata penghasilan per kapita dalam keluarga PEKKA yang seharusnya dialokasikan guna memenuhi kebutuhan sehari-hari anak tersebut. Sementara itu 56% tanggungan PEKKA mampu menyelesaikan sekolah dasar, hanya 27% tanggungan PEKKA yang mampu menyelesaikan sekolah lanjutan tingkat pertama dan hanya 13% menyelesaikan sekolah lanjutan tingkat atas. Angka ini berada jauh di bawah rata-rata pencapaian pendidikan nasional. Ini menunjukkan fakta bahwa bagi anak-anak dari perempuan kepala keluarga, pemenuhan wajib belajar sembilan tahun berada jauh dari realitas.

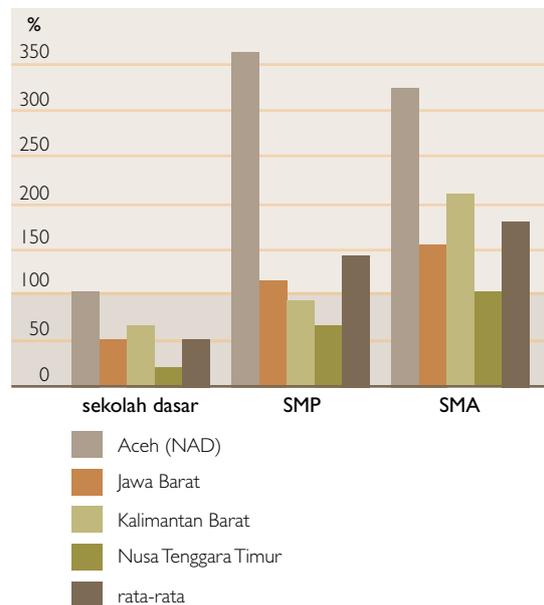


Biaya pendidikan seorang anak menghabiskan sebagian besar penghasilan rata-rata per kapita seorang anggota PEKKA:

- Mendidik seorang anak sekolah dasar pada sekolah negeri menghabiskan 51% penghasilan per kapita per tahun anggota PEKKA.
- Mendidik seorang anak sekolah lanjutan tingkat pertama pada sekolah negeri menghabiskan 140% penghasilan per kapita per tahun anggota PEKKA.
- Mendidik seorang anak sekolah lanjutan tingkat atas pada sekolah negeri menghabiskan 178% penghasilan per kapita per tahun anggota PEKKA.

Jika keluarga PEKKA tinggal jauh dari sekolah menengah tingkat pertama atau tingkat atas, mereka mungkin perlu mengirim anaknya untuk pemondokan (indekos) di desa atau kota tempat mereka bersekolah. Ini merupakan tambahan biaya yang besar terkait dengan pendidikan lanjutan dan hal ini menjelaskan mengapa tingkat pendidikan tanggungan PEKKA hanya setengah dari rata-rata tingkat pendidikan nasional.

**Gambar 8** % penghasilan per kapita per tahun anggota PEKKA yang digunakan untuk pendidikan seorang anak sekolah dasar, seorang anak sekolah lanjutan tingkat pertama, dan seorang anak sekolah lanjutan tingkat atas.



Pada tingkat sekolah dasar, pemerintah Indonesia memperkenalkan sebuah program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang, antara lain, membebaskan biaya sekolah.

Penelitian ini menemukan bahwa terdapat biaya yang cukup tinggi terkait pendidikan dasar adalah sebagai berikut:

- Jajanan yang dibeli dari kios-kios di luar lingkungan sekolah sebesar 57% dari total biaya pada empat wilayah tersebut. Angka ini meningkat sampai 84% total biaya pendidikan anak di Aceh.
- Kegiatan ekstra-kurikuler sebesar 16% dari total biaya pada empat wilayah tersebut. Angka ini meningkat sampai 45% dari total biaya pendidikan anak di Kalimantan Barat.
- Seragam dan sepatu anak sebesar 14% dari total biaya pada empat wilayah tersebut. Angka ini meningkat sampai 41% dari total biaya pendidikan anak di NTT.

Terdapat biaya yang cukup tinggi terkait pendidikan sekolah lanjutan tingkat pertama sebagai berikut:

- Jajanan yang dibeli dari kios-kios di luar lingkungan sekolah sebesar 24% dari total biaya pada empat wilayah tersebut. Angka ini meningkat sampai 39% dari total biaya pendidikan anak di Kalimantan Barat.
- Biaya pemondokan sebesar 23% dari total biaya pada empat wilayah tersebut. Angka ini meningkat sampai 62% dari total biaya pendidikan anak di Aceh.
- Biaya transportasi sebesar 17% dari total biaya empat wilayah tersebut. Angka ini meningkat sampai 40% dari total biaya pendidikan anak di Jawa Barat.
- Kegiatan ekstra-kurikuler sebesar 16% dari total biaya pada empat wilayah tersebut. Angka ini meningkat sampai 23% dari total biaya pendidikan anak di Kalimantan Barat.

Pada sekolah lanjutan tingkat atas, biaya yang cukup tinggi meliputi:

- Biaya transportasi sebesar 25% dari total biaya empat wilayah tersebut. Angka ini meningkat sampai 30% dari total biaya pendidikan anak di Kalimantan Barat.
- Jajanan yang dibeli dari kios-kios di luar lingkungan sekolah sebesar 25% dari total biaya pada empat wilayah tersebut. Angka ini meningkat sampai 50% dari total biaya pendidikan anak di Aceh.
- Kegiatan ekstra-kurikuler sebesar 14% dari total biaya pada empat wilayah tersebut. Angka ini meningkat sampai 20% dari total biaya pendidikan anak di Kalimantan Barat.
- Uang sekolah sebesar 12% dari total biaya pada empat wilayah tersebut. Angka ini meningkat sampai 23% dari total biaya pendidikan anak di NTT.

Dalam diskusi kelompok terfokus dengan anggota PEKKA di NTT (terlampir dalam Lampiran 2), telah diuraikan strategi-strategi untuk meningkatkan pencapaian standar pendidikan nasional sembilan tahun.



**Tabel 34** Total biaya untuk mendidik seorang siswa sekolah dasar dan presentase pendapatan anggota PEKKA pertahunnya

Biaya pendidikan per tahun untuk seorang siswa sekolah dasar (Rp)	Aceh (NAD)		Jawa Barat		Kalimantan Barat		Nusa Tenggara Timur	
Uang sekolah	1,837	0%	4,645	0%	4,680	0%	9,517	2%
Alat tulis	57,980	3%	43,484	3%	58,737	5%	79,523	13%
Buku pelajaran	10,122	1%	22,153	1%	20,362	2%	13,753	2%
Transportasi	61,510	3%	0	0%	38,645	3%	15,172	3%
Seragam dan sepatu	129,898	7%	171,355	11%	70,309	6%	244,960	41%
Sumbangan wajib	10,592	1%	12,581	1%	2,618	0%	5,517	1%
Jajanan	1,491,286	84%	1,148,610	74%	423,354	38%	189,023	32%
Kegiatan ekstra kurikuler	22,000	1%	145,063	9%	496,833	45%	41,556	7%
<b>Total</b>	<b>1,785,225</b>	<b>103%</b>	<b>1,547,890</b>	<b>45%</b>	<b>1,115,539</b>	<b>65%</b>	<b>599,021</b>	<b>18%</b>

**Tabel 35** Total biaya untuk mendidik seorang siswa sekolah lanjutan pertama dan presentase pendapatan anggota PEKKA pertahunnya

Biaya pendidikan per tahun untuk seorang siswa sekolah lanjutan tingkat pertama	Aceh (NAD)		Jawa Barat		Kalimantan Barat		Nusa Tenggara Timur	
Uang sekolah	34,567	1%	26,823	1%	12,104	1%	290,618	14%
Pemondokan / indekos	3,900,000	62%	0	0%	0	0%	600,000	28%
Alat Tulis	80,896	1%	58,324	2%	79,311	5%	102,563	5%
Buku pelajaran	33,881	1%	121,088	3%	109,973	7%	103,375	5%
Transportasi	524,716	8%	1,552,942	40%	211,676	13%	135,000	6%
Seragam dan sepatu	211,851	3%	230,294	6%	174,108	11%	274,000	13%
Sumbangan wajib	24,239	0%	38,441	1%	15,162	1%	12,386	1%
Jajanan	928,433	15%	1,236,527	32%	633,836	39%	250,250	12%
Kegiatan ekstra kurikuler	563,475	9%	592,625	15%	376,026	23%	352,550	17%
<b>Total</b>	<b>6,302,057</b>	<b>364%</b>	<b>3,857,064</b>	<b>113%</b>	<b>1,612,196</b>	<b>94%</b>	<b>2,120,742</b>	<b>64%</b>

**Tabel 36** Besarnya biaya total untuk pendidikan seorang anak di tingkat sekolah lanjutan atas dan presentase pendapatan anggota PEKKA per tahun

Biaya pendidikan per tahun untuk seorang siswa sekolah lanjutan tingkat atas	Aceh (NAD)		Jawa Barat		Kalimantan Barat		Nusa Tenggara Timur	
	Nilai (Rp)	Persentase (%)	Nilai (Rp)	Persentase (%)	Nilai (Rp)	Persentase (%)	Nilai (Rp)	Persentase (%)
Uang sekolah	57,778	1%	683,000	13%	401,1301	1%	768,709	23%
Pemondokan / indekos	492,000	9%	0	0%	0	0%	773,333	23%
Alat tulis	119,056	2%	86,111	2%	115,957	3%	138,282	4%
Buku pelajaran	60,407	1%	329,611	6%	213,304	6%	104,659	3%
Transportasi	824,185	15%	1,336,500	26%	1,056,478	30%	1,035,500	30%
Seragam dan sepatu	246,667	4%	254,444	5%	267,174	8%	338,977	10%
Sumbangan wajib	34,296	1%	114,722	2%	107,826	3%	55,619	2%
Jajanan	2,788,500	50%	1,382,324	27%	671,477	19%	181,999	5%
Kegiatan ekstra kurikuler	957,647	17%	1,023,000	20%	711,857	20%	0	0%
<b>Total</b>	<b>5,580,536</b>	<b>322%</b>	<b>5,809,713</b>	<b>153%</b>	<b>3,545,203</b>	<b>207%</b>	<b>3,397,078</b>	<b>103%</b>

## Pilihan Jender Dalam Pendidikan

Anggota PEKKA lebih memilih mendidik anak laki-laki daripada anak perempuan dengan perbandingan 3:1 jika mereka terpaksa memilih siapa yang mendapat pendidikan dalam keterbatasan penghasilan keluarga.

Kepada Anggota PEKKA ditanyakan siapa yang akan mereka pilih jika mereka harus membuat pilihan antara menyekolahkan anak laki-laki atau anak perempuan mereka. Anggota PEKKA memilih menyekolahkan anak laki-laki mereka daripada anak perempuan dengan perbandingan 3:1, secara rata-rata, di keempat wilayah penelitian. Akan tetapi di Jawa Barat, perbandingan ini mendekati 4:1 lebih memilih pendidikan bagi anak laki-laki.

Alasan utama yang diberikan dalam menjawab mengapa pencapaian pendidikan anak laki-laki lebih diharapkan daripada anak perempuan adalah sebagai berikut:

- Anak laki-laki akan menjadi kepala keluarga.
- Anak perempuan akan menjadi istri
- Anak laki-laki memiliki masa depan yang lebih baik
- Anak laki-laki akan menjaga dan memelihara orang tuanya dimasa tua.

Anggota PEKKA lebih memilih mendidik anak laki-laki daripada anak perempuan dengan perbandingan 3:1 jika mereka terpaksa memilih siapa yang mendapat pendidikan dalam keterbatasan penghasilan keluarga.

**Tabel 37** Pilihan jender dalam pendidikan

% Anggota PEKKA yang memilih:	Aceh (NAD)	Jawa Barat	Kalimantan Barat	Nusa Tenggara Timur	Total
Anak perempuan	29.27	12.17	25.16	26.35	24.13
Anak laki-laki	67.07	79.13	74.19	73.65	73.04
Tidak menjawab	3.66	8.70	0.65	0.00	2.83



## **Bab 4** Temuan-temuan Utama dan Respon Strategis

Bab ini meringkas temuan-temuan utama dan respon strategis penelitian akses dan kesetaraan dan telah disusun secara bersama-sama oleh tim penelitian Survei Kemiskinan dan Akses terhadap Hukum.

Bagian respon strategis diberikan kode warna untuk menunjukkan aksi strategis yang:

- dapat dicapai, memiliki dampak yang besar dan secara realistis dapat dilaksanakan dalam jangka waktu singkat (berwarna hijau), dan
- akan membutuhkan PEKKA untuk terlibat dalam advokasi dengan satu atau lebih instansi dan mungkin membutuhkan jangka waktu yang lebih panjang untuk mencapainya (berwarna ungu).

## Akses terhadap keadilan

*Akses terhadap keadilan dalam konteks Indonesia mengacu pada keadaan dan proses di mana negara menjamin terpenuhinya hak-hak dasar berdasarkan UUD 1945 dan prinsip-prinsip universal hak asasi manusia, dan menjamin akses bagi setiap warga negara (claim holder) agar dapat memiliki kemampuan untuk mengetahui, memahami, menyadari dan menggunakan hak-hak dasar tersebut melalui lembaga-lembaga formal maupun informal, didukung oleh keberadaan mekanisme keluhan publik (public complaint mechanism) yang mudah diakses masyarakat dan responsif, agar dapat memperoleh manfaat yang optimal untuk memperbaiki kualitas kehidupannya sendiri.<sup>68</sup>*

PEKKA akan bertanggung jawab untuk mengarahkan aksi tindak lanjut terhadap respon strategis. PEKKA adalah sebuah organisasi yang memberikan dukungan luar biasa bagi perempuan kepala keluarga di seluruh Indonesia, dan selama tahun 2010 PEKKA akan memperluas wilayah kegiatannya dari 8 menjadi 17 propinsi.

Sebagian besar pekerjaan PEKKA diarahkan pada tingkat komunitas – memberdayakan lebih dari 12.000 perempuan kepala keluarga yang menjadi anggotanya. Melalui Sekretariat Nasionalnya, PEKKA memiliki kemampuan untuk membangun hubungan dengan instansi pemerintah pada tingkat pusat dan propinsi untuk mendorong perubahan kebijakan yang akan memberi manfaat langsung bagi anggota PEKKA di seluruh Indonesia.

Akan tetapi, kemampuan PEKKA untuk mendukung perempuan kepala keluarga baik melalui program akar rumput maupun advokasi kebijakan akan semakin meningkat jika instansi pemerintah Indonesia dan kelompok masyarakat sipil, demikian pula donor internasional dan bilateral, bekerjasama dengan PEKKA untuk mendukung hasil kebijakan tersebut.

Temuan-temuan utama	Respon strategis
<p><b>1. Jumlah perempuan kepala keluarga yang dilaporkan di Indonesia lebih rendah dari jumlah yang sesungguhnya.</b></p> <p>Di tahun 2010, Biro Pusat Statistik (BPS) memperkirakan terdapat 65 juta keluarga di Indonesia. Dari keluarga-keluarga tersebut, 14% (9 juta) nya dikepalai oleh perempuan.<sup>69</sup> Definisi BPS tentang kepala keluarga pada saat ini memungkinkan dua orang yang berbeda dianggap sebagai kepala dari satu keluarga: (i) orang yang sesungguhnya bertanggung jawab atas kebutuhan sehari-hari keluarga atau (ii) orang yang dianggap kepala keluarga. Definisi ini membingungkan, karena hanya satu orang yang dapat disebut sebagai kepala keluarga melalui proses survei nasional BPS.</p> <p>Oleh karena itu mungkin telah terjadi perkiraan yang rendah terhadap jumlah keluarga yang dikepalai oleh perempuan di Indonesia. Ini berdampak pada perencanaan kebijakan dan implementasi bagi program pengentasan kemiskinan Indonesia yang bermanfaat bagi perempuan kepala keluarga dan keluarganya.</p>	<p>Sekretariat Nasional PEKKA dan SMERU perlu bekerjasama dengan BPS dan BAPPENAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• untuk mengubah definisi BPS tentang kepala keluarga menjadi ‘orang yang sesungguhnya bertanggung jawab atas kebutuhan sehari-hari keluarga’ dan menghapus rujukan kepada ‘orang yang dianggap/ ditunjuk sebagai kepala keluarga’.</li> <li>• Membangun penghitungan yang lebih akurat tentang proporsi de-facto perempuan kepala keluarga di Indonesia untuk memastikan perencanaan kebijakan yang lebih efektif, menggunakan definisi kepala keluarga yang baru.</li> </ul> <p>PEKKA akan bekerja sama dengan instansi pemerintah dan parlemen untuk mengadvokasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kepala keluarga agar didefinisikan sebagai orang yang bertanggung jawab atas kebutuhan sehari-hari keluarga dan bukan dengan merujuk pada norma budaya dalam legislasi terkait (misalnya Undang-undang Perkawinan), dan</li> <li>• kesetaraan jender dalam peran keluarga.</li> </ul>
<p><b>2. 55% dari 601 perempuan PEKKA yang diwawancarai hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia.<sup>70</sup></b></p> <p>14% populasi Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia. Lebih dari setengah jumlah anggota PEKKA yang disurvei tergolong dalam kelompok ini. Jika garis kemiskinan internasional sebesar USD 2 PPP<sup>71</sup> diberlakukan terhadap kelompok perempuan ini, 79% anggota PEKKA yang disurvei akan tergolong di bawah garis kemiskinan internasional ini.</p>	<p>PEKKA agar melanjutkan program-program peningkatan kesejahteraan dengan beberapa anggota masyarakat termiskin Indonesia guna meningkatkan tingkat penghasilan bagi perempuan kepala keluarga dan keluarga yang menjadi tanggungan mereka.</p> <p>Sekretariat Nasional PEKKA akan meningkatkan profil keluarga yang dikepalai oleh perempuan dalam konteks formulasi kebijakan pengentasan kemiskinan melalui dialog dengan instansi pemerintah terkait, misalnya Kantor Wakil Presiden (Komite Pengentasan Kemiskinan), Kementerian Koordinasi untuk Kesejahteraan Rakyat (KESRA), dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), Kementerian Sosial (MenSos).</p>

69 Hartanto, Wendy (2010) *The 2010 Indonesia population census*, Statistics Indonesia/BPS and *Statistik Gender 2009*, BPS.

70 **Profil Kemiskinan Di Indonesia Maret 2009**, Badan Pusat Statistik, *Berita Resmi Statistik No. 43/07/Th. XII, 1 Juli 2009*. Garis kemiskinan untuk masyarakat yang tinggal di perkotaan sebesar Rp. 222.123 dan bagi mereka yang tinggal di pedesaan sebesar Rp. 179.835. Pada bulan Maret 2009, 32,5 juta penduduk atau 14% dari populasi Indonesia hidup dibawah garis kemiskinan Indonesia.

71 Garis kemiskinan internasional USD 2 PPP adalah sebesar Rp. 404.715 untuk masyarakat yang tinggal di perkotaan dan Rp 286.892 untuk masyarakat yang tinggal di pedesaan. Bank Dunia Kantor Jakarta melakukan penyesuaian USD 2 PPP untuk tahun 2009.

Temuan-temuan utama	Respon strategis
<p><b>3. Satu dari tiga dari perempuan kepala keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia tidak dapat mengakses Bantuan Langsung Tunai (BLT).</b></p> <p>Sementara sebagian besar anggota PEKKA hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia mampu mengakses program subsidi beras (<i>raskin</i>), tetapi bantuan tunai dari Pemerintah (Bantuan Langsung Tunai/ BLT) tahun 2005 dan 2008 lebih sulit diperoleh anggota PEKKA.</p>	<p>Anggota PEKKA di seluruh Indonesia seharusnya menghadiri pertemuan-pertemuan Jamkesmas di tingkat Kabupaten guna meningkatkan visibilitas perempuan kepala keluarga PEKKA sehingga perempuan-perempuan ini akan dipertimbangkan ketika sumber yang terbatas tersebut dibagikan. Strategi serupa harus dilakukan guna meningkatkan pembagian bantuan tunai yang lebih imbang secara jender kepada perempuan kepala keluarga.</p> <p>Kelompok PEKKA di seluruh Indonesia harus memberikan informasi kepada anggota PEKKA tentang bagaimana mengakses BLT dan Jamkesmas.</p> <p>Sekretariat Nasional PEKKA akan bekerjasama dengan instansi pemerintah yang bertanggung jawab atas implementasi program pengentasan kemiskinan guna memastikan pedoman distribusi bantuan tunai pemerintah atau Jamkesmas atau program pengentasan kemiskinan lainnya akan (i) mewajibkan pejabat desa melaporkan proporsi keluarga miskin yang dikepalai oleh perempuan yang menerima kemanfaatan ini, dan (ii) menetapkan rapat desa perlu dilakukan pada waktu yang memungkinkan perempuan hadir dan mendorong partisipasi perempuan pada pertemuan-pertemuan tersebut.<sup>72</sup></p>
<p><b>4. Satu dari tiga perempuan kepala keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia tidak dapat mengakses program pelayanan medis gratis (<i>jamkesmas</i>).</b></p> <p>Persentase ini meningkat sampai 48% di Kalimantan Barat bagi anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia.</p>	<p>Respon strategis yang sama untuk temuan utama 3.</p>

72 Di Aceh, sebagian besar pertemuan desa berlangsung setelah pukul 18.00, sementara tradisi desa tidak mengizinkan perempuan keluar rumah pada waktu tersebut.

## Temuan-temuan utama

5. Tiga dari sepuluh anggota PEKKA yang disurvei menikah di bawah usia 16 tahun, usia menikah sesuai hukum.

Secara rata-rata, 27% anggota PEKKA menikah di bawah usia 16 tahun, yaitu di bawah usia yang diijinkan untuk menikah menurut hukum di Indonesia. Ini meningkat sampai 49% di Jawa Barat.

## Respon strategis

Kelompok PEKKA di seluruh Indonesia perlu bekerja sama dengan KUA dan Catatan Sipil untuk meningkatkan kesadaran dalam masyarakat tentang:

- pentingnya perkawinan yang sah
- fakta bahwa menikahi anak perempuan di bawah usia 16 tahun adalah tidak sah, dan
- ketentuan Undang-undang Perlindungan Anak tahun 2002 melindungi anak perempuan dan laki-laki di bawah usia 18 tahun.

Sekretariat Nasional PEKKA perlu melakukan dialog dengan Kementerian Pendidikan untuk memfasilitasi anak perempuan agar tetap dapat melanjutkan pendidikan terlepas dari status pernikahan atau kehamilan mereka.

Sekretariat Nasional PEKKA perlu melakukan program advokasi:

- untuk meningkatkan usia sah untuk menikah bagi anak perempuan menjadi 18 tahun
- meningkatkan kesadaran tentang pentingnya anak perempuan memperoleh akta kelahiran sebagai cara membuktikan usia mereka ketika mendaftarkan perkawinannya
- meningkatkan kesadaran bahwa persyaratan wajib belajar nasional sembilan tahun akan ditolak bagi anak perempuan jika mereka menikah di bawah umur, dan
- meningkatkan kesadaran pada tingkat desa tentang pentingnya anak perempuan menyelesaikan pendidikan mereka sebelum menikah, karena sekolah pada umumnya tidak mengizinkan anak perempuan untuk melanjutkan pendidikan mereka setelah mereka menikah.



**Temuan-temuan utama**

6. Kurang dari 50% anggota PEKKA yang disurvei memiliki perkawinan yang sah.

**Respon strategis**

Kelompok-kelompok PEKKA di Indonesia perlu:

- bekerja dengan pimpinan dan lembaga keagamaan untuk menekankan pada perempuan dan laki-laki pada saat pernikahannya bahwa hukum Indonesia mensyaratkan pernikahan keagamaan didaftarkan di KUA atau Catatan Sipil dalam waktu 60 hari
- meningkatkan kesadaran pada tingkat komunitas tentang pentingnya perkawinan yang sah sebagai syarat bagi:
  - pencantuman nama kedua orang tua pada akta kelahiran anak dari perkawinan tersebut, dan
- meningkatkan kesadaran tentang tanggung jawab baik suami maupun istri untuk memperoleh akta nikah dan menyimpan aktanya masing-masing, dan
- meningkatkan kesadaran dalam komunitas tentang proses pengadilan untuk
  - pengesahan perkawinan yang pernah dilakukan (*itsbath nikah*)
  - mendapatkan bukti perkawinan saat kehilangan dokumen asli, dan
  - kemampuan masyarakat miskin untuk mengajukan kasus *itsbath nikah* untuk diadili secara cuma-cuma (*prodeo*)
- Bekerjasama dengan Kantor Urusan Agama (KUA) dan Catatan Sipil mengumumkan pada anggota PEKKA saat mereka akan melaksanakan pelayanan keliling dan pelayanan apa yang akan mereka berikan kepada masyarakat. Hal ini secara khusus bermanfaat bagi masyarakat miskin karena mereka dapat menerima informasi dan memproses perkawinan dan akta kelahiran tanpa biaya perjalanan ke ibukota kabupaten atau kota kecamatan.

## Temuan-temuan utama

7. Sebuah prinsip utama keadilan adalah bahwa keadilan harus dapat diakses secara universal. Namun sangat disayangkan, bagian termiskin masyarakat Indonesia menghadapi hambatan yang besar dalam membawa perkara hukum keluarga mereka ke pengadilan. Sembilan dari sepuluh perempuan kepala keluarga PEKKA yang disurvei tidak dapat mengakses pengadilan untuk perkara perceraian mereka. Bagi masyarakat miskin, biaya perkara dan transportasi ke pengadilan terdekat dianggap hambatan besar dalam mengakses pengadilan. Informasi dan dukungan untuk kelompok yang kurang beruntung untuk melalui proses pengadilan juga penting, khususnya dengan tingkat kemampuan membaca yang rendah. Tetapi sebagaimana diperlihatkan melalui kerjasama PEKKA dengan Pengadilan Agama, hambatan informasi bagi kelompok kurang beruntung dapat diatasi melalui kerja meja informasi dan kerjasama dengan LSM.

14% penduduk Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia.

Rata-rata total biaya perkara di Pengadilan Agama para responden yang disurvei sebesar Rp. 789.666, hampir empat kali penghasilan per kapita per bulan dari seorang yang hidup pada atau di bawah garis kemiskinan Indonesia.

Rata-rata total biaya perkara perceraian di Pengadilan Negeri pada tahun 2008 sebesar Rp. 2.050.000 jika pihak tersebut tidak menggunakan advokat, sekitar sepuluh kali penghasilan per kapita per bulan dari seorang yang hidup pada atau di bawah garis kemiskinan Indonesia.

Biaya ini menghalangi masyarakat miskin membawa perkara hukum keluarga mereka ke pengadilan sesuai persyaratan hukum Indonesia.

## Respon strategis

PEKKA akan bekerjasama dengan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama untuk:

- terus membantu anggota PEKKA dan anggota komunitas lainnya yang kurang beruntung untuk mendaftarkan perkara hukum keluarga mereka pada sidang keliling.
- meningkatkan kesadaran masyarakat bahwa pengadilan dapat membebaskan biaya perkara karena kemiskinan dan dapat menyelenggarakan sidang keliling
- mengembangkan pedoman praktis tentang bagaimana mendaftarkan perkara perceraian, pengesahan perkawinan dan akta kelahiran pada pengadilan dan mengajukan permohonan pembebasan biaya perkara, dan
- memberikan data tentang jumlah anggota PEKKA yang ingin membawa perkara hukum keluarga di berbagai daerah di Indonesia yang membutuhkan bantuan pembebasan biaya dan/atau perkaranya disidangkan dalam sidang keliling, serta memfasilitasi persidangan tersebut.

PEKKA mengusulkan pada Mahkamah Agung Indonesia untuk mempublikasikan dalam laporan tahunannya jumlah perkara di mana biaya perkara dibebaskan dan jumlah perkara yang disidangkan dalam sidang keliling guna menunjukkan komitmennya pada akses kepada keadilan bagi perempuan, masyarakat miskin atau mereka yang tinggal di daerah terpencil.

PEKKA akan berusaha memperoleh persetujuan Mahkamah Agung agar staf paralegal dapat membantu pencari keadilan dengan memberikan bantuan dalam ruang sidang karena kurangnya pendidikan, informasi dan rasa percaya diri sering menghalangi perempuan miskin dari membawa perkara perceraian ke pengadilan.

Temuan-temuan utama	Respon strategis
<p><b>8. 88% perempuan kepala keluarga PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia akan lebih termotivasi untuk memperoleh perceraian yang sah jika biaya Pengadilan dibebaskan.</b></p> <p>Pembebasan biaya perkara (prodeo) akan sangat membantu mereka yang tinggal di bawah garis kemiskinan Indonesia, dan pengguna pengadilan miskin lainnya, yang sering menjadi terjerat hutang atau menggunakan penghasilan keluarga beberapa bulan bila membawa perkara perceraian ke pengadilan.</p>	<p>Respon strategis yang sama untuk temuan utama 7.</p>
<p><b>9. Biaya transportasi yang tinggi merupakan hambatan mengakses pengadilan, khususnya bagi masyarakat miskin yang tinggal jauh dari pengadilan.</b></p> <p>Biaya transportasi ke pengadilan sangat bervariasi tergantung jarak tempat tinggal pihak tersebut ke pengadilan. Semakin jauh dari pengadilan, semakin besar biaya transportasi untuk pihak tersebut.</p> <p>Rata-rata biaya transportasi bagi penduduk perkotaan untuk hadir di pengadilan sebesar Rp. 25.000 untuk satu kali perjalanan pergi-pulang, sedangkan anggota PEKKA di pedesaan memikul biaya perjalanan rata-rata sebesar Rp. 92.000 untuk satu kali pergi-pulang ke pengadilan, biaya mana hampir setengah penghasilan per bulan keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia.</p>	<p>Respon strategis yang sama untuk temuan utama 7.</p>
<p><b>10. 89% perempuan PEKKA akan lebih termotivasi memperoleh perceraian resmi jika sidang keliling dilaksanakan di kota terdekat.</b></p> <p>Bagi masyarakat miskin pedesaan, biaya transportasi merupakan bagian terbesar dari keseluruhan biaya membawa perkara ke pengadilan. Biaya transportasi mencapai atau bahkan lebih dari 70% dari total biaya membawa perkara ke pengadilan. Mendekatkan pengadilan kepada mereka akan sangat mengurangi biaya membawa perkara ke pengadilan dan meningkatkan akses kepada keadilan bagi masyarakat miskin yang tinggal di pedesaan atau daerah terpencil.</p>	<p>Respon strategis yang sama untuk temuan utama 7.</p>

Temuan-temuan utama	Respon strategis
<p><b>11. Penetapan panjar biaya perkara yang terlalu tinggi untuk perkara perceraian merupakan hambatan bagi pencari keadilan yang membawa perkara mereka ke pengadilan, khususnya masyarakat miskin.</b></p> <p>Secara rata-rata, para pengguna pengadilan pada enam Pengadilan Agama yang disurvei membayar uang panjar 24% lebih tinggi dari biaya yang seharusnya pada akhir perkara. Ini meningkat sampai 79%, secara rata-rata, untuk pengguna pengadilan pada enam Pengadilan Negeri yang disurvei.</p> <p>Semakin tinggi uang panjar yang ditetapkan, semakin tidak mungkin masyarakat miskin membawa perkara hukum keluarga mereka ke pengadilan.</p>	<p>Kelompok PEKKA di berbagai daerah akan bekerjasama dengan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama guna memastikan bahwa petunjuk-petunjuk terlihat jelas di ruang tunggu pengadilan yang memberikan informasi kepada pengguna pengadilan: (i) dasar perhitungan panjar biaya perkara, (ii) bahwa mereka harus menerima sebuah tanda-terima untuk uang panjar biaya perkara, dan (iii) setiap kelebihan dari uang panjar akan dikembalikan kepada mereka pada akhir perkara.</p> <p>Jika Pengadilan memiliki situs web, maka informasi ini juga harus dimuat dalam situs web tersebut.</p>
<p><b>12. Pengembalian uang panjar yang dibayarkan ke pengadilan penting bagi semua pengguna pengadilan, tetapi khususnya bagi masyarakat miskin.</b></p> <p>Transparansi yang semakin besar terhadap biaya pengadilan dan uang panjar yang dibayarkan ke pengadilan untuk perkara perceraian akan membantu membangun kepercayaan dan keyakinan publik terhadap pengadilan.</p>	<p>Kelompok PEKKA di berbagai daerah akan melatih anggotanya bahwa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mereka harus menerima tanda-terima pembayaran uang panjar biaya perkara, dan</li> <li>• setiap kelebihan uang panjar akan dikembalikan kepada mereka pada akhir perkara.</li> </ul>
<p><b>13. 79% anggota PEKKA yang dapat mengakses pengadilan merasa puas atau sangat puas dengan pelayanan yang diberikan oleh Pengadilan.</b></p>	<p>Sekretariat Nasional PEKKA akan membahas bersama Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama bidang-bidang yang diidentifikasi oleh anggota PEKKA di mana mereka kurang puas dengan tingkat pelayanan pengguna pengadilan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparansi keuangan;</li> <li>• Informasi tentang pembebasan biaya perkara bagi masyarakat miskin;</li> <li>• Penundaan-penundaan dalam perkara mereka dan dalam pemberian putusan pengadilan;</li> <li>• Menyederhanakan formulir pengadilan.</li> </ul>
<p><b>14. Dalam 78% dari 264 perceraian, anggota PEKKA mengidentifikasi kekerasan dalam rumah tangga sebagai sebuah faktor.<sup>73</sup></b></p>	<p>Kelompok PEKKA di berbagai daerah akan bekerjasama dengan pimpinan setempat dan pimpinan keagamaan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Undang-undang Kekerasan dalam Rumah Tangga (Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004)</li> <li>• bahwa kekerasan dalam rumah tangga adalah tindak pidana, dan</li> <li>• dampak dari kekerasan dalam rumah tangga terhadap perkembangan bayi dan anak.</li> </ul>

73 Kepada reponden survei perempuan PEKKA ditanyakan apakah kekerasan (fisik, psikologis, ekonomi atau seksual) terhadap mereka dan/atau anak mereka merupakan sebuah faktor dalam perceraian.

Temuan-temuan utama	Respon strategis
<p><b>15. Perceraian melalui pengadilan memberikan kepastian hukum bagi perempuan dan masyarakat miskin.</b></p> <p>Tanpa perceraian yang sah seseorang tidak mungkin untuk menikah lagi secara sah. Anak-anak dari perkawinan berikutnya di mana sebelumnya tidak dilakukan perceraian yang sah tidak memperoleh nama ayah mereka di akta kelahiran. Ini merupakan hambatan bagi banyak perempuan Indonesia untuk memperoleh akta kelahiran bagi anak-anak mereka.</p> <p>Hakim-hakim dan pegawai pengadilan Indonesia dan perempuan kepala keluarga PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia setuju bahwa perceraian sah melalui pengadilan Indonesia memperjelas tanggung jawab hukum atas pemeliharaan dan dukungan finansial baik bagi pasangan sebelumnya dan anak-anak dari perkawinan tersebut.</p>	<p>PEKKA akan melanjutkan program penguatan hukum dan memperluas program-program tersebut ke propinsi-propinsi lain.</p>
<p><b>16. Sembilan dari sepuluh responden survei pengadilan tidak menganggap persyaratan hukum Indonesia untuk membawa perkara perceraian ke pengadilan sebagai alasan utama dalam perkara mereka.</b></p> <p>Hanya 11% pengguna Pengadilan Negeri dan 8% pengguna Pengadilan Agama yang disurvei memilih menggunakan pengadilan karena hal tersebut dipersyaratkan oleh hukum Indonesia.</p> <p>Dari 1655 pengguna pengadilan yang disurvei, 89% dari Pengadilan Agama dan 91% dari Pengadilan Negeri mendaftarkan perkara mereka di pengadilan karena mekanisme penyelesaian di luar pengadilan, seperti perdamaian keluarga, telah gagal atau karena pasangan mereka telah memilih membawa perkara tersebut ke pengadilan.</p>	<p>Sekretariat Nasional PEKKA akan mendesak instansi pemerintah pusat untuk meningkatkan kesadaran pada tingkat desa tentang pentingnya pernikahan dan perceraian yang sah bagi suami, istri dan anak-anak dari perkawinan tersebut.</p> <p>Rencana Strategis Pemerintah Indonesia untuk mencapai pencatatan kelahiran untuk semua anak Indonesia tidak akan mencapai targetnya kecuali pemerintah juga melancarkan kampanye informasi tentang persyaratan negara mengenai pernikahan dan perceraian yang sah untuk memfasilitasi pilihan apakah nama kedua orang tua tercantum dalam akta kelahiran anak.</p>

## Temuan-temuan utama

### 17. 56% anak perempuan PEKKA yang disurvei tidak memiliki akta kelahiran. Angka ini meningkat sampai 87% di Aceh.

Sebuah siklus perkawinan dan perceraian tidak sah terjadi pada banyak perempuan kepala keluarga PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia. Kegagalan memperoleh dokumentasi hukum terkait perkawinan dan perceraian dikaitkan dengan rendahnya jumlah akta kelahiran bagi anak. Jika orang tua tidak dapat membawa perkara akta kelahiran mereka ke Pengadilan Negeri, hak asasi anak mereka atas identitas hukum, dan akses kepada sejumlah pelayanan sosial seperti kesehatan dan pendidikan, akan terabaikan atau berkurang.

Pemerintah Indonesia telah meletakkan prioritas yang tinggi pada setiap kelahiran anak Indonesia agar terdaftar sebelum tahun 2011. Persyaratan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 bahwa orang tua wajib membawa permasalahan akta kelahiran ke Pengadilan Negeri jika mereka tidak memperoleh akta kelahiran untuk anak mereka dalam waktu 1 tahun sejak kelahiran merupakan hambatan yang besar bagi masyarakat miskin dan mereka yang tinggal jauh dari catatan sipil.

## Respon strategis

Sekretariat Nasional PEKKA akan bekerjasama dengan Kementerian Dalam Negeri dan Mahkamah Agung untuk memberikan efek terhadap Rencana Strategis untuk Pendaftaran Kelahiran Universal sebelum tahun 2011, khususnya melalui pembebasan biaya perkara untuk:

- perkara pengesahan perkawinan di Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama, dan
- perkara akta kelahiran (Pengadilan Negeri).

PEKKA akan bekerjasama dengan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama untuk:

- terus membantu anggota PEKKA dan anggota masyarakat yang kurang beruntung lainnya untuk mendaftarkan perkara hukum keluarga mereka pada sidang keliling;
- meningkatkan kesadaran bahwa pengadilan Indonesia dapat menangani perkara pengesahan perkawinan untuk memberikan sebuah pernyataan perkawinan yang dapat digunakan untuk memperoleh akta kelahiran bagi anak-anak;
- meningkatkan kesadaran dalam masyarakat tentang kemampuan pengadilan membebaskan biaya perkara dalam hal kemiskinan dan untuk memberikan sidang keliling; dan
- mengembangkan pedoman praktis tentang bagaimana mendaftarkan perkara perceraian, pengesahan perkawinan dan akta kelahiran pada pengadilan dan mengajukan permohonan pembebasan biaya perkara.

PEKKA akan bekerjasama dengan Kementerian Dalam Negeri untuk mengadvokasi penggunaan pendekatan non-yudisial dalam memperoleh akta kelahiran setelah waktu yang ditentukan untuk pendaftaran kelahiran lewat sejak tanggal kelahiran anak. Persyaratan yang saat ini ada dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2006 bahwa untuk perkara akta kelahiran diajukan ke Pengadilan Negeri perlu dipertimbangkan ulang untuk melihat jika sebuah pendekatan non-yudisial dapat ditemukan, karena hal ini merupakan hambatan besar bagi masyarakat miskin dan mereka yang tinggal jauh dari Catatan Sipil dalam memperoleh akta kelahiran bagi anak mereka.

## Temuan-temuan utama

### 18. Dari 601 anggota PEKKA yang disurvei, 24% tidak pernah bersekolah dan 34% tidak menyelesaikan sekolah dasar.

42% anggota PEKKA menyelesaikan sekolah dasar dibandingkan rata-rata nasional sebesar 72%. 14% anggota PEKKA menyelesaikan sekolah lanjutan tingkat pertama dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar 41%.<sup>74</sup>

27% anggota PEKKA yang disurvei menikah di bawah usia sah 16 tahun. Pernikahan di bawah umur, dalam sebagian besar kasus, menghalangi anak perempuan menyelesaikan persyaratan nasional sembilan tahun pendidikan karena pada umumnya sekolah tidak mengizinkan anak perempuan melanjutkan pendidikan mereka setelah mereka menikah.

## Respon strategis

Sekretariat Nasional PEKKA harus melanjutkan kerjasama dengan pemerintah Indonesia guna mendukung kesempatan penyetaraan program pendidikan (Paket A, B dan C) agar dapat dilakukan oleh anggota PEKKA untuk kemanfaatan mereka sendiri dan untuk mendukung hasil pendidikan anak mereka. PEKKA akan mengadvokasi bahwa biaya melakukan program penyetaraan pendidikan (Paket A, B dan C) harus dibebaskan bagi masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan.



## Temuan-temuan utama

### 19. Pencapaian pendidikan para tanggungan perempuan PEKKA berada jauh di bawah standar nasional:

- 28% tanggungan PEKKA tidak pernah bersekolah dibandingkan dengan 8% rata-rata nasional.
- 63% tanggungan PEKKA menyelesaikan sekolah dasar dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar 72%
- 34% tanggungan PEKKA menyelesaikan sekolah lanjutan tingkat pertama dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar 41%, dan
- 13% tanggungan PEKKA menyelesaikan sekolah lanjutan tingkat atas dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar 23%

### 20. Kesempatan seorang anak untuk dapat menyelesaikan wajib belajar 9 tahun terkait erat dengan kepemilikan akta kelahiran.

Untuk para tanggungan anggota PEKKA usia 10-19 tahun yang disurvei di Jawa Barat, Kalimantan Barat dan Nusa Tenggara Timur, 78% masih bersekolah. Dari para tanggungan ini 70% di antaranya memiliki akta kelahiran.

## Respon strategis

Kelompok PEKKA di semua daerah akan:

- melakukan pendekatan pada para guru dan komite sekolah guna memperoleh beasiswa bagi anak-anak masyarakat miskin.
- melakukan pendekatan pada Kementerian Pendidikan untuk memberikan buku-buku tanpa biaya (gratis) di sekolah (di wilayah di mana sambungan internet belum terpasang atau sangat buruk, Kementerian Pendidikan harus memberikan buku cetak gratis kepada sekolah-sekolah karena buku elektronik belum dapat diakses di wilayah tersebut)
- bekerjasama dengan dinas-dinas pendidikan pada pemerintah propinsi dan lokal untuk mendapatkan transportasi gratis<sup>75</sup> (ini secara khusus penting bagi siswa sekolah lanjutan tingkat atas, karena bagi anggota PEKKA NTT, biaya transportasi mencapai 40% dari total biaya pendidikan siswa sekolah lanjutan tingkat pertama di Jawa Barat dan 30% biaya tahunan untuk pendidikan seorang siswa sekolah lanjutan tingkat atas di Kalimantan Barat)
- meningkatkan kesadaran bahwa pengadilan Indonesia dapat menangani perkara pengesahan perkawinan guna memberikan pernyataan tentang pernikahan tersebut yang dapat digunakan untuk memperoleh akta kelahiran bagi anak-anak;
- terus membangun pusat pendidikan masyarakat yang mampu menyediakan berbagai buku dan sumber daya Teknologi Informasi kepada anak-anak dan orang dewasa dalam sistem pendidikan formal dan informal:
  - Pusat ini akan menyediakan penanggung-jawab untuk pendidikan dan mentoring setelah pulang sekolah yang berasal dari anggota masyarakat dan anggota dengan tingkat pendidikan yang lebih tinggi.
  - Bagi siswa yang orang tuanya berpendidikan rendah, pusat pendidikan masyarakat juga akan menyediakan dukungan pendidikan dan tempat untuk mendapatkan nasihat tentang pekerjaan rumah, tugas-tugas sekolah dan persiapan ujian.
- Melakukan kampanye advokasi dengan Kementerian Pendidikan untuk melibatkan dinas-dinas pendidikan pemerintah propinsi dan setempat mengenai biaya banyaknya jenis seragam sekolah (3-4 seragam yang berbeda diwajibkan) dan dampak kebijakan ini, khususnya terhadap masyarakat miskin.

75 Pada tahun 2007, pemerintah tingkat kabupaten menyediakan transportasi gratis dari desa-desa dimana anggota PEKKA tinggal ke sekolah SMA di Kecamatan.

## Temuan-temuan utama

## Respon strategis

### 21. Biaya pendidikan seorang anak menghabiskan sebagian besar dari rata-rata penghasilan per kapita per tahun anggota PEKKA:

- Mendidik seorang anak sekolah dasar pada sekolah negeri membutuhkan 51% penghasilan per kapita per tahun anggota PEKKA.
- Mendidik seorang anak sekolah lanjutan tingkat pertama pada sekolah negeri membutuhkan 140% penghasilan per kapita per tahun anggota PEKKA.
- Mendidik seorang anak sekolah lanjutan tingkat atas pada sekolah negeri membutuhkan 178% penghasilan per kapita per tahun anggota PEKKA.

Angka ini menunjukkan bahwa total biaya pendidikan siswa sekolah lanjutan tingkat pertama dan sekolah lanjutan tingkat atas melampaui rata-rata pendapatan per kapita dalam keluarga PEKKA, yang seharusnya dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari anak tersebut. Untuk anak dari perempuan kepala keluarga, pelaksanaan wajib belajar sembilan tahun adalah jauh dari kenyataan.

Respon strategis yang sama untuk temuan-temuan utama 19 dan 20.

### 22. Anggota PEKKA akan cenderung memilih mendidik anak laki-laki dari anak perempuan dengan perbandingan 3:1 jika terpaksa memilih karena keterbatasan penghasilan keluarga.

14% penduduk Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia. Setengah dari seluruh jumlah anggota PEKKA yang disurvei hidup di bawah garis kemiskinan ini. Jika garis kemiskinan internasional sebesar USD 2 PPP diterapkan pada anggota PEKKA ini, maka 79% dari mereka berada di bawah garis kemiskinan internasional.

Anggota PEKKA di seluruh Indonesia akan bekerja untuk meningkatkan kesadaran anggota PEKKA tentang:

- pentingnya pendidikan anak perempuan seperti halnya pendidikan anak laki-laki, dan
- fakta bahwa anak perempuan anggota PEKKA tidak seharusnya menikah di bawah usia sah menikah 16 tahun, supaya mereka dapat menyelesaikan wajib belajar nasional sembilan tahun.

Sekretariat Nasional PEKKA akan mendorong pemerintah dan program donor internasional untuk mendukung pusat pendidikan masyarakat dan program beasiswa jamak-tahun bagi anak-anak perempuan untuk memenuhi total biaya pendidikan siswa.



## **Lampiran 1**

Intisari dari Pemerintah Indonesia tentang Rencana Strategis untuk Pendaftaran Akta Lahir yang Dapat Diakses Semua Orang (Universal) di Indonesia

## Rencana Strategis Pemerintah Indonesia Semua Anak Indonesia Tercatat Kelahirannya (Renstra 2011)<sup>76</sup>

### Matrix Program Strategis:

10. Pembebasan dari biaya pengadilan di Pengadilan Agama atau Pengadilan Negeri untuk mendapatkan bukti dokumen pernikahan (untuk Muslim dan non-Muslim).

No.	Sasaran	Kegiatan	Jadwal	Pelaksana	Output
I	Akses yang lebih besar untuk mendapatkan dokumen pernikahan (bagi Muslim dan non-Muslim)	Mendaftar pasangan yang sudah menikah tetapi belum mempunyai dokumen resmi pernikahan mereka	2009–2010	Pemerintah Kabupaten dan Kotamadya	Menginventarisir pasangan menikah yang belum mempunyai dokumen pernikahan
		Pengurangan atau pembebasan biaya untuk mendapatkan dokumen pernikahan (bagi Muslim dan non-Muslim)	2010–2011	Pemerintah Kabupaten dan Kotamadya	Menurunkan biaya untuk mendapatkan dokumen pernikahan



## **Lampiran 2**

Tantangan dan solusi dalam melaksanakan wajib belajar sembilan tahun untuk anak-anak anggota PEKKA

Tabel berikut ini menampilkan beberapa komentar dari diskusi kelompok terfokus dengan anggota PEKKA di NTT pada tanggal 24 Juni 2009 dan pertemuan-pertemuan dengan para guru dan kepala sekolah dari kecamatan-kecamatan di NTT yang disurvei berikut komentar-komentar dari Kepala Kementerian Pendidikan di Larantuka.

Tantangan yang dihadapi perempuan PEKKA dalam menyekolahkan anak-anak mereka.	Kemungkinan solusi/pendekatan untuk mengatasi tantangan tersebut, sebagaimana disarankan oleh anggota PEKKA, para guru dan para kepala sekolah di NTT
<p><b>1. Faktor Ekonomi:</b></p> <p>Penghasilan orang tua rendah:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seragam dan sepatu mahal, khususnya jika terdapat beberapa anak usia sekolah.</li> <li>• Buku-buku mahal (melampaui empat buku pelajaran yang diberikan oleh BOS).</li> <li>• Anak-anak membantu orang tua dengan bekerja dan mendapatkan penghasilan untuk keluarga.</li> </ul>	<p>Membangun penghasilan orang tua melalui:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• permodalan untuk mendukung usaha</li> <li>• pelatihan kemampuan bisnis, dan</li> <li>• membangun jaringan pemasaran.</li> </ul> <p>Melakukan advokasi dengan pemerintah tentang biaya seragam (3-4 seragam yang berbeda diwajibkan) dan dampak kebijakan tersebut, khususnya bagi masyarakat miskin. (Untuk anggota PEKKA NTT, biaya seragam mencapai lebih dari 40% biaya tahunan pendidikan anak sekolah dasar).</p> <p>Melakukan pendekatan pada guru dan komite sekolah untuk memperoleh beasiswa (pembebasan biaya) untuk anak-anak miskin. (Untuk anggota PEKKA NTT, uang sekolah mencapai 23% dan 26% dari biaya tahunan masing-masing untuk pendidikan siswa sekolah lanjutan tingkat pertama dan sekolah lanjutan tingkat atas).</p> <p>Melakukan pendekatan pada Kementerian Pendidikan untuk memperoleh buku gratis.</p> <p>Melakukan pendekatan pada Kementerian Pendidikan untuk memperoleh transportasi gratis.<sup>77</sup> (Ini khususnya penting untuk siswa sekolah lanjutan tingkat atas, karena bagi anggota PEKKA NTT, biaya transportasi mencapai 35% biaya tahunan mendidik seorang siswa sekolah lanjutan tingkat atas).</p> <p>Mengurangi perubahan kurikulum supaya buku-buku dapat digunakan untuk beberapa tahun.</p> <p>Melakukan pendekatan pada pemerintah untuk peraturan tentang ketidakhadiran (bolos).</p>

77 In 2007, the kabupaten government provided free transportation from PEKKA villages to the sub-district SMA.

Tantangan yang dihadapi perempuan PEKKA dalam menyekolahkan anak-anak mereka.	Kemungkinan solusi/pendekatan untuk mengatasi tantangan tersebut, sebagaimana disarankan oleh anggota PEKKA, para guru dan para kepala sekolah di NTT
<p>2. <b>Kurangnya pemahaman tentang pendidikan yang bermanfaat untuk jangka waktu yang lama</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Orang tua memberikan prioritas untuk pembiayaan upacara adat lebih dari untuk pendidikan anak.</li> <li>• Anak-anak memiliki motivasi yang rendah/kurang tertarik untuk ke sekolah.</li> <li>• Dampak negatif dari anak yang lebih dewasa tidak ke sekolah (berjudi, merokok, miras).</li> <li>• Kurang perhatian dan dukungan orang tua pada pendidikan anak.</li> </ul>	<p>Melakukan upacara adat yang lebih sederhana/tidak mahal.</p> <p>Membentuk kelompok mentor setelah sekolah secara teratur. Memberikan sumber daya pendidikan yang menarik melalui pusat pendidikan masyarakat.</p> <p>Memberi nasihat pada anak tentang pentingnya pendidikan untuk masa depan mereka:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dari orang tua</li> <li>• dari pemerintah daerah melalui kelompok remaja</li> <li>• dari institusi adat desa, dan</li> <li>• dari pemimpin lokal</li> </ul> <p>Orang tua menggunakan sebanyak mungkin waktu membantu anak mereka untuk belajar. (Meningat 17 anggota PEKKA NTT yang disurvei tidak pernah bersekolah dan 51% sisanya tidak menyelesaikan pendidikan dasar).</p>
<p>3. <b>Orangtua adalah pekerja migran:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kedua orang tua, atau</li> <li>• Hanya ibu.</li> </ul>	<p>Para orang tua perlu mengirim uang ke rumah untuk anak mereka secara teratur, jika tidak kakek-nenek atau anggota keluarga lainnya yang memelihara anak-anak tersebut tidak dapat melanjutkan pendidikan anak-anak.</p>
<p>4. <b>Faktor Ekonomi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sekolah lanjutan tingkat pertama atas berada jauh dari desa dan biaya transportasi juga mahal. Lokasi sekolah lanjutan tingkat pertama berada 12 kilometer dari rumah anggota PEKKA di Kelubagolit dan Ile Boleng di NTT.</li> <li>• Uang sekolah mahal.</li> <li>• Pemandokan /indekos mahal.</li> </ul>	<p>Melakukan pendekatan pada Kementerian Pendidikan untuk memperoleh transportasi gratis.<sup>78</sup> (Ini khususnya penting bagi siswa sekolah lanjutan tingkat atas. Untuk anggota PEKKA NTT, biaya transportasi mencapai 35% dari biaya pendidikan per tahun seorang siswa sekolah menengah tingkat atas).</p> <p>Melakukan pendekatan kepada para guru dan komite sekolah untuk memperoleh beasiswa bagi anak-anak keluarga miskin. (Untuk anggota PEKKA NTT, uang sekolah mencapai 23% dan 26% dari biaya tahunan pendidikan siswa sekolah lanjutan tingkat pertama dan tingkat atas).</p> <p>Mengumpulkan siswa yang akan berangkat (karena sejumlah besar siswa melakukan perjalanan ke sekolah lanjutan tingkat pertama) dan menggunakan koperasi transportasi orangtua.</p>
<p>5. <b>Kualitas sumber daya pendidikan terbatas dan sekolah tidak memiliki listrik pada waktu siang hari.</b></p>	<p>Menyediakan perpustakaan, laboratorium, komputer (dan akses internet), fasilitas olah raga dan lebih banyak buku pada sekolah.</p> <p>Menyediakan listrik untuk sekolah pada waktu siang supaya siswa dapat belajar komputer atau peralatan lain yang membutuhkan listrik.</p>

78 Pada tahun 2007, pemerintah kabupaten menyediakan transportasi gratis dari desa-desa anggota PEKKA ke SMA di Kecamatan.

Tantangan yang dihadapi perempuan PEKKA dalam menyekolahkan anak-anak mereka.	Kemungkinan solusi/pendekatan untuk mengatasi tantangan tersebut, sebagaimana disarankan oleh anggota PEKKA, para guru dan para kepala sekolah di NTT
<p>6. Mereka yang memperoleh penyetaraan sekolah lanjutan tingkat pertama/SMP (Paket B) tidak diterima di sekolah lanjutan tingkat atas/SMA negeri.</p>	<p>Perlu advokasi dengan Kementerian Pendidikan untuk mengatasi kebijakan ini.</p>
<p>7. Kualitas dan kuantitas guru rendah.<sup>79</sup> Meningkatkan perilaku guru terhadap murid – stop kekerasan guru terhadap murid.</p>	<p>Melakukan pendekatan pada pemerintah untuk meningkatkan kualitas guru. Mengundang petugas perlindungan perempuan dan anak (dari kepolisian) untuk mensosialisasikan perlindungan siswa dari kekerasan.</p>
<p>8. Beberapa anak merasa malu bersekolah jika mereka jauh lebih tua dari teman sekelasnya.</p>	<p>Memberikan dorongan dan dukungan untuk tiga sistem pendidikan di Indonesia: Formal atau sepenuh waktu, informal/penyetaraan pendidikan (Paket A, B, C); non-formal (pendidikan rumah/<i>home-schooling</i>).</p>
<p>9. Orang tua memprioritaskan pendidikan anak laki-laki daripada anak perempuan.</p>	<p>Di NTT, dengan perbandingan 3:1, orang tua mengatakan mereka akan mendidik anak laki-laki daripada anak perempuan jika mereka menghadapi keterbatasan keuangan atau keterbatasan lainnya. (Ini dapat dilihat dari data SUSENAS untuk Flores Timur dan secara khusus terbukti dalam statistik pendidikan untuk sekolah lanjutan tingkat pertama dan tingkat atas dan pendidikan yang lebih tinggi saat pendidikan menjadi jauh lebih mahal). Meningkatkan kesadaran tentang kesempatan penghasilan anak perempuan yang terdidik; bekerjasama dengan para pemimpin keagamaan dan kemasyarakatan.</p>
<p>10. Terlalu sedikit buku/bahan pelajaran yang dapat diakses siswa dalam pusat pembelajaran komunitas.</p>	<p>Membutuhkan pusat pendidikan masyarakat yang mampu menyediakan buku-buku dengan cakupan yang luas dan sumber daya Teknologi Informasi kepada anak-anak dan orang dewasa dalam sistem pendidikan formal dan informal. Pusat tersebut akan menyediakan penanggung-jawab untuk pendidikan dan mentoring setelah pulang sekolah yang berasal dari anggota masyarakat.  Bagi anak-anak yang orang tuanya mengenyam tingkat pendidikan yang rendah, pusat pendidikan masyarakat juga akan memberikan dukungan pendidikan dan tempat untuk mendapatkan nasihat mengenai pekerjaan rumah, tugas sekolah dan persiapan ujian. (51% perempuan PEKKA NTT yang disurvei tidak pernah bersekolah atau tidak menyelesaikan sekolah dasar).</p>

79 Hanya 30% guru Indonesia yang merupakan lulusan universitas.



## Penghargaan dan Mitra Penelitian

Penelitian akses dan kesetaraan ini didukung oleh Indonesia Australia Legal Development Facility (IALDF), sebuah prakarsa bersama Pemerintah Indonesia dan Australia.

Penelitian ini merupakan sebuah upaya kerjasama yang mengkoordinasikan lima studi terpisah yang dilakukan selama tiga tahun.

Dalam penelitian ini, isu tentang akses pada Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri juga dipertimbangkan dari sudut pandang perempuan kepala keluarga di Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan. Penelitian ini tidak dapat dilakukan tanpa dukungan LSM PEKKA dalam dua survei yang dilakukan terhadap para anggotanya pada tahun 2007 dan 2009. Ibu Nani Zulminarni, Koordinator Nasional PEKKA, dan semua staf PEKKA yang disebut di bagian awal laporan ini yang telah melakukan penelitian lapangan dalam waktu yang lama dan melakukan analisis terhadap hasil penelitian lapangan tersebut dan membuat temuan utama dan masukan strategis. Lembaga Penelitian SMERU, bersama dengan para staf senior Sekretariat Nasional PEKKA dan para pekerja lapangan PEKKA, telah melakukan survei terhadap 600 perempuan kepala keluarga PEKKA di Aceh, Jawa Barat, Kalimantan Barat, dan NTT. Tim peneliti SMERU yang dipimpin oleh Bapak Akhmadi telah menganalisis data hasil survei dan proyek ini sangat terbantu oleh keahlian Lembaga Penelitian SMERU di bidang analisa kemiskinan.

Penelitian akses dan kesetaraan ini tidak mungkin dapat dilaksanakan tanpa dukungan dari Dr Harifin A. Tumpa SH, MH, Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia dan kepemimpinan dari dua orang Direktur Jenderal pada Badan Peradilan Umum dan Badan Peradilan Agama yaitu Bapak Cicut Sutiarso dan Bapak Wahyu Widiana. Dukungan yang tiada lelah dari rekan sejawat di Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum (Badilum) dan Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama (Badilag) sangatlah berarti. Statistik perkara yang dimuat dalam laporan ini merupakan hasil kesabaran dan ketelitian serta dukungan dari Unit Statistik dan Dokumentasi pada kedua badan peradilan tersebut. Ibu Wiwiek Awiati dan Ibu Meissy Sabardiah pada Kantor Tim Pembaharuan Peradilan Mahkamah Agung telah membantu mengkoordinasikan banyak aspek dalam penelitian ini dan dalam kegiatan LDF lainnya, oleh karena itu LDF sangat berterima kasih.

68 Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama meliputi 16 propinsi di Indonesia telah dilibatkan dalam penelitian akses dan kesetaraan ini selama tiga tahun terakhir. Saya secara khusus berterima kasih kepada Ketua Pengadilan dan Panitera pada pengadilan-pengadilan tersebut atas bantuan mereka selama berlangsungnya penelitian ini. Sekalipun menyadari bahwa pengadilan terkadang tidak dapat memuaskan seluruh kebutuhan para penggunanya, mereka telah membuka diri dan transparan pada lembaga penelitian Indonesia independen dan para peneliti yang telah melaksanakan penelitian, dan mereka juga telah memberikan masukan berharga mengenai praktek hukum keluarga di Indonesia.

Survei terhadap 1040 pengguna Pengadilan Agama dan 613 pengguna Pengadilan Negeri dilaksanakan oleh Pusat Penelitian Islam dan Masyarakat (PPIM) Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta. Dr. Jajat Burhanudin, Direktur Pusat Penelitian tersebut, telah menjadi pembimbing dalam memastikan data yang disurvei terkumpul oleh ratusan peneliti pada puluhan wilayah di Indonesia dan kemudian menghimpunnya dan menganalisisnya di Jakarta.

*Family Court of Australia* memberikan dukungan terhadap penelitian akses dan kesetaraan ini melalui interaksi dan keterlibatan para hakim, administrator dan pegawai pengadilan, yang dilakukan beberapa kali dalam masa satu tahun di bawah kerangka kerja Nota Kesepahaman (MOU) antara Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Federal Court of Australia* dan *Family Court of Australia*. IALDF dengan ini menyampaikan terima kasih kepada Yang Mulia Diana Bryant, Ketua *Family Court of Australia* dan Bapak Richard Foster, PSM, CEO *Family Court of Australia*, untuk komitmen mereka dalam mendukung penelitian akses dan kesetaraan serta dialog yang terus dilakukan mengenai isu-isu hukum keluarga antara *Family Court of Australia* dan pengadilan-pengadilan di Indonesia. Kerjasama ini telah membuat isu-isu utama akses dan kesetaraan didiskusikan di antara rekan sejawat peradilan berdasarkan kerangka kerjasama antar Pengadilan. Hal ini sangat berharga pada saat mengkaji isu-isu kritis tentang pemberian akses yang diakui secara universal pada peradilan keluarga. Ibu Leisha Lister, penasehat eksekutif pada *Family Court of Australia*, telah menyumbangkan keahlian teknis, dan arahan yang sangat penting untuk penelitian akses dan

kesetaraan dalam tiga tahun terakhir. Penelitian ini mendapat banyak sumbangan dari keahlian beliau yang kaya tentang pemberian pelayanan kepada para pengguna pengadilan di Family Court of Australia.

Ibu Siti Ruhaini Dzuhayatin, Direktur Pusat Studi Perempuan, UIN Sunan Kalijaga di Yogyakarta dan Professor Dr. Sulistyowati Irianto, dari Universitas Indonesia, Jakarta, memberikan masukan-masukan yang berharga dari perspektif gender; terhadap kuesioner tentang tingkat kepuasan terhadap pengadilan yang digunakan pada tahun 2007 untuk survei Pengadilan Agama dan pada tahun 2009 untuk survei Pengadilan Negeri.

Bapak Simon Yos Sudarso dan Ibu Dewi Novirianti adalah para koordinator penelitian teknis untuk analisa berkas perkara yang dilaksanakan pada 12 Pengadilan dalam tahun 2009. Mereka mengkoordinasikan tim penelitian masing-masing untuk enam wilayah geografis dimana analisa berkas perkara dilaksanakan. Mereka juga memberikan masukan-masukan yang sangat berharga terhadap struktur dan muatan kuesioner yang digunakan dalam penelitian ini. Bapak Indra Krishnamurti telah memberikan bantuan dengan dedikasi tinggi dan nasihat tentang proses pemilihan sampel pengadilan untuk penelitian akses dan kesetaraan di Pengadilan Negeri tahun 2009 dan memimpin tim yang memproses dan mempresentasikan data analisa berkas perkara. Bapak Simon Yos Sudarso juga telah berperan penting baik sebagai penerjemah lisan maupun penerjemah tertulis selama penelitian ini.

Ucapan terima kasih secara khusus disampaikan kepada seluruh pengguna pengadilan dan pengacara serta lembaga bantuan hukum yang telah meluangkan waktu untuk berpartisipasi dalam penelitian akses dan kesetaraan ini, serta memberikan saran-saran mereka tentang bagaimana pelayanan pengguna pengadilan dalam hukum keluarga dan perkara akta kelahiran di pengadilan Indonesia dapat ditingkatkan.

Saya sangat berterimakasih pada Kamala Chandra Kirana, Scott Guggenheim, Robyn Phillips dan Matt Zurstrassen telah memberikan komentar pada draft awal laporan ini. Saya juga berterimakasih pada Marco Fabri, Francesco Contini dan Davide Carnevali di *the Research Institute on Judicial Systems (IRSIG)* di Bologna yang mau bermurah hati karena telah berbagi informasi dan pengalaman dalam melakukan survei pengguna pengadilan dalam konteks Pengadilan Eropa.

Penelitian ini tidak mungkin terlaksana tanpa upaya dan dedikasi yang besar dari tim IALDF di Jakarta. Dua orang Pimpinan Tim IALDF, Bapak Stewart Fenwick dan Bapak Nenad Bago, Deputi Direktur Bapak Bob Holland dan Pejabat Proyek Ibu Terria Lamsihar, semuanya telah berperan sangat penting dalam penyelesaian penelitian ini. Profesor Tim Lindsey, Penasihat Teknis Utama IALDF selalu menjadi tempat rujukan selama penelitian ini, dan dengan murah hati telah memberikan masukan-masukan editorial terhadap rancangan laporan ini. Bapak Felix Yeboah dan Mark Pruden serta Ibu Erni Andriani dari GRM telah memberikan dukungan kelembagaan untuk kegiatan ini maupun untuk banyak kegiatan LDF lainnya.

Akhirnya, sebuah ucapan terima kasih yang mendalam saya sampaikan kepada AusAID dan secara khusus kepada para staf di Kedutaan Australia di Jakarta yang telah memberikan dukungan dan komitmen yang kuat terhadap kegiatan ini maupun kegiatan lainnya yang diselenggarakan melalui Indonesia Australia Legal Development Facility selama lima tahun terakhir.

**Cate Sumner**

Penasihat Utama – Akses terhadap Keadilan/Pembaharuan Pengadilan

*Indonesia Australia Partnership for Justice (Transition)*

**April 2010**



# Daftar Foto dan Fotografer

Gambar Depan	Pertemuan Regional PEKKA di NTT (PEKKA)
Hal vii	Program pendidikan anak usia dini 'Pemimpin PEKKA' di Maluku Utara (PEKKA)
Temuan Utama	(PEKKA)
Bab 1	Idi Rayeuk Aceh (PEKKA)
Hal 9	'Pemimpin PEKKA' mengelola beasiswa untuk anak-anak miskin di NTB (PEKKA)
Hal 11	Idi Rayeuk (PEKKA)
Hal 15	Langsa (PEKKA)
Bab 2	Pidie, Aceh (PEKKA)
Hal 19	Hakim Perempuan di PA Giri Menang, NTB (T. Lamsihar)
Hal 20	Ibu dan Anak PEKKA (Cate Sumner)
Hal 22, Hal 24	(Cate Sumner)
Hal 25, Hal 27	(Cate Sumner)
Hal 26	Sidang Keliling Cipanas (Leisha Lister)
Hal 27	SD Negeri di Kelubagolit, NTT (Cate Sumner)
Bab 3	Kuala Bate, Aceh (PEKKA)
Hal 31	Makanan Sehat Aceh besar (2) (PEKKA), dan Idi Rayeuk Aceh (PEKKA)
Hal 35	'Rumah masyarakat' PEKKA di Kelubagolit, NTT (Cate Sumner)
Hal 36	Pengadilan Keliling di Cipanas (AUSAID dan Leisha Lister)
Hal 37	Kain milik anggota PEKKA dari NTB (Cate Sumner)
Hal 44, Hal 48 (kiri)	Pasar di Kelubagolit, NTT (Cate Sumner)
Hal 47, Hal 48 (kanan)	Tenunan PEKKA (Cate Sumner)
Hal 49, Hal 52	Anggota PEKKA dan anak-anak mereka di Sukarara, Lombok Tengah (Cate Sumner)
Hal 51, Hal 53	Anggota PEKKA dan anak-anak mereka, Lombok (Cate Sumner)
Bab 4	Anak-anak di desa Wlahar, Brebes (Cate Sumner)
Hal 60, Hal 67	Diskusi kelompok tentang pendidikan dengan anggota PEKKA dari Kelubagolit dan Ile Boleng, NTT (Cate Sumner)
Lampiran 1	Perempuan di Sidang Keliling Cipanas (Leisha Lister)
Lampiran 2	(AusAID)
Hal 76	Penghargaan dan Mitra Penelitian: Perempuan di Sidang Keliling Cipanas (Leisha Lister)



## Akses terhadap Keadilan: Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga di Indonesia



**Australia Indonesia Partnership**

Kemitraan Australia Indonesia



**FAMILY COURT OF AUSTRALIA**

INDONESIA • AUSTRALIA  
**L·D·F**  
LEGAL DEVELOPMENT FACILITY

**PPIM**

Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat  
Center for the Study of Islam and Society  
UIN Jakarta

LEMBAGA PENELITIAN  
**SMERU**  
RESEARCH INSTITUTE