

Memberi Keadilan Bagi Para Pencari Keadilan:

Sebuah Laporan Penelitian Tentang Akses dan Kesetaraan
Pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama di Indonesia
Tahun 2007-2009



© Mahkamah Agung and AusAID 2010

Informasi dalam terbitan ini dapat diperbanyak dengan menyebutkan sumbernya.

Memberi Keadilan Bagi Para Pencari Keadilan:

Sebuah Laporan Penelitian Tentang Akses dan Kesetaraan
Pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama di Indonesia
Tahun 2007-2009



Daftar Isi

Kata Pengantar

Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia	1
Direktur Jenderal Badan Peradilan Umum Mahkamah Agung Republik Indonesia	2
Direktur Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung Republik Indonesia	3

Temuan-Temuan Utama Penelitian 5

Temuan Utama Penelitian: Apa yang diinginkan pengguna pengadilan? 9

Bab 1 Pendahuluan tentang metode penelitian akses dan kesetaraan 10

Tujuan Penelitian	11
Metodologi Penelitian Akses dan Kesetaraan	13
Mengapa pengadilan melakukan survei kepuasan pengguna pengadilan?	17

Bab 2 Pendahuluan tentang yurisdiksi hukum keluarga pada pengadilan negeri dan pengadilan agama 18

Yurisdiksi Perkara Hukum Keluarga (dasar hukum)	19
Pentingnya Penyelesaian Perkara Hukum Keluarga dan Akta Kelahiran di Pengadilan	22
Proses hukum untuk perkawinan dan perceraian (termasuk proses pengesahan Perkawinan)	23
Proses Hukum untuk memperoleh Akta Kelahiran	24
Proses prodeo (pembebasan biaya perkara) dalam hukum Indonesia	25

Bab 3 Ringkasan Temuan-Temuan Utama Penelitian 28

1. Tingkat kepuasan yang tinggi dari para pengguna pengadilan	29
2. Saat ini perkara perceraian merupakan kelompok tunggal terbesar dari seluruh perkara dalam sistem peradilan di Indonesia, mencakup 50% dari seluruh perkara yang ada	33
3. Perempuan mengajukan perkara perceraian ke Pengadilan dalam jumlah dua kali lebih besar dari laki-laki, dan 9 dari 10 perkara yang mereka ajukan berhasil	34
4. Masyarakat miskin tidak dapat mengakses pengadilan	35
5. 88% anggota PEKKA (perempuan kepala keluarga) yang disurvei, yang hidup di bawah atau mendekati garis kemiskinan Indonesia, akan lebih termotivasi untuk memperoleh perceraian yang sah jika biaya perkara dibebaskan	36
6. Biaya transportasi yang tinggi merupakan hambatan untuk mengakses pengadilan, khususnya untuk masyarakat miskin pedesaan yang tinggal lebih jauh dari pengadilan	37
7. Transparansi biaya perkara dan penetapan uang panjar biaya perkara yang terlalu tinggi	39
8. Para pengguna pengadilan ingin menerima salinan putusan pengadilan pada hari putusan dibacakan di Pengadilan	41
9. Alokasi Sumber Daya Hakim dan Pegawai Pengadilan Secara Efisien	44
10. Siklus perkawinan dan perceraian tidak sah dan rendahnya kepemilikan akta lahir bagi anak	47
11. Perceraian melalui pengadilan memberikan kepastian hukum	49
12. Pemahaman yang kurang tentang persyaratan hukum untuk perceraian di Indonesia	49

Bab 4	Data Demografis Pengguna Pengadilan dan Survei Responden PEKKA	50
	Tingkat pendapatan	51
	Latar belakang pendidikan	53
	Status hukum perkawinan	54
	Usia Perkawinan Pertama	55
	Biaya perkara perceraian	56
	Biaya permohonan akta kelahiran	59
Bab 5	Respon Strategis Terhadap Survei Akses Dan Kesetaraan Tahun 2009	61
Lampiran 1		66
	Kutipan dari Rencana Strategis 2011 Semua Anak Indonesia Tercatat Kelahirannya	
Lampiran 2		68
	Ringkasan Rekomendasi yang dibuat oleh para hakim dan panitera Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama	
Penghargaan dan Mitra Penelitian		72



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

Koordinator Penelitian dan Penulis: Cate Sumner

Tim Penelitian:

- ▶ 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.
- ▶ Family Court of Australia: Leisha Lister, Penasehat Eksekutif.
- ▶ PEKKA: Nani Zulminarni, Fitria Villa Sahara, Kodar Tri Wusananingsih, Mien Rianingsih, Romlawati and Adi Nugroho.
- ▶ 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 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 Penelitian 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.
- ▶ IALDF



Kata Pengantar

Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia

Salah satu misi Mahkamah Agung adalah “memberikan pelayanan hukum yang berkeadilan kepada pencari keadilan”. Mahkamah Agung dan jajarannya dituntut untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada para pencari keadilan baik bagi mereka yang tergolong mampu maupun bagi mereka yang tergolong tidak mampu. Survei tentang akses dan kesetaraan pada Peradilan Umum dan Peradilan Agama yang difasilitasi oleh Indonesia Australia Legal Development Facility (IALDF) dan dibiayai oleh AusAID sangat bermanfaat dan relevan dengan misi Mahkamah Agung sebagaimana disebut di atas.

Hasil survei ini telah memberikan gambaran bahwa masih ada kendala dan kelemahan dalam akses dan kesetaraan dalam pelayanan hukum di Pengadilan Negeri khususnya dalam perkara gugatan perceraian dan permohonan penetapan akta kelahiran yang pada gilirannya akan menunjukkan telah terjadi pasang surut kredibilitas Pengadilan Negeri dalam wujud bagaimana independensi Hakim dan kualitas Hakim dalam menangani perkara di lingkungan Badan Peradilan Umum. Untuk mengatasi kendala dan kelemahan serta meningkatkan independensi Hakim dan kualitas Hakim, Mahkamah Agung dalam hal ini Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum diharapkan dapat melakukan suatu perubahan ke arah yang lebih baik dengan cara diantaranya melakukan perbaikan administrasi dan melakukan pembinaan masalah teknis serta menumbuhkan rasa memiliki lembaga peradilan ini.

Informasi temuan ini diharapkan dapat menjadi masukan yang sangat berharga dan bermanfaat dalam menentukan arah kebijakan dan penyusunan program untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, persepsi publik dan kinerja Pengadilan khususnya bagi masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan.

Kami menyampaikan terima kasih kepada IALDF, AusAID, the Family Court of Australia, PPIM UIN Jakarta, PEKKA, Lembaga Penelitian SMERU, responden dan semua pihak yang terlibat dan membantu keberhasilan survei ini. Kami berharap survei ini dapat mendorong dilakukannya survei-survei lain yang hasilnya dapat dimanfaatkan untuk perbaikan pelayanan pengadilan ke depan.



Dr. Harifin A Tumpa, SH. MH.

Ketua Mahkamah Agung
Republik Indonesia

Jakarta, 14 Oktober 2009

Kata Pengantar

Direktur Jenderal Badan Peradilan Umum Mahkamah Agung Republik Indonesia

Survei tentang akses dan kesetaraan pada Peradilan Umum (general court access and equity survey) yang difasilitasi oleh Indonesia Australia Legal Development Facility (IALDF) sangat relevan dengan kebutuhan untuk menemukan model dasar bagi rencana strategis reformasi pelayanan Peradilan Umum.

Survei yang dibiayai oleh AusAID ini berskala nasional menghasilkan temuan yang dapat memotret gambaran akses dan kesetaraan bagi pencari keadilan terhadap pelayanan Peradilan Umum. Informasi temuan survei mengurai kebutuhan dan kepuasan, harapan pelayanan yang terjangkau, serta kepercayaan publik dan keyakinan terhadap pelayanan Peradilan Umum dari perspektif pengguna pelayanan Peradilan Umum.

Di samping hal tersebut, survei juga ditujukan kepada para Hakim dan staf pengadilan yang dapat memberikan sketsa mengenai kinerja Pengadilan, sehingga hasilnya diharapkan dapat menjadi masukan yang sangat berharga dalam menyusun program dan kebijakan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, persepsi publik dan kinerja Pengadilan secara luas.

Akhirnya, kami memberikan apresiasi yang tinggi kepada IALDF, Family Court of Australia dan AusAID, PPIM UIN Jakarta, serta semua pihak yang telah membantu terselenggaranya survei ini, sehingga dapat disajikan dalam tulisan ini. Semoga di masa mendatang kegiatan dengan misi serupa dapat kembali dilaksanakan dan dikembangkan.



Cicut Sutiarso
Direktur Jenderal

Jakarta, 14 Oktober 2009

Kata Pengantar

Direktur Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung Republik Indonesia

Bismillahirrahmanirrahim.

Peradilan Agama sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia mengalami pasang surut perkembangannya dari waktu ke waktu. Dalam rangka memberi pelayanan prima kepada publik, khususnya masyarakat pencari keadilan, Pengadilan Agama terus menerus berbenah diri melakukan perubahan dan perbaikan.

Perubahan yang signifikan terjadi setelah diberlakukannya UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, yang ditandai antara lain dengan pemberian kemandirian penuh, yakni dapat melakukan eksekusi sendiri atas keputusan-keputusannya, tanpa memerlukan pengukuhan dari Pengadilan Negeri, sebagaimana terjadi sebelumnya.

Perkembangan berikutnya yang tak kalah pentingnya adalah pelaksanaan sistem satu atap peradilan di bawah Mahkamah Agung sejak disahkan UU No. 35 Tahun 1999 Tentang Perubahan UU No 14 tahun 1970 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang telah diganti oleh UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang terealisasi sejak tahun 2004, yakni seluruh lingkungan peradilan, baik peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara, berada dibawah pembinaan Mahkamah Agung, meliputi pembinaan teknis yustisial, organisasi, administrasi dan finansial.

Kini, Mahkamah Agung sedang menyusun kembali “cetak biru” pengembangan 25 tahun ke depan (2010-2034) yang dibagi kepada 5 (lima) “renstra” (rencana strategis) lima tahunan, sebagai pedoman dalam pengembangan Mahkamah Agung dan pengadilan-pengadilan di bawahnya. Cetak biru ini diawali dengan “mimpi” besar Mahkamah Agung untuk “Terwujudnya Badan Peradilan Indonesia Yang Agung”, yang kemudian dijadikan visinya.

Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama yang merupakan bagian dari Mahkamah Agung, sudah barang tentu, mempunyai kewajiban untuk menjadikan Peradilan Agama yang Agung. Badan peradilan yang agung dapat dirinci sebagai badan peradilan yang luhur, mandiri, modern, berwibawa, adil dan mendapat ‘trust’ (kepercayaan) dari publik. Ini sejalan dengan ‘term’ yang berkembang di dunia peradilan internasional sebagai “Court Excellence”.

Salah satu hal dan yang paling utama yang harus dilakukan oleh seluruh jajaran Mahkamah Agung dan pengadilan-pengadilan di bawahnya adalah memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada publik, terutama kepada pencari keadilan. Untuk itu semua, diperlukan upaya, kerja keras dan keterbukaan.

Oleh karena itu, survey yang dipayungi oleh MoU antara MA-RI dengan Federal Court dan Family Court of Australia dan difasilitasi oleh IA LDF ini menjadi suatu hal yang sangat relevan dan diperlukan untuk meningkatkan pelayanan yang diberikan oleh pengadilan. Dengan survey ini, pengadilan agama menjadi tahu kualitas pelayanan yang telah dilakukan dan ‘feedback’ dari pengguna pengadilan. Pengadilan menjadi tahu permasalahan yang dihadapi para pengguna pengadilan dan hal-hal yang diinginkannya, baik yang berkaitan dengan biaya perkara, proses persidangan, waktu yang diperlukan, tempat persidangan dan lain-lain.

Apapun hasil survey ini, Pengadilan Agama harus dapat menerimanya dengan lapang dada guna perbaikan-perbaikan pelayanannya. Hanya orang yang bijaklah yang dapat menerima keadaan sebenarnya tentang dirinya, lalu melakukan perbaikan terhadap hal-hal yang negatif dan memelihara serta meningkatkan hal-hal yang sudah dianggap positif.

Akhirnya, atas nama Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung dan seluruh jajaran Badan Peradilan Agama se Indonesia, saya menyampaikan apresiasi yang tinggi dan terima kasih yang tulus kepada semua pihak yang telah melakukan dan terlibat dalam survey ini, seperti AusAID, Indonesia Australia Legal Development Facility (IA LDF), the Family Court of Australia (FCoA), Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat (PPIM) UIN Jakarta, Pusat Studi Wanita (PSW) UIN Yogyakarta, Kelompok Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA), dan lain-lainnya yang tidak sempat saya sebutkan satu persatu.

Saya yakin hasil survey ini sangat bermanfaat dan semoga Allah SWT memberi kekuatan kepada kita untuk dapat menindak lanjutinya untuk menuju pengadilan agama yang lebih baik.



Wahyu Widiana
Direktur Jenderal

Jakarta, 14 Oktober 2009

Temuan-Temuan Utama Penelitian

- 1** Terdapat tingkat kepuasan yang tinggi di antara para pengguna pengadilan baik pada Pengadilan Negeri dan pada Pengadilan Agama. 70% para pengguna pengadilan mengatakan bahwa mereka akan kembali ke pengadilan tersebut di kemudian hari jika mereka menghadapi masalah hukum yang serupa.

Angka ini didukung oleh survei kelompok PEKKA tentang persepsi masyarakat terhadap pengadilan.

- 2** Saat ini perkara perceraian merupakan satu kelompok tunggal terbesar dari seluruh perkara dalam sistem peradilan di Indonesia mencakup 50% dari seluruh perkara yang ada diikuti oleh perkara pidana sebesar 33%.

Pada tahun 2008 perkara perceraian mencakup 37% dari seluruh perkara perdata yang diputuskan oleh Pengadilan Negeri, dan 97% dari seluruh perkara di Pengadilan Agama. Pengadilan Agama memutuskan 98% dan Pengadilan Negeri 2% dari seluruh perkara perceraian di Indonesia. Hasilnya adalah bahwa dari seluruh pengadilan di Indonesia, Pengadilan Agama memiliki hubungan langsung yang paling signifikan dengan keluarga-keluarga di Indonesia.

- 3** Perempuan mengajukan perkara perceraian ke pengadilan dalam jumlah dua kali lebih besar jumlahnya daripada laki-laki, dan 9 dari 10 perkara yang mereka ajukan berhasil.

Baik di Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Agama, perempuan mengajukan perkara perceraian dua kali lebih besar dari laki-laki, terlepas dari tingkat pendapatan. Di Pengadilan Agama 9 dari 10 permohonan perceraian dikabulkan dan di Pengadilan Negeri 8 dari 10.

- 4** 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 yang 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,- yakni hampir empat kali pendapatan masyarakat Indonesia yang hidup di garis kemiskinan per kapita per bulan. Rata-rata keseluruhan biaya perkara perceraian pada Pengadilan Negeri tahun 2008 adalah Rp. 2.050.000, jika pihak tersebut tidak menggunakan advokat (sekitar sepuluh kali pendapatan masyarakat Indonesia yang hidup di garis kemiskinan), dan Rp. 10.350.000, jika pihak tersebut menggunakan

Temuan-Temuan Utama Penelitian

advokat (sekitar 52 kali pendapatan masyarakat Indonesia yang hidup di garis kemiskinan). Hal ini menunjukkan bahwa sebagian dari masyarakat miskin di Indonesia tidak dapat membawa perkara hukum keluarga mereka ke Pengadilan sesuai ketentuan hukum Indonesia.

- 5** 88% dari anggota PEKKA (perempuan kepala keluarga) yang disurvei, yang hidup di bawah atau mendekati garis kemiskinan Indonesia, akan lebih termotivasi untuk memperoleh perceraian yang sah jika biaya perkara dibebaskan.

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.

- 6** Biaya transportasi yang tinggi merupakan hambatan untuk mengakses pengadilan, khususnya untuk masyarakat miskin pedesaan yang tinggal lebih jauh dari pengadilan

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 (hampir setengah penghasilan bulanan keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia).

89% perempuan PEKKA akan lebih termotivasi untuk memperoleh perceraian yang sah jika sidang keliling dilaksanakan di kota terdekat.

- 7** Penetapan uang panjar biaya perkara yang terlalu tinggi yang dibayar ke pengadilan untuk perkara perceraian dibandingkan dengan biaya sesungguhnya perkara tersebut merupakan penghambat 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 pengguna 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.

8 Para pengguna pengadilan ingin menerima salinan putusan pengadilan pada hari putusan dibacakan di pengadilan.

Langkah terakhir dalam perkara perceraian adalah memperoleh salinan putusan pengadilan dan, di Pengadilan Agama, sebuah akta cerai sebagai bukti perceraian. Seberapa cepat pengadilan menyelesaikan putusan pengadilan dan memberikan akta cerai menjadi perhatian besar para pengguna pengadilan.

Praktek di Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama mencantumkan tanggal sidang terakhir dalam putusan tertulis sekalipun putusan mungkin belum siap sampai beberapa minggu, atau bahkan beberapa bulan, setelah tanggal sidang terakhir. Sebagian besar Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama di Indonesia pada saat ini tidak dapat menyebutkan dengan akurat berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk sebuah perkara perceraian mulai dari pendaftaran perkara sampai dengan tanggal diterimanya salinan putusan dan akta cerai. Dari diskusi kelompok terfokus menunjukkan banyak pengguna pengadilan menganggap pengadilan menunda memberikan salinan putusan atau akta cerai sebagai cara untuk meminta uang suap.

9 Secara rata-rata Pengadilan Agama yang disurvei memiliki hakim dan pegawai pengadilan dengan jumlah setengah dari yang ada di Pengadilan Negeri (n=42 v n=80) tetapi secara rata-rata mereka menangani 30% lebih banyak perkara (n=1489 v n=1152).

Agar dapat memenuhi kebutuhan seluruh pengguna pengadilan, termasuk pengguna miskin, Mahkamah Agung Republik Indonesia harus mempertimbangkan alokasi para hakim dan pegawai pengadilan sesuai proporsi beban perkara aktual di pengadilan. Untuk itu dibutuhkan pertimbangan mengenai jangka waktu relatif dari berbagai jenis perkara yang berbeda dan jumlah persidangan pengadilan yang dibutuhkan dalam menentukan sumber daya hakim dan pegawai pengadilan.

Temuan-Temuan Utama Penelitian

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

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

- 11** Para hakim dan pegawai pengadilan di berbagai Pengadilan di Indonesia dan Perempuan kepala keluarga PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia sepakat bahwa perceraian melalui pengadilan memberikan kepastian hukum dibandingkan status perkawinan yang tidak jelas.

Tanpa perceraian resmi tidak mungkin melakukan pernikahan selanjutnya secara sah. Oleh karena itu anak-anak dari perkawinan berikutnya tidak akan memiliki nama ayah pada akta kelahiran mereka. Perceraian resmi melalui Pengadilan di Indonesia memperjelas tanggung jawab hukum mengenai pemeliharaan dan tunjangan biaya hidup kedua pasangan yang bercerai dan anak-anak dari perkawinan tersebut.

- 12** Dari responden yang disurvei, hanya 11% pada Pengadilan Agama dan 8% pada Pengadilan Negeri yang memilih penyelesaian lewat pengadilan karena hal tersebut diwajibkan 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 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 menyediakan panduan 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.

Temuan utama penelitian: Apa yang diinginkan pengguna pengadilan?

- 1 Penjelasan tentang proses peradilan dalam bahasa yang sederhana, jelas dan tidak teknis.
 - ▶ Untuk memenuhi keinginan pengguna pengadilan dengan tingkat pendidikan yang berbeda informasi seharusnya tersedia dalam berbagai bentuk : online; poster di Pengadilan; video layar-sentuh atau rekaman audio di pengadilan.
- 2 Pemaparan yang transparan tentang (i) biaya perkara pengadilan, (ii) prosedur untuk membebaskan biaya perkara bagi pengguna pengadilan yang memiliki kesulitan memenuhi biaya tersebut karena kemiskinan dan (iii) uang panjar biaya perkara/ proses pengembalian sisa uang panjar biaya perkara.
- 3 Jumlah kehadiran yang minimum di pengadilan (proses persidangan) agar perkara tersebut tetap dapat disidangkan dengan adil.
- 4 Sebuah komitmen bahwa waktu pengguna pengadilan tidak akan disia-siakan pada hari-hari sidang yang dijadwalkan.
 - ▶ Para pengguna pengadilan berharap melihat sebuah sistem yang jelas tentang penjadwalan perkara pada hari sidang - misalnya perkiraan waktu persidangan dicantumkan pada berkas panggilan atau diberitahukan kepada para pengguna pengadilan ketika mereka hadir pada pagi hari tersebut di pengadilan sehingga mereka tidak perlu menunggu di pengadilan sepanjang hari.
 - ▶ Sebuah strategi ketidakhadiran di pengadilan yang sengaja dilakukan oleh Tergugat seharusnya tidak menghalangi perkara disidangkan karena hal ini akan memperbesar beban biaya transportasi dan biaya lainnya bagi pihak Penggugat.
- 5 Agar perkara dapat disidangkan sesegera mungkin sejak tanggal perkara didaftarkan sampai dengan tanggal para pihak menerima salinan putusan dan/atau penetapan pengadilan seperti misalnya akta cerai.
- 6 Menerima salinan putusan pada hari pembacaan putusan di pengadilan.



Bab 1

Pendahuluan terhadap Metodologi Penelitian Akses dan Kesetaraan



Tujuan Penelitian

Untuk pertama kalinya, penelitian tentang akses dan kesetaraan dalam perkara hukum keluarga dan akta kelahiran dilakukan di Indonesia selama tahun 2007-2009 dengan tujuan sebagai berikut:

- (i) Memberikan Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA) data empiris mengenai kualitas pelayanan yang diberikan kepada pengguna pengadilan oleh Peradilan Umum dan Peradilan Agama di bidang hukum keluarga.
- (ii) Mengetahui apakah terdapat bagian masyarakat, khususnya mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia, yang tidak sanggup atau tidak bersedia mengakses pelayanan dari Peradilan Agama dan Peradilan Umum untuk perkara perceraian dan akta kelahiran mereka dan, bila demikian, maka untuk menemukan alasannya.
- (iii) Mempertimbangkan respon kebijakan strategis (baik keuangan maupun keorganisasian) yang harus dilakukan oleh Mahkamah Agung dalam pemberian akses universal terhadap Peradilan Agama dan Peradilan Umum 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.

Penelitian Akses dan Kesetaraan tahun 2007-2009 ini dilakukan sebagai proyek penelitian kerjasama antara Mahkamah Agung Republik Indonesia dengan Indonesia Australia Legal Development Facility (IALDF), yang didanai oleh AusAID, selama tahun 2007-2009. Proyek penelitian ini melibatkan:

- Mahkamah Agung Republik Indonesia (termasuk Peradilan Umum dan Peradilan Agama dan Direktorat Jenderal yang secara administratif mendukung kedua yurisdiksi tersebut yaitu Badilag dan Badilum);
- Staf IALDF;
- Family Court of Australia
- LSM PEKKA untuk perempuan kepala keluarga di Indonesia;
- PPIM (Pusat Penelitian Islam dan Masyarakat) pada Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta;
- Lembaga Penelitian SMERU;
- Advokat swasta dan advokat institusi bantuan hukum yang bergerak di bidang hukum keluarga;
- Sejumlah peneliti dan spesialis jender yang berkontribusi pada desain dan implementasi dari Penelitian Akses dan Kesetaraan.

Penelitian ini berdasarkan informasi dan data yang diperoleh dalam penelitian akses dan kesetaraan yang didanai oleh IALDF. Laporan *Memberi Keadilan Bagi Para Pencari Keadilan: Sebuah Laporan Tentang Pengadilan Agama Indonesia: Penelitian Tahun 2007 Tentang Akses dan Kesetaraan*¹ memberikan informasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia yang meningkatkan anggaran Peradilan Agama sampai dengan Rp. 23 Milyar (USD 2,3 Juta) untuk membebaskan biaya perkara bagi masyarakat miskin (perkara prodeo) dan untuk melaksanakan lebih banyak sidang keliling. Tambahan sebesar Rp. 12 Milyar (USD 1,2 Juta) diberikan dari Anggaran Negara APBN tahun 2009 untuk Peradilan Agama, sekalipun secara keseluruhan anggaran Mahkamah Agung menurun karena adanya krisis keuangan global. Ini mewakili peningkatan per tahun rata-rata 18 kali lipat selama dua tahun terakhir pada anggaran Peradilan Agama untuk perkara prodeo dan sidang keliling.²

1 Sumner, C., (2008), *Memberi Keadilan Bagi Para Pencari Keadilan: Sebuah Laporan Tentang Pengadilan Agama Indonesia: Penelitian Tahun 2007 Tentang Akses dan Kesetaraan*. Mahkamah Agung dan AusAID.

2 Anggaran Pengadilan Agama untuk membebaskan biaya perkara dan melakukan sidang keliling kurang dari Rp. 1 Milyar pada tahun 2007 dan meningkat menjadi Rp. 24 Milyar pada tahun 2008.

Sekarang ini data sedang dikumpulkan dari 343 Pengadilan Agama untuk mengukur seberapa banyak masyarakat miskin telah mengambil manfaat atas akses yang lebih baik terhadap Pengadilan Agama melalui penghapusan biaya pengadilan dan lebih banyak sidang keliling sebagai hasil dari kenaikan anggaran. Berdasarkan perkiraan dari 50% sampel Pengadilan Agama akan terdapat 10 kali lipat jumlah masyarakat miskin yang akan memperoleh pembebasan biaya perkara di Pengadilan Agama di akhir tahun 2009. Selain itu, jumlah pengguna Pengadilan Agama yang perkaranya akan disidangkan melalui sidang keliling akan meningkat 4 kali lipat di akhir tahun 2009.³

Atas permintaan Mahkamah Agung, sebuah penelitian akses dan kesetaraan yang diperluas dilaksanakan pada tahun 2009 yang meliputi Peradilan Umum dan Peradilan Agama. Penelitian ini merupakan lanjutan kerjasama yang telah terjalin dengan organisasi PEKKA sebagaimana telah dipresentasikan pada laporan yang pertama.

Sebagai kesimpulan, penelitian akses dan kesetaraan dalam 3 tahun terakhir ini telah mensurvei lebih kurang 2500 warga negara Indonesia untuk mendapatkan pandangan mereka mengenai perkara hukum keluarga mereka dan akses terhadap peradilan di Indonesia. Lebih jauh lagi, 1163 berkas perkara perceraian dan akta kelahiran telah ditinjau ulang. 68 Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri di 18 propinsi diseluruh Indonesia telah ikut andil dalam penelitian akses dan kesetaraan.

Tabel 1

Pengadilan yang termasuk dalam Penelitian Akses dan Kesetaraan 2007-2009		
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

PA = Pengadilan Agama PN = Pengadilan Negeri

³ Data diperoleh dari database SMS Badilag dengan laporan dari 170 Pengadilan Agama (50%) mengenai tahun 2009.

Figur 1

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



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

Metodologi Penelitian Akses dan Kesetaraan

Penelitian akses dan kesetaraan tahun 2007-2009 meliputi empat penelitian terpisah.

Penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

1 Survei Pengguna Pengadilan:

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

Untuk memastikan hasil temuan memiliki signifikansi dalam skala nasional, 60 pengadilan dan 1653 pengguna pengadilan dari dua yurisdiksi peradilan tersebut telah dipilih secara acak.⁴

⁴ Pengadilan Negeri menangani kurang dari 4500 perkara perceraian melalui lebih dari 350 Pengadilan Negeri. Oleh karena itu 25 dari 55 Pengadilan Negeri yang menangani lebih dari 50 perkara perceraian dalam tahun 2008 dipilih secara acak.

Tabel 2

Metodologi sampling pengguna pengadilan		
	Survei Peradilan Umum	Survei Peradilan Agama
Sampel	Nasional	Nasional
Metode	Sampel Acak	Sampel Acak
Jumlah Responden	613 (data valid sejumlah 609) dari 25 Pengadilan Negeri	1,042 (data valid sejumlah 1,033) dari 35 Pengadilan Agama
Status para pihak dalam perkara perceraian mereka	Penggugat (pihak yang mengajukan perkara perceraian): 302=49.6% Tergugat dalam perkara perceraian: 307=50.4%	Penggugat (pihak yang mengajukan perkara perceraian): 519=50.2% Tergugat dalam perkara perceraian: 514=49.8%
Jender dari Responden yang disurvei	Laki-laki 295 =48,1% Perempuan 318=51,9%	Laki-laki 431=41,4% Perempuan 611=58,6%
Tingkat Kesalahan	+/- 4% dengan tingkat kebenaran 95%	+/- 3% dengan tingkat kebenaran 95%
Tahun pelaksanaan survei	Survei dilakukan tahun 2009 untuk para pihak yang perkaranya disidangkan di Peradilan Umum pada tahun 2008. ⁵	Survei dilakukan tahun 2007 untuk para pihak yang perkaranya disidangkan di peradilan Agama pada tahun 2006.

2 Survei Profesi Hukum

Pada tahun 2009, 65 anggota profesi hukum di survei di Denpasar, Yogyakarta dan Malang untuk mendapatkan pandangan mereka tentang tingkat pelayanan yang diberikan oleh Pengadilan Negeri, khususnya di bidang hukum keluarga.

Anggota profesi hukum meliputi individu dari kantor pengacara swasta, institusi bantuan hukum, LSM hukum dan klinik bantuan hukum universitas yang berpengalaman dalam hukum keluarga. Diskusi kelompok terfokus dengan profesi hukum memungkinkan informasi dikumpulkan tentang tingkat pelayanan yang diberikan oleh Pengadilan Negeri dalam masalah hukum keluarga. Diskusi kelompok terfokus juga memungkinkan individu menyarankan cara-cara Pengadilan Negeri untuk dapat meningkatkan pelayanan bagi masyarakat miskin dan mereka yang tinggal di daerah terpencil.

Setelah diskusi kelompok terfokus, sebuah kuesioner survei diisi lengkap oleh masing-masing pengacara.

⁵ 89% dari perkara Pengadilan Negeri disidangkan pada tahun 2008, 7% perkara disidangkan pada tahun 2007 dan 4% pada tahun 2009.

3 Analisa Berkas Perkara

Pada tahun 2009, analisa terhadap 1163 berkas perkara dari 6 Pengadilan Negeri dan 6 Pengadilan Agama telah dilakukan untuk memperoleh data sehubungan dengan perkara hukum keluarga dan akta kelahiran:

- (i) jumlah kehadiran para pihak dalam persidangan;
- (ii) waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan sebuah perkara; dan
- (iii) biaya perkara yang dipikul kedua belah pihak.

12 pengadilan yang dipilih untuk analisa berkas perkara mencakup 4 pengadilan dengan ‘jumlah perkara yang tinggi’ yakni pengadilan yang didefinisikan sebagai pengadilan dengan jumlah perkara lebih dari 1000 tidak termasuk perkara lalu lintas atau perkara tindak pidana ringan; 4 pengadilan dengan ‘jumlah perkara sedang’ yakni pengadilan yang didefinisikan sebagai pengadilan dengan jumlah perkara antara 500 sampai 1000; dan 4 pengadilan dengan ‘jumlah perkara rendah’ yakni pengadilan yang didefinisikan sebagai pengadilan dengan jumlah perkara kurang dari 500.

51 berkas perkara penetapan akta kelahiran dianalisa pada tiga dari enam Pengadilan Negeri yang disurvei yang menerima pendaftaran perkara penetapan akta kelahiran pada tahun 2008. 51 berkas perkara ini mewakili 100% berkas perkara penetapan akta kelahiran pada Pengadilan Negeri di Jakarta Pusat, Malang dan Yogyakarta dalam tahun 2008.

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%
Total	301 dari 376 perkara yang masuk tahun 2008	83% rata-rata sampel survei perkara perceraian	Total	862 dari 8145 perkara	14% rata-rata sampel survei perkara perceraian

4 Survei Akses Hukum dan Kemiskinan (survei PEKKA)

Dalam tahun 2007 dan 2009 sebanyak 750 perempuan kepala keluarga yang hidup dibawah garis kemiskinan disurvei untuk melihat apakah mereka mampu membawa perkara perceraian dan penetapan akta kelahiran mereka ke Pengadilan dan, jika tidak, kendala apa yang menghalangi mereka. Para perempuan ini anggota sebuah LSM perempuan kepala keluarga yang dikenal sebagai PEKKA, dan berada di berbagai propinsi termasuk NAD (Aceh), Jawa Barat, Jawa Tengah, Kalimantan Barat dan Nusa Tenggara Timur (NTT).

PEKKA adalah sebuah LSM di Indonesia, berdiri pada tahun 2001, bekerja dengan lebih dari 12.000 perempuan kepala rumah tangga melalui sebuah jaringan 500 kelompok PEKKA yang tersebar di 330 desa pada 8 propinsi – NAD, Jawa Barat, Jawa Tengah, Kalimantan Barat, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku Utara, dan Sulawesi Tenggara.⁶ Kira-kira, 8 juta kepala rumah tangga di Indonesia dikepalai oleh perempuan, mewakili 14% dari jumlah keseluruhan yang ada⁷.

Anggota PEKKA adalah kepala rumah tangga sebagai akibat ditinggal mati, perceraian, diabaikan, sendiri atau menikah tetapi bertanggung jawab atas rumah tangga (dikarenakan suami mereka sakit, atau tidak dapat bekerja, atau bekerja diluar negeri dan tidak membiayai keuangan keluarga). Dengan demikian keanggotaan PEKKA maka menyediakan sebuah populasi survey dimana dapat ditarik kesimpulan bahwa halangan yang dihadapi warga Muslim Indonesia yang (i) mungkin telah mengalami perceraian; (ii) merupakan golongan masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan Indonesia; (iii) umumnya belum pernah mengakses pengadilan untuk meresmikan perceraian mereka; (iv) perempuan, merupakan mayoritas penggugat dalam membawa perkaranya ke pengadilan.

Dikarenakan anggota PEKKA mengalami sejumlah kesulitan sosial dan ekonomi, maka dipertimbangkan bahwa mengidentifikasi halangan yang dihadapi oleh kelompok tersebut dalam mengakses pengadilan akan mencerminkan halangan yang dihadapi oleh kelompok lain yang kurang beruntung (marjinal) di Indonesia.

Begitu juga jika pengadilan dapat meningkatkan akses untuk anggota PEKKA, maka akses ke pengadilan mungkin juga akan meningkat untuk kelompok lain yang kurang beruntung (marjinal).

6 Informasi lebih mengenai PEKKA dapat diperoleh dalam Bahasa Inggris dan Bahasa Indonesia di www.pekka.or.id

7 BPS Statistik Indonesia (2009), *Women and Men in Indonesia 2008* hal. 19.

Mengapa pengadilan melakukan survei kepuasan pengguna pengadilan?

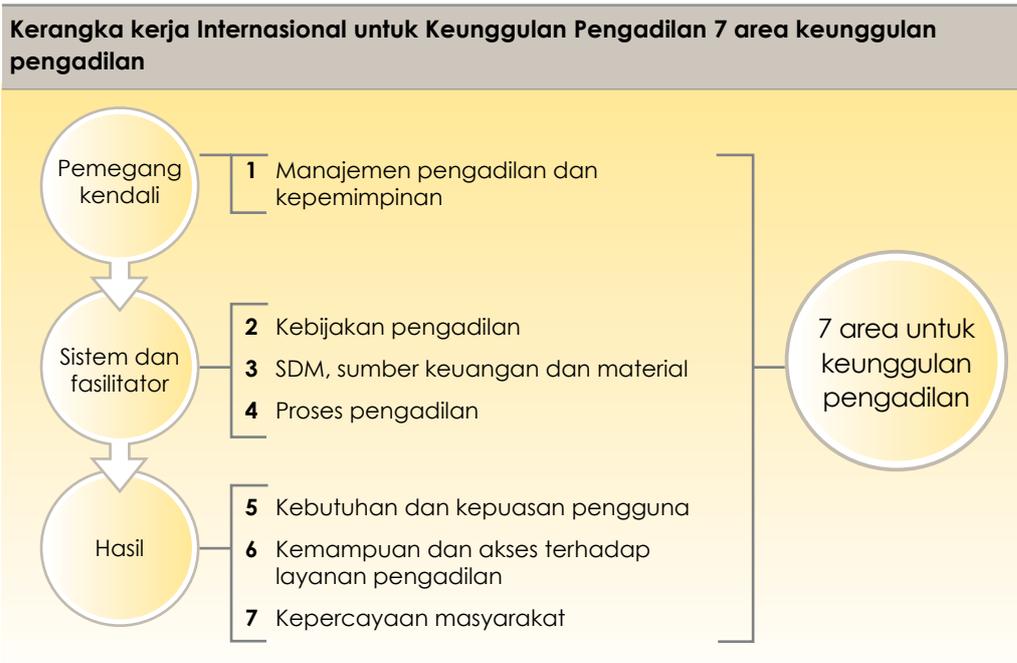
Pengadilan yang unggul secara sistematis mengevaluasi persepsi dan kebutuhan para pengguna pengadilan. Informasi tersebut akan digunakan untuk meningkatkan kualitas dan proses yang disediakan oleh pengadilan

Pengadilan yang unggul secara sistematis mengukur tingkat kepercayaan masyarakat dan tingkat kepercayaan sistem peradilan beserta pegawai pengadilan dan membandingkan hasilnya terhadap kepercayaan masyarakat dengan organisasi lain.

Ukuran lain untuk kepemimpinan yang kuat meliputi 'keterbukaan' organisasi dan akuntabilitas. Ini berarti pengadilan secara rutin mempublikasikan hasil kinerjanya dan memberikan informasi mengenai tingkat kualitasnya kepada masyarakat.⁸

Adalah hal yang semakin umum bagi pengadilan untuk mengadakan survei kepuasan pengguna pengadilan, supaya mereka menjadi lebih mengerti persepsi pengguna pengadilan pada pelayanan yang disediakan kepada pengguna pengadilan dan area mana para pengguna pengadilan ingin melihat ada peningkatan. Tahun 2008 *International Framework for Court Excellence* mengidentifikasi 7 area keunggulan pengadilan yang dapat dilihat pada figur 2 dibawah ini.

Figur 2



Sebuah survei kepuasan pengguna pengadilan menyediakan sebuah standar keunggulan untuk mengukur kinerja dimasa depan. Di banyak negara opini masyarakat tentang sistem pengadilan dibentuk oleh pemberitaan media mengenai sejumlah kecil kasus yang menarik perhatian publik. Hal ini dapat menyebabkan masyarakat mendapat informasi yang salah dan seringkali menjadikan image pengadilan dan sistem pengadilan menjadi jelek.

Dalam survei tahun 2009 tentang kepuasan pengguna pengadilan untuk Pengadilan Negeri, pengguna pengadilan rata-rata menilai bahwa sistem pengadilan di Indonesia secara keseluruhan 6 dari 10 sementara rata-rata layanan yang mereka dapatkan dari Pengadilan Negeri lebih tinggi, 6,5 dari 10.

⁸ (2008) Kerangka Kerja Internasional untuk Keunggulan Pengadilan, *National Centre for State Courts*, hal. 13 dan 14



Bab 2

Pendahuluan

Yurisdiksi Hukum Keluarga pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama



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 berikut⁹:

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.¹⁰

Tabel 4

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	–
Total	202,754	–

Pengadilan Agama

Terdapat 343 Pengadilan Agama tingkat pertama¹¹ dan 29 Pengadilan Tinggi Agama di seluruh Indonesia. Pengadilan-pengadilan ini memiliki yurisdiksi atas umat Muslim dalam perkara-perkara sebagai berikut¹²:

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.

⁹ 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).

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² Pengadilan Agama memperoleh yurisdiksi ini berdasarkan Undang-undang No. 7 tahun 1989 dan Undang-undang No. 3 tahun 2006 tentang Pengadilan Agama.

Tabel berikut ini merangkum perkara-perkara yang diputuskan oleh Pengadilan Agama pada tahun 2009 pada tingkat pertama dan tingkat banding.¹³

Tabel 5

Perkara yang diputuskan 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 ¹⁴	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			
Total cases	257798			

Jumlah perkara perceraian yang ditangani oleh Pengadilan Agama meningkat secara signifikan dalam 5 tahun terakhir¹⁵ dengan peningkatan sebesar 50% hanya dalam 3 tahun terakhir. Pengadilan Negeri melaporkan peningkatan yang serupa dalam kasus perceraian dalam 10 tahun terakhir. 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.”¹⁶ Hal ini mengakibatkan semakin besarnya proporsi perceraian tidak sah yang saat ini mulai diajukan ke Pengadilan Agama.

¹³ Profil Pengadilan Agama, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Tahun 2009 (dari www.Badilag.net).

¹⁴ P3HP Permohonan Pertolongan Pembagian Harta Peninggalan.

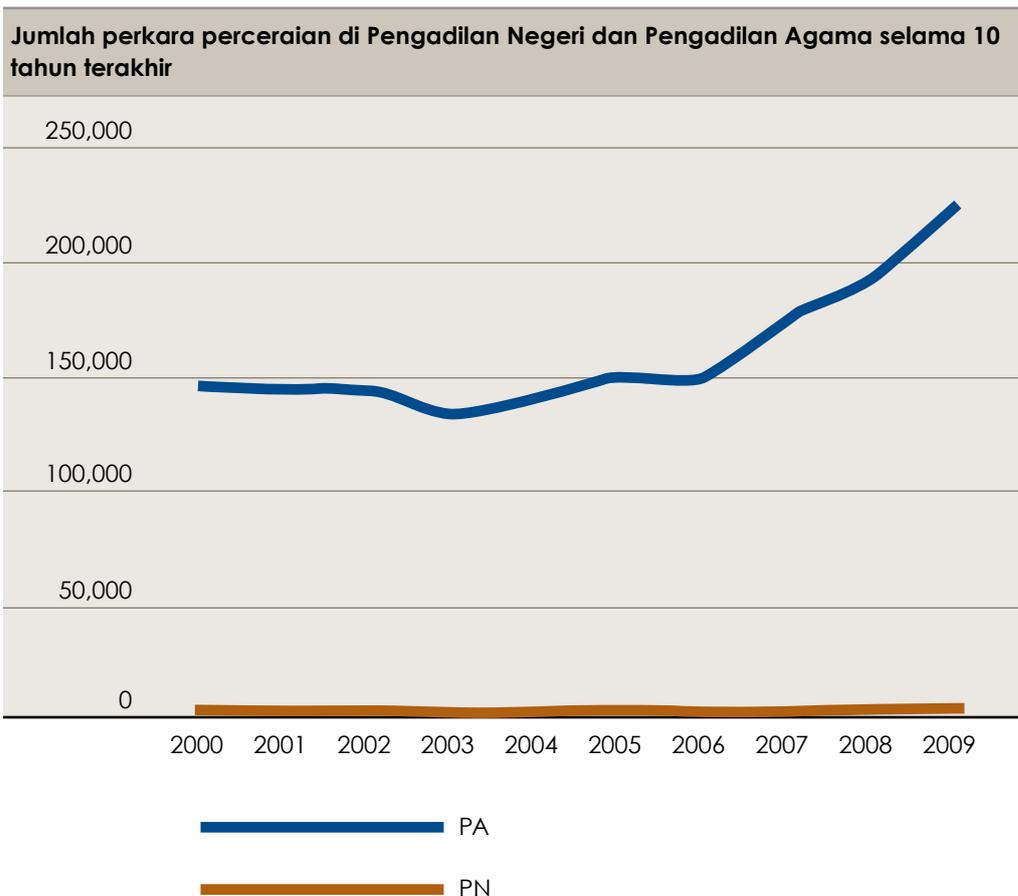
¹⁵ Himpunan Data Statistik Perkara di Lingkungan Peradilan Agama Seluruh Indonesia Tahun 2005, (2006) Mahkamah Agung, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, hlm 3 dan 269. Juga dokumen-dokumen E-profile Peradilan Agama tahun 2004, 2006 dan 2007 tersedia di situs Badilag www.badilag.net.

¹⁶ 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 6

Jumlah perkara perceraian yang diterima oleh Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama selama 10 tahun terakhir		
Tahun	Perkara Perceraian 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

Figur 3



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.¹⁷

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 terhadap 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 terpelajarnya 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.¹⁸ 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.¹⁹ Perceraian melalui pengadilan berpotensi untuk membagikan harta dalam perkawinan secara lebih adil dan dapat mendukung orang tua yang sesungguhnya melakukan pemeliharaan atas anak-anak dari perkawinan tersebut setiap hari (sebagian besar dilakukan oleh ibu).

17 2008, *Making the Law Work for Everyone Volume 1*, Laporan Komisi Penguatan Hukum Bagi Masyarakat Miskin.

18 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. .

19 S Guggenheim, Proposal PEKKA.

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.²⁰ 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 bantuan langsung 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**, karena terdapat keterkaitan antara perkawinan yang tidak sah, dan anak-anak yang tidak dapat memperoleh akta kelahiran.
7. **Hak waris anak** dari perkawinan yang tidak sah sangat bermasalah karena tidak memiliki dasar hak.
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 Kependudukan²¹ 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.

20 UNICEF: Overview - Birth Registration for all, http://www.unicef.org/indonesia/protection_2931.html.

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

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 gugat). 67% dari perkara perceraian yang diputuskan dalam tahun 2009 oleh Pengadilan Agama diajukan oleh pihak isteri.²²

Undang-undang Administrasi Kependudukan lebih jauh mensyaratkan bahwa perceraian didaftarkan dalam waktu 60 hari dari tanggal putusan cerai berkekuatan hukum tetap.²³ 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.²⁴ Panitera Pengadilan Agama menyerahkan salinan putusan pengadilan ke Catatan Sipil dalam waktu 30 hari setelah putusan tersebut berkekuatan hukum tetap.²⁵ 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 terlewat 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.²⁶ Dokumen ini kemudian dapat digunakan pada kantor Catatan Sipil untuk memperoleh dokumen-dokumen lainnya, termasuk akta kelahiran.

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 ...²⁷

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

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

24 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).

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

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

27 UNICEF: Overview - Birth Registration for all, http://www.unicef.org/indonesia/protection_2931.html.

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.²⁸

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 2010.²⁹ 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 2011.³⁰

Undang-undang Administrasi Kependudukan³¹ 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 hambatan yang kuat untuk memperoleh akta kelahiran anak kecuali nama kedua orang tua tercantum dalam akta kelahiran.

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 berperkara, 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.³²

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. 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta Rupiah) dibebankan kepada Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.'³³

²⁸ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

²⁹ Departemen Dalam Negeri, Surat tertanggal 11 Maret 2009, Batas Waktu Pelaksanakan Program Dispensasi Pelayanan Pencatatan Kelahiran dalam Masa Transisi Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006.

³⁰ Departemen Dalam Negeri RI, Rencana Strategis 2011 Semua Anak Indonesia Tercatat Kelahirannya (Renstra 2011) 2008.

³¹ Undang-Undang Administrasi Kependudukan Pasal 52 (2).

³² (2008) International Framework for Court Excellence, National Centre for State Courts, hlm. 16.

³³ Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2009 tentang Biaya Proses Penyelesaian Perkara dan Pengelolaannya pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada Dibawahnya. Pasal 2 (4).

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.³⁴

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.³⁵

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.³⁶ 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.

³⁴ Herzien Inlandsch Reglement (HIR) Pasal 237.

³⁵ *Profil Kemiskinan Di Indonesia Maret 2009*, Badan Pusat Statistik, Berita Resmi Statistik No. 43/07/Th. XII, 1 Juli 2009.

³⁶ Bappenas UNDP (2007) Report on the Achievement of Millennium Development Goals Indonesia 2007, p 12.

Tabel 7

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%

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

- ▶ Sebuah langkah tambahan dalam proses pengajuan perkara perceraian bagi seorang dari kelompok yang paling kurang beruntung, yang mana merupakan hambatan bagi pencari keadilan
- ▶ pemborosan waktu
- ▶ kemungkinan rasa malu pada saat mengajukan permohonan kepada kepala RW/RT atau kepala desa karena dia mungkin tidak setuju dengan orang yang sedang mengajukan perkara perceraianya 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 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.



Bab 3

Ringkasan Temuan-Temuan Utama Penelitian



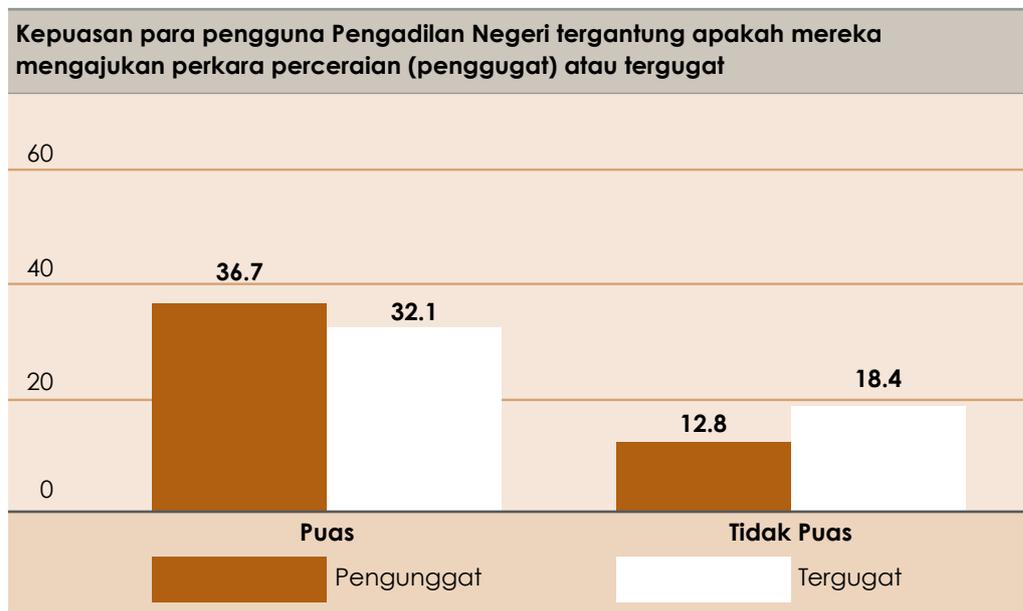
1 Tingkat kepuasan tinggi dari para pengguna pengadilan

Terdapat tingkat kepuasan tinggi di antara para pengguna pengadilan baik pada Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Agama. 70% para pengguna pengadilan mengatakan mereka akan kembali ke pengadilan tersebut di kemudian hari jika mereka menghadapi masalah hukum yang serupa.

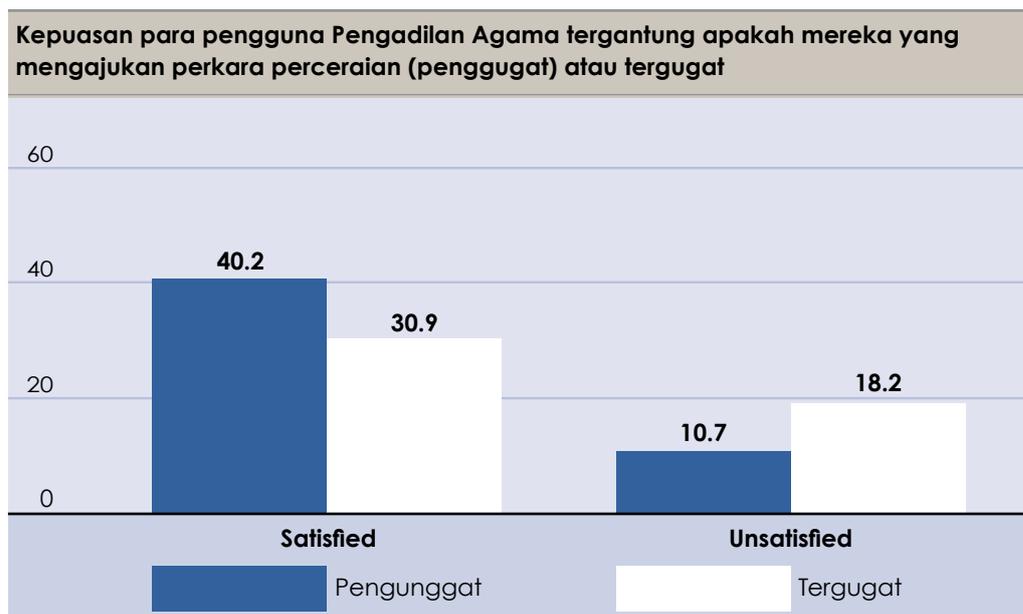
Angka ini didukung oleh survei kelompok PEKKA tentang persepsi masyarakat terhadap kinerja Pengadilan Agama.

Ketika pengguna pengadilan ditanya apakah mereka akan kembali ke pengadilan jika di kemudian hari mereka memiliki permasalahan hukum yang sama, 69% pengguna Pengadilan Negeri mengatakan mereka akan kembali demikian pula 71% pengguna Pengadilan Agama.

Figur 4



Figur 5



Pengguna Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama memberi perhatian pada bidang-bidang berikut ini, dan merasa beberapa perbaikan dapat dilakukan untuk pengguna pengadilan:

- ▶ Transparansi keuangan;
- ▶ Informasi tentang perkara prodeo bagi masyarakat miskin;
- ▶ Penundaan-penundaan dalam perkara mereka dan dalam menerima putusan; dan
- ▶ Kejelasan formulir-formulir pengadilan.

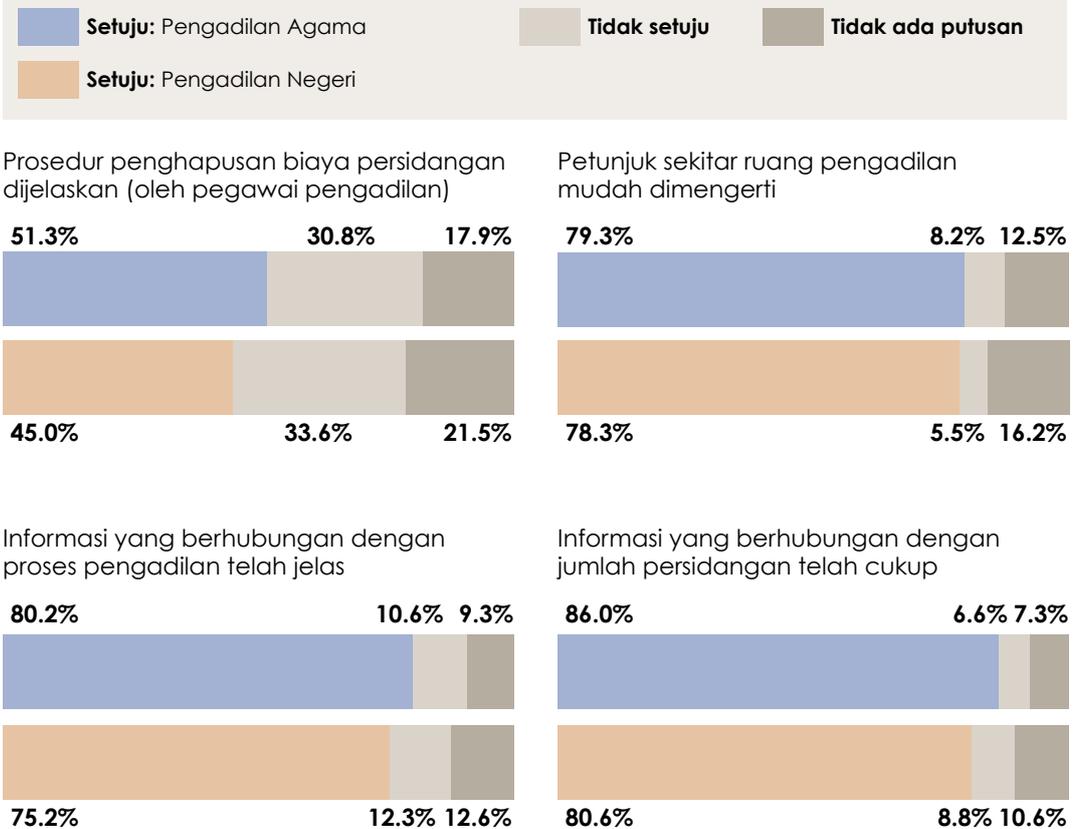
Tabel 8

Usulan perbaikan pada Pengadilan Negeri dibuat oleh responden Survei Pengadilan Negeri

Biaya perkara harus dikurangi dan ditangani secara transparan dan adil	13%
Kinerja umum dan pelayanan pengguna pengadilan pada Pengadilan Negeri harus ditingkatkan	16%
Putusan pengadilan harus adil	14%
Proses perkara seharusnya melibatkan lebih sedikit penundaan dan lebih mudah dipahami.	20%

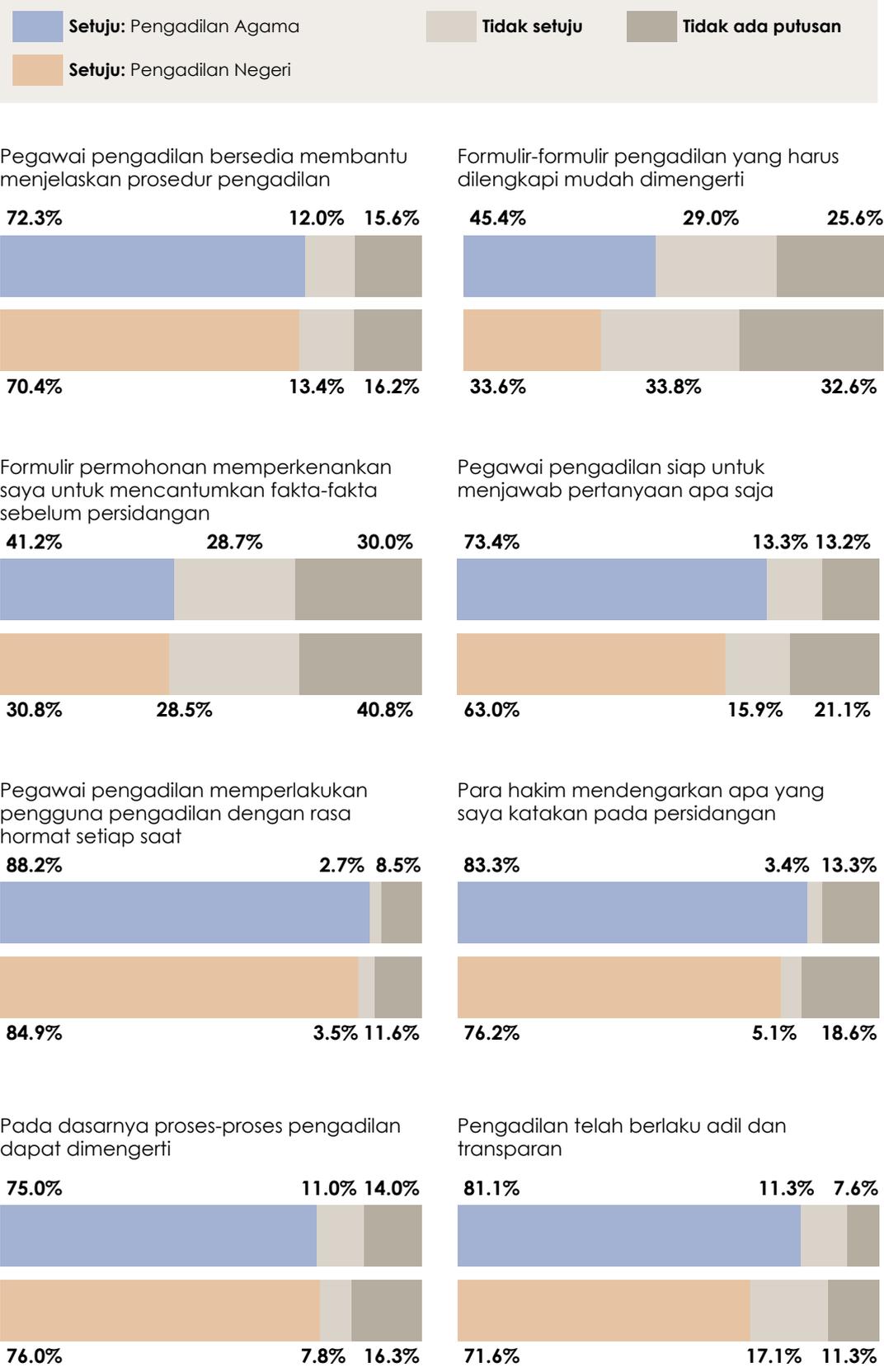
Figur 6

Hasil Survei pengguna pengadilan: Tingkat persepsi klien atas layanan yang disediakan oleh Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama



Figur 6

Hasil Survei pengguna pengadilan: Tingkat persepsi klien atas layanan yang disediakan oleh Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama



Figur 6

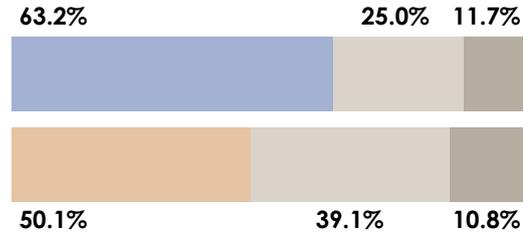
Hasil Survei pengguna pengadilan: Tingkat persepsi klien atas layanan yang disediakan oleh Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama



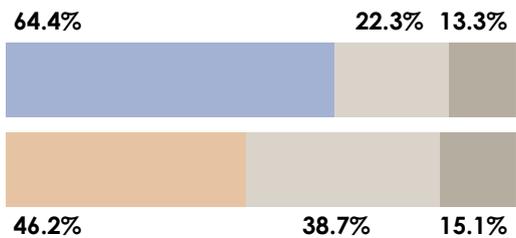
Putusan pengadilan pada kasus saya sudah adil



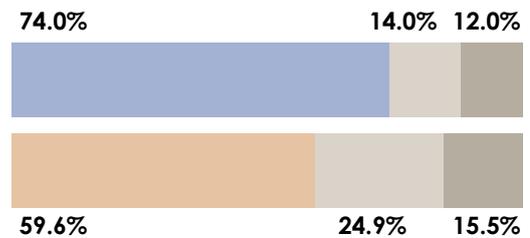
Proses pengadilan tidaklah menegangkan (membuat stress)



Tidak terlalu banyak penundaan untuk menyidangkan perkara saya



Perkara disidangkan dengan cepat dan efisien



Putusan pengadilan didapat tidak lama setelah persidangan



2 Saat ini perkara perceraian merupakan kelompok tunggal terbesar dari seluruh perkara dalam sistem peradilan di Indonesia, 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).³⁷ 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.

Tabel 9

Perkara yang diputuskan di tingkat pertama di Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama dalam tahun 2009		
Pengadilan Negeri	202,754	44%
Pengadilan Agama	257,798	56%
Total	460,552	100%

Tabel 10

Perkara yang diputuskan di tingkat pertama di Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama dalam tahun 2009 (berdasarkan jenis kasus)		
Perceraian (PA 98% dan PN 2%)	228,656	50%
Perkara pidana	151,169	33%
Perkara perdata lainnya di Pengadilan Negeri (gugatan + permohonan)	46,300	10%
Perkara perdata lainnya di Pengadilan Agama (gugatan + permohonan)	34,427	7%
Total	460,552	100%

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.

³⁷ 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 cepat (expedited) oleh Pengadilan Negeri.

3 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 11

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
6 Pengadilan Agama (PA)	89%	2%	1%	5%	0%	3%	1%
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%
6 Pengadilan Negeri (PN)	82%	1%	3%	9%	1%	2%	3%
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%

4 Masyarakat miskin tidak dapat mengakses pengadilan

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 yakni hampir empat kali pendapatan masyarakat Indonesia yang hidup di garis kemiskinan 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 lipat pendapatan masyarakat Indonesia yang hidup di garis kemiskinan) dan Rp. 10.350.000,- jika pihak tersebut menggunakan pengacara (sekitar 52 kali pendapatan masyarakat Indonesia yang hidup di garis kemiskinan). 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.

Dari 601 anggota PEKKA yang disurvei tercatat 265 perceraian. Tetapi hanya 38 perkara diajukan ke pengadilan di Indonesia. Dari 38 perkara perceraian yang diajukan ke pengadilan itu, dua pertiganya melibatkan anggota PEKKA selaku pengaju atau pemohon. Dari 17 anggota PEKKA yang mengajukan perkara, dan mampu mengingat berapa biayanya, dalam 3 perkara biaya perkaranya dibebaskan dan dalam 14 perkara lainnya rata-rata biaya untuk perceraian di pengadilan sebesar Rp. 1.065.500 (ini meliputi biaya perkara, transportasi dan biaya-biaya lainnya), 5 kali di atas rata-rata pendapatan anggota PEKKA per kapita per bulan.

Data PEKKA juga merefleksikan kecenderungan nasional bahwa dua pertiga dari seluruh perkara perceraian yang dibawa ke pengadilan Indonesia diajukan oleh perempuan.

79% dari anggota PEKKA yang mengajukan perkara mereka ke Pengadilan Agama puas atau sangat puas dengan tingkat pelayanan yang diberikan oleh Pengadilan Indonesia. Secara keseluruhan ini adalah tingkat kepuasan yang lebih tinggi terhadap pelayanan yang diberikan dalam perkara hukum keluarga, dibandingkan dengan yang terlihat dalam penelitian akses dan kesetaraan pengguna pengadilan tersebut di bawah.

Tabel 12

Region	Jumlah perceraian	Jumlah perceraian sah melalui pengadilan	%	Penggugat:	
				Isteri	Suami
Aceh (NAD)	45	12	26.67%	9	3
Jawa Barat	152	10	6.58%	6	4
Kalimantan Barat	56	15	26.79%	9	6
Nusa Tenggara Timur	12	1	8.33%	1	0
Total	265	38	14.34%	25	13

5 88% anggota PEKKA (perempuan kepala keluarga) yang disurvei, yang hidup di bawah atau mendekati garis kemiskinan Indonesia, akan lebih termotivasi untuk memperoleh perceraian yang sah jika biaya perkara dibebaskan.

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 Kader 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 Kader 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%



6 Biaya transportasi yang tinggi merupakan hambatan untuk mengakses pengadilan, khususnya untuk masyarakat miskin pedesaan yang tinggal lebih jauh dari pengadilan.

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).



Tabel 13

Biaya perkara perceraian di Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama oleh pengguna pengadilan dari 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 x 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 x 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 x 5 perjalanan ke pengadilan = Rp. 50.000 (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 x 8 perjalanan ke pengadilan = Rp. 800.000 (atau USD 80)	Rp. 1.150.000 (atau USD 115)

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.

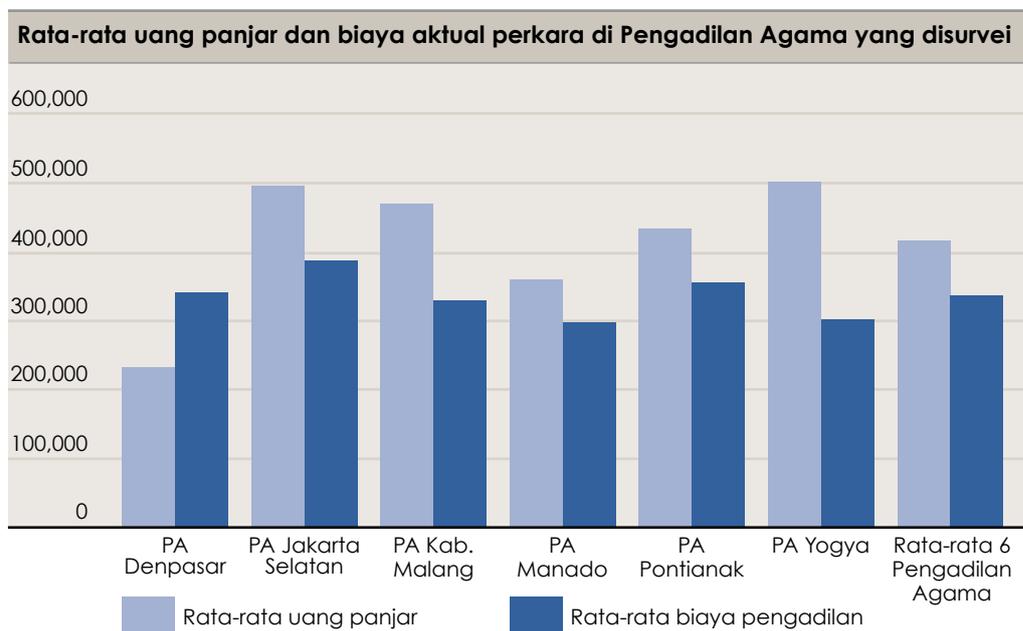


7 Transparansi biaya perkara dan penetapan uang panjar biaya perkara yang terlalu tinggi.

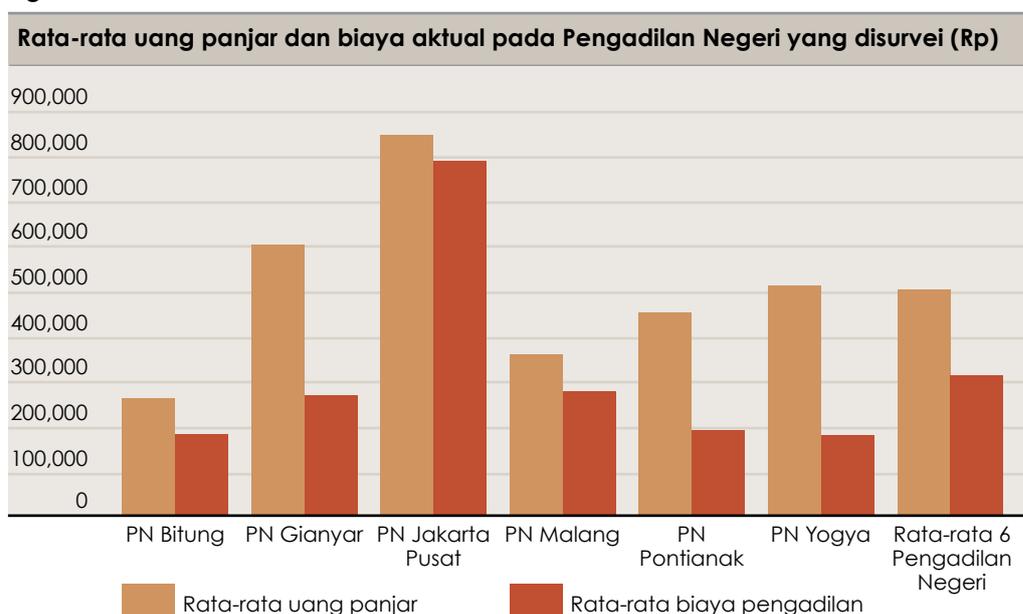
Penetapan uang panjar biaya perkara terlalu tinggi yang dibayar ke pengadilan untuk perkara perceraian dibandingkan dengan biaya sesungguhnya perkara tersebut merupakan disinsentif bagi pencari keadilan untuk membawa perkaranya ke pengadilan, khususnya bagi masyarakat miskin. Pengembalian sisa uang panjar 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.

Figur 7



Figur 8



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.

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.

Bukti Tanda Terima

Dalam menjawab pertanyaan survei: “Apakah Anda menerima bukti tanda terima pembayaran saat mendaftarkan perkara di Pengadilan Agama/Pengadilan Negeri?”, 80% dari penggugat pada Pengadilan Agama menerima bukti tanda terima pembayaran ke pengadilan, demikian pula 61% penggugat pada Pengadilan Negeri.³⁸

Uang Panjar biaya pengadilan dibayar oleh pemohon

49% pengguna Pengadilan Negeri yang disurvei yang merupakan pemohon pada sebuah perkara dan membayar biaya pengadilan dengan uang mereka sendiri dan tidak menerima kelebihan dari uang panjar yang telah dibayarkan pada akhir perkara. 18% menerima kelebihan pembayaran biaya pengadilan atas kelebihan dari uang panjar yang telah dibayarkan, dan 15% mengatakan bahwa tidak ada kelebihan dari uang panjar yang telah dibayarkan pada akhir perkara. 19% pengguna tidak menjawab pertanyaan tersebut.

52% pengguna Pengadilan Negeri yang merupakan pemohon dan membayar biaya pengadilan dengan uang mereka sendiri tidak menerima rincian biaya (dibayar dari uang panjar mereka) pada akhir persidangan.³⁹



38 Tergugat dalam perkara tidak melakukan pembayaran ke Pengadilan, karena pihak pemohon/penggugat menanggung biaya pendaftaran perkara perceraian.

39 Survei Pengadilan Negeri tahun 2007 tidak memasukkan pertanyaan-pertanyaan yang menyangkut 2 poin terakhir. Dari pengalaman melaksanakan survey pertama kali mendapati bahwa hal ini jelas merupakan pertanyaan yang berharga dan maka dari itu dimasukkan pada Survei Pengadilan Negeri tahun 2009 dan Survei kemiskinan dan Akses Hukum.

8 Para pengguna pengadilan ingin menerima salinan putusan pengadilan pada hari putusan dibacakan di Pengadilan.

Seberapa cepat pengadilan menyelesaikan putusan pengadilan dan memberikan akta cerai (kepada pengguna Pengadilan Agama) setelah hari sidang terakhir menjadi perhatian besar pengguna pengadilan.

Langkah terakhir dalam perkara perceraian adalah memperoleh salinan putusan pengadilan dan, bagi pengguna Pengadilan Agama, sebuah akta cerai sebagai bukti perceraian. Dari diskusi kelompok terfokus, banyak pengguna pengadilan menganggap pengadilan menunda memberikan salinan putusan pengadilan atau akta cerai sebagai strategi untuk meminta uang suap. 1200 berkas perkara ditinjau ulang di 12 Pengadilan (4 pengadilan dengan volume tinggi, 4 menengah dan 4 rendah) untuk melihat berapa lama waktu yang dibutuhkan sebuah perkara mulai dari tanggal pendaftaran perkara sampai tanggal putusan. Pada saat menerima hasil temuan analisa berkas perkara, sebuah permasalahan muncul baik di Pengadilan Negeri maupun di Pengadilan Agama mengenai transparansi sehubungan dengan tanggal putusan. Analisa berkas perkara mencatat, di antara berbagai informasi lain, tanggal: (i) pendaftaran, (ii) seluruh persidangan dan (iii) putusan pengadilan. Seperti biasanya tanggal sidang terakhir dan tanggal putusan akan berbeda dari tanggal pemberian salinan putusan, sebuah tanggal akhir proses perkara yang akurat. Tetapi, baik Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Agama mencantumkan tanggal sidang terakhir pada putusan sekalipun putusan mungkin belum siap sampai beberapa minggu atau bahkan beberapa bulan, setelah tanggal sidang terakhir.

Sebagai akibatnya, Mahkamah Agung saat ini tidak dapat mengumpulkan data berapa lama waktu yang dibutuhkan sebuah perkara perceraian pada pengadilan tingkat pertama mulai dari tanggal pihak mendaftarkan perkara sampai dengan tanggal mereka menerima putusan pengadilan dan akta cerai, meskipun kenyataannya perkara perceraian mencakup 50% dari seluruh perkara yang disidangkan di pengadilan Indonesia.

Begitu Pengadilan Agama mengeluarkan akta cerai seketika itu pula putusan cerai berkekuatan hukum tetap, hal ini memungkinkan untuk menghitung jumlah hari mulai sejak pendaftaran sampai dengan tanggal akta cerai diterbitkan di Pengadilan Agama yang dipilih untuk berpartisipasi dalam proyek percontohan untuk menyampaikan seluruh data back-up penanganan perkara ke dalam *National Information Repository*⁴⁰ pada Direktorat Jenderal Peradilan Agama di Jakarta.

40 Tujuan *National Information Repository* (NIR) adalah untuk meningkatkan pelaporan statistik pengadilan secara nasional dari 343 Pengadilan Agama dan 29 Pengadilan Tinggi Agama yang mencakup data sebagai berikut:

- a. Informasi perkara tentang jumlah dan jenis perkara, jumlah persidangan setiap perkara, rata-rata lamanya waktu perkara, total biaya setiap perkara, total biaya perkara yang diterima;
- b. Informasi terpilah tentang perkara di mana pemohon/penggugat dapat (i) mengakses proses pembebasan biaya perkara (*prodeo*) karena tingkat kemiskinan mereka dan/atau (ii) mendapatkan sidang Pengadilan Agama pada sidang keliling di luar gedung pengadilan biasa;
- c. Informasi keuangan pengadilan yang dipilih.

NIR akan mendukung MA dalam mengimplementasikan KMA SK Nomor 144 Tahun 2007 tentang Transparansi Informasi Pengadilan. Hal ini mungkin dilakukan di Pengadilan Agama karena pada dasarnya mereka telah mengimplementasikan sistem penanganan perkara yang serupa pada 75% peradilan tingkat pertamanya. Oleh karena itu data dapat digabungkan, dan laporan dihasilkan, secara tersentral di Badilag dari semua pengadilan yang turut serta dalam *National Information Repository*.

Tabel 14

Jumlah hari sejak pendaftaran perkara sampai akta cerai dikeluarkan pada Pengadilan Agama yang dipilih				
Pengadilan Agama yang berpartisipasi dalam percontohan National Information Repository (NIR)	Jumlah Perkara valid pada National Information Repository yang dianalisa	Rata-rata jumlah hari dari pendaftaran sampai tanggal sidang terakhir	Rata-rata jumlah hari dari tanggal sidang terakhir sampai tanggal akta cerai	Total jumlah hari dari pendaftaran perkara sampai akta cerai dikeluarkan
PA PELAIHARI	114	60	39	99
PA BENGKULU	147	63	30	93
PA JAKARTA PUSAT	424	62	55	117
PA JAKARTA UTARA	18	71	31	102
PA JAKARTA BARAT	202	66	56	122
PA KENDAL	268	111	33	144
PA WONOSOBO	1253	95	47	142
PA WATES	254	103	35	138
PA WONOSARI	260	101	32	133
PA JOMBANG	1406	59	34	93
PA MALANG KAB. MALANG	4152	66	30	96
Rata-rata	-	78	38	116
Total	8498	-	-	-

Data berikut ini dikumpulkan dari 1163 berkas perkara yang ditinjau kembali di 12 Pengadilan (4 pengadilan volume tinggi, 4 menengah dan 4 rendah) untuk melihat berapa lama waktu yang dibutuhkan dalam sebuah perkara mulai dari tanggal pendaftaran sampai dengan tanggal sidang terakhir.

Tabel 15

Analisa berkas perkara untuk perceraian: Jumlah persidangan dan hari sejak tanggal pendaftaran sampai persidangan terakhir

	Jumlah maksimum persidangan pengadilan	Rata-rata jumlah persidangan pengadilan	Jumlah maksimum hari sejak tanggal perkara didaftarkan sampai tanggal persidangan Terakhir	Rata-rata jumlah hari sejak tanggal perkara didaftarkan sampai tanggal persidangan terakhir
Pengadilan Agama (PA)	20 sesi	3 sesi	393	83
Pengadilan Negeri (PN)	21 sesi	6 sesi	317	84
Pengadilan Volume Tinggi	21 sesi	4 sesi	361	84
Pengadilan Volume Menengah	20 sesi	5 sesi	318	84
Pengadilan Volume Rendah	15 sesi	4 sesi	292	78
PA Denpasar	8	3	292	85
PA Jakarta Selatan	20	4	393	103
PA Kab. Malang	10	2	361	72
PA Manado	10	3	258	80
PA Pontianak	8	3	217	71
PA Yogyakarta	12	4	318	104
PN Bitung	15	6	199	76
PN Gianyar	15	5	192	72
PN Jakarta Pusat	11	5	317	90
PN Malang	21	7	313	92
PN Pontianak	20	8	260	83
PN Yogyakarta	17	7	230	79

9 Alokasi Sumber Daya Hakim dan Pegawai Pengadilan Secara Efisien.

Sumber daya terpenting bagi pengadilan adalah sumber daya manusia, yaitu para hakim dan pegawai pengadilan. Pengadilan yang luhur menggunakan informasi terkini mengenai beban kerja para hakim dan pegawai pengadilan. Pengadilan yang luhur menerapkan dan terus meningkatkan model-model beban kerja obyektif, yang menggambarkan hubungan antara jenis perkara pengadilan dengan waktu rata-rata yang dibutuhkan oleh seorang hakim dan pegawai pengadilan untuk mempersiapkan dan menyelesaikan sebuah perkara. Dengan kombinasi terhadap perkiraan jumlah perkara yang akan masuk dan perkara yang sedang berjalan, informasi ini digunakan untuk memperkirakan jumlah sumber daya manusia yang dibutuhkan.⁴¹

Secara rata-rata Pengadilan Agama yang disurvei memiliki hakim dan pegawai pengadilan dengan jumlah setengah dari yang ada di Pengadilan Negeri (n=42 v n=80) tetapi secara rata-rata mereka menangani 30% lebih banyak perkara (n=1489 v n=1152).

Agar dapat memenuhi kebutuhan seluruh pengguna pengadilan, termasuk yang miskin, Mahkamah Agung Republik Indonesia harus mempertimbangkan alokasi para hakim dan pegawai pengadilan sesuai proporsi beban perkara aktual di pengadilan. Untuk itu dibutuhkan pertimbangan mengenai jangka waktu relatif dari berbagai jenis perkara yang berbeda dan jumlah persidangan pengadilan yang dibutuhkan dalam menentukan sumber daya hakim dan pegawai pengadilan.

Pada tahun 2009, sebuah analisa yang terperinci tentang beban perkara, jumlah hakim dan pegawai pengadilan dari 12 pengadilan telah dilakukan. 12 pengadilan yang dipilih mencakup 4 pengadilan volume tinggi (didefinisikan sebagai pengadilan dengan total jumlah perkara lebih dari 1000, tidak termasuk perkara lalu lintas atau perkara tindak pidana ringan); 4 pengadilan volume menengah (didefinisikan sebagai pengadilan dengan jumlah perkara antara 500 sampai 1000) dan 4 pengadilan volume rendah (didefinisikan sebagai pengadilan dengan tingkat jumlah perkara kurang dari 500).



⁴¹ Idem catatan kaki 12 pada halaman 15.

Tabel 16

Jumlah Hakim, Pegawai Pengadilan dan Perkara di Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama Terpilih				
	Hakim	Pegawai Pengadilan	Total jumlah pegawai pengadilan	Total Jumlah perkara ⁴² masuk pengadilan tahun 2008
PN Jakarta Pusat (Volume Tinggi)	23	119	142	3417
PA Jakarta Selatan (Volume Tinggi)	16	59	75	2240
PN Malang (Volume Tinggi)	12	69	81	1251
PA Kab. Malang (Volume Tinggi)	11	28	39	5068
PN Yogya (Volume Menengah)	10	81	91	699
PA Yogya (Volume Menengah)	9	28	37	506
PN Pontianak (Volume Menengah)	9	54	63	983
PA Pontianak (Volume Menengah)	6	32	38	704
PN Gianyar (Volume Rendah)	10	49	59	285
PA Denpasar (Volume Rendah)	7	22	29	258
PN Bitung (Volume Rendah)	11	30	41	281
PA Manado (Volume Rendah)	5	29	34	158
Rata-rata PA	9	33	33	1489
Rata-rata PN	12.5	67	67	1152.7

- Pengadilan Negeri yang disurvei memiliki jumlah hakim 39% lebih banyak dari Pengadilan Agama yang disurvei.
- Pengadilan Negeri yang disurvei memiliki jumlah pegawai pengadilan 103% lebih banyak dari Pengadilan Agama yang disurvei.
- Pengadilan Negeri menerima 77% dari perkara yang diterima oleh Pengadilan Agama yang disurvei.

Sebagai kesimpulan, Pengadilan Negeri memiliki jumlah hakim 40% lebih banyak dan jumlah pegawai 103% lebih banyak dibandingkan Pengadilan Agama, tetapi mereka hanya memiliki tiga per empat beban perkara. Beberapa perkara pidana tertentu dapat menghabiskan lebih banyak waktu hakim untuk menyidangkan dan memutuskannya, dibandingkan dengan perkara perceraian dan Pengadilan Negeri juga memiliki sejumlah besar perkara denda lalu lintas dan perkara tindak pidana ringan lainnya yang diproses secara cepat. Meskipun demikian, masalah alokasi sumber daya hakim dan pegawai pengadilan pada saat ini ialah 11 hakim di Pengadilan Agama Kabupaten Malang yang menyidangkan 16 kali lebih banyak perkara kontentiosa daripada perkara yang disidangkan oleh 10 hakim Pengadilan Negeri Gianyar (n.=1382 kasus per hakim v n.=86). Isu menyesuaikan sumber daya hakim dan pegawai pengadilan pada pengadilan tergantung dari beban perkara mereka akan merupakan unsur yang penting dalam meningkatkan pelayanan kepada pengguna pengadilan, khususnya mereka yang miskin.

42 Dalam tabel ini, jumlah perkara meliputi perkara perdata yang melibatkan hanya satu pihak (permohonan) dan perkara kontentiosa yang melibatkan dua pihak atau lebih.

Pengadilan Agama Kabupaten Malang

Pengadilan Agama Kabupaten Malang dimasukkan ke dalam analisa berkas perkara karena pengadilan ini merupakan Pengadilan Agama dengan beban perkara terbesar serta merupakan pengadilan dengan beban perkara terbesar kedua di antara lebih dari 700 pengadilan tingkat pertama di Indonesia. Tetapi pengadilan ini sangatlah kekurangan sumber daya baik hakim maupun pegawai pengadilan dibandingkan dengan pengadilan lain yang hanya menangani sebagian dari beban perkara tersebut. Wakil Ketua Pengadilan (bertindak sebagai Ketua Pengadilan) mengatakan bahwa pengadilan tersebut bekerja untuk waktu yang lebih panjang dari jam kerja normal untuk memproses perkara dalam jumlah besar yang diterimanya.

PA Kabupaten Malang telah memprakarsai penggunaan sistem Teknologi Informasi untuk mendukung penanganan perkara dan pada saat ini berpartisipasi dalam proyek percontohan *National Information Repository* untuk memastikan bahwa data elektronik pengadilan tersebut tersimpan (*back-up*) di Jakarta dan tidak akan hilang apabila terjadi kegagalan komputer pada pengadilan tersebut. Semua meja pelayanan pengguna pengadilan, termasuk kasir, terkomputerisasi. Tetapi kemampuan menangani beban perkara sebuah pengadilan dengan beban perkara terbesar kedua di Indonesia sangat tergantung pada sistem Teknologi Informasi yang terus dipelihara dan diperbaharui supaya sistem tersebut dapat mendukung sumber daya manusia yang terbatas. Pegawai pengadilan menunjukkan bahwa sumber daya komputer yang dipelihara dengan lebih baik sangatlah diperlukan karena tingginya jumlah data yang dimasukkan di pengadilan tersebut dan fakta bahwa saat ini pengadilan bergantung pada sistem Teknologi Informasi agar pengadilan dapat berjalan dengan lancar.

Pertimbangan perlu diberikan pada jumlah persidangan di pengadilan yang mensyaratkan sumber daya hakim dan pegawai pengadilan jika sebuah perkara ingin ditangani dengan cara yang dianggap sebagai praktek terbaik (*best-practise*) dari perspektif pelayanan pengguna pengadilan. Pada saat ini, PA Kabupaten Malang melaksanakan rata-rata dua kali persidangan untuk menyelesaikan sebuah perkara perceraian dibandingkan dengan rata-rata 3 kali persidangan pada Pengadilan Agama lainnya. Akan tetapi, PA Kabupaten Malang mampu menyelesaikan perkara dalam jumlah besar tersebut rata-rata dalam 96 hari sejak tanggal perkara didaftarkan sampai dengan tanggal para pihak menerima akta cerai. Ini adalah 10 hari lebih cepat dari rata-rata Pengadilan Agama yang berpartisipasi dalam proyek percontohan *National Information Repository*.

10 Siklus perkawinan dan perceraian tidak sah dan tidak adanya akta kelahiran bagi anak-anak.

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.*⁴³

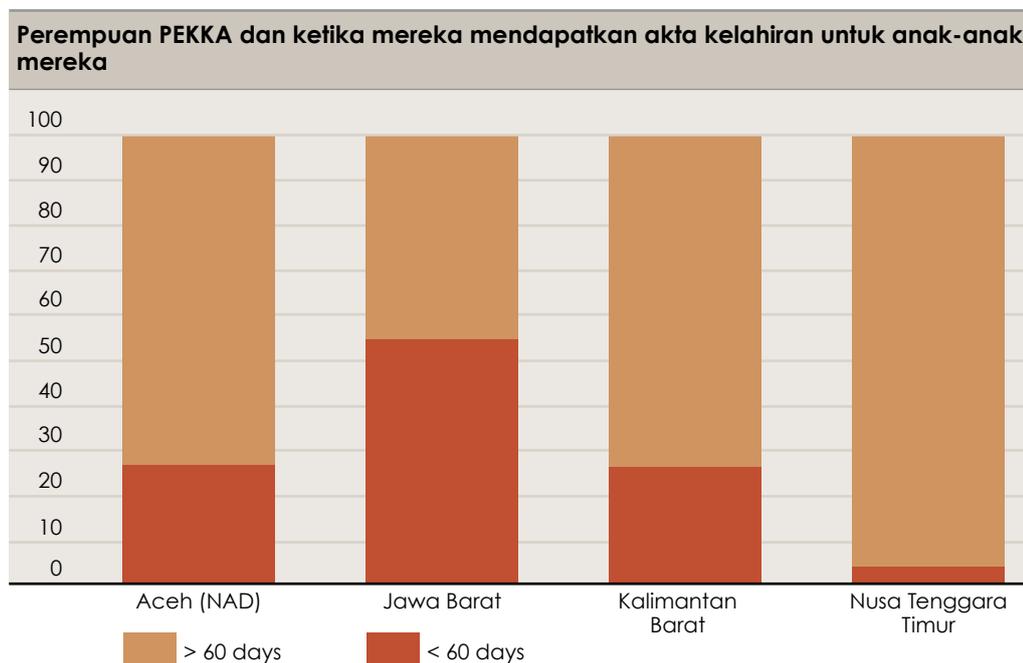
Tabel 17

Kepemilikan akta kelahiran anak dari anak-anak perempuan PEKKA					
Apakah Anda memiliki akta kelahiran untuk Anda?	Aceh (NAD)	Jawa Barat	Kalimantan Barat	Nusa Tenggara Timur	Total
Ya	56	124	152	202	534
Tidak	366	90	124	104	684
Total	422	214	276	306	1,218
% tanpa akta kelahiran	87%	42%	45%	34%	56%

43 UNICEF: Overview - Birth Registration for all, http://www.unicef.org/indonesia/protection_2931.html

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.

Figur 9



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) untuk memenuhi persyaratan terkait dengan pendidikan anak mereka atau (ii) mengikuti program pemerintah yang membantu penyediaan akta kelahiran.

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.

11 Perceraian melalui pengadilan memberikan kepastian hukum

Para hakim dan pegawai pengadilan di pengadilan Indonesia dan perempuan kepala keluarga PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia sepakat bahwa perceraian melalui pengadilan memberikan kepastian hukum dibandingkan status perkawinan yang tidak jelas.

Tanpa perceraian resmi tidak mungkin melakukan pernikahan selanjutnya secara sah. Oleh karena itu anak-anak dari perkawinan berikutnya tidak akan memiliki nama ayah pada akta kelahiran mereka. Perceraian resmi melalui pengadilan di Indonesia memperjelas tanggung jawab hukum mengenai pemeliharaan dan tunjangan biaya hidup kedua pasangan yang bercerai dan anak-anak dari perkawinan tersebut.

12 Pemahaman yang kurang 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 bagi pengadilan untuk 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 18

Alasan mengapa para pengguna Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama membawa perkara mereka ke pengadilan		
	Pengadilan Negeri	Pengadilan 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%



Bab 4

Data Demografis Pengguna Pengadilan dan Survei Responden PEKKA



Tingkat pendapatan

Penghasilan perkapita per bulan pengguna Pengadilan Agama adalah lima kali pendapatan mereka yang memiliki penghasilan di garis kemiskinan Indonesia dan penghasilan perkapita per bulan pengguna Pengadilan Negeri hampir mencapai delapan kali pendapatan mereka yang memiliki penghasilan di garis kemiskinan Indonesia.

Pengguna Pengadilan Agama yang disurvei memiliki rata-rata penghasilan per kapita per bulan sebesar Rp.956.500. Pengguna Pengadilan Negeri memiliki rata-rata penghasilan per kapita per bulan sebesar Rp.1.560.000. Sebaliknya penghasilan rata-rata per kapita per bulan anggota kelompok PEKKA adalah sebesar Rp. 207.000, atau sekitar sama dengan garis kemiskinan Indonesia. Oleh karena itu, anggota PEKKA yang disurvei mewakili 14% masyarakat Indonesia yang paling miskin.⁴⁶

Tabel 19

Distribusi penghasilan para pengguna Pengadilan Agama yang disurvei			
Pendapatan (dlm rp)	Frekuensi dalam populasi survei population	Persentase %	Akumulasi Persentase %
<100,000	32	3.1%	3.1%
100,000–250,000	147	14.1%	17.2%
250,000–400,000	168	16.1%	33.3%
400,000–550,000	105	10.1%	43.4%
550,000–700,000	90	8.6%	52.0%
700,000–850,000	47	4.5%	56.5%
850,000–1.000.000	99	9.5%	66.6%
>1.000.000	167	16.0%	82.0%
Total	855	82.0%	
Hilang	187	18.0%	
Total	1042	100.0%	100.0%

⁴⁴ Survei dilakukan pada tahun 2007.

⁴⁵ Survei dilakukan pada tahun 2009.

⁴⁶ Survei dilakukan pada tahun 2009.

Tabel 20

Distribusi penghasilan para pengguna Pengadilan Negeri yang disurvei					
(Dalam Rp.)		Frekuensi	Persen	Persen yang Valid	Persen Kumulatif
Valid	Terendah–100,000	1	0.16	0.18	0.18
	100,000–250,000	14	2.29	2.51	2.70
	250,000–400,000	9	1.47	1.62	4.31
	400,000–550,000	23	3.75	4.13	8.441
	550,000–700,000	6	0.98	1.08	9.52
	700,000–850,000	22	3.59	3.95	13.46
	850,000–1,000,000	10	1.63	1.80	15.26
	1,000,000–1,500,000	85	13.87	15.26	30.52
	1,500,000–2,000,000	66	10.77	11.85	42.37
	2,000,000–2,500,000	86	14.03	15.44	57.81
	2,500,000–3,000,000	32	5.22	5.75	63.55
	3,000,000–3,500,000	49	7.99	8.80	72.35
	3,500,000–4,000,000	13	2.12	2.33	74.69
	4,000,000–4,500,000	19	3.10	3.41	78.10
	4,500,000–5,000,000	6	0.98	1.08	79.17
	5,000,000–Tertinggi	116	18.92	20.83	100
Total		557	90.8646	100.00	
Hilang		56	9.1354		
Total		613	100		

Lebih dari sepertiga pengguna Pengadilan Negeri yang disurvei (36%) memiliki penghasilan di atas Rp. 3.000.000 per kapita per bulan, dibanding dengan hanya 3% pengguna Pengadilan Agama yang disurvei yang memiliki penghasilan di atas Rp. 3.000.000 per bulan.

43% pengguna Pengadilan Agama yang disurvei memiliki penghasilan di bawah Rp. 550.000 per bulan sedangkan 8% dari pengguna Pengadilan Negeri yang disurvei memiliki penghasilan di bawah Rp. 550.000 per kapita per bulan. Mengingat Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama yang disurvei rata-rata memikul 3 orang tanggungan, maka Rp. 550.000 per bulan, adalah sekitar sama dengan garis kemiskinan Indonesia yaitu Rp. 200.000 per kapita per bulan. Oleh karena itu, sejumlah besar pengguna Pengadilan Agama (hampir setengah) hidup dekat garis kemiskinan Indonesia. Bagi pihak-pihak ini, untuk membawa perkara perceraian mereka ke pengadilan berarti mereka menjadi terikat hutang atau menambah besarnya hutang atau menggunakan penghasilan keluarga selama beberapa bulan.

55% dari 601 perempuan PEKKA yang diwawancarai dalam penelitian akses dan kesetaraan hidup di bawah garis kemiskinan nasional yaitu Rp.200.262 per orang per bulan.⁴⁷

Tabel 21

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
Di bawah garis kemiskinan	79	55	99	99	332
%Hidup dibawah garis kemiskinan nasional	48%	48%	64%	59%	55%
Total	164	115	155	167	601

Anggota PEKKA memikul tanggungan ekonomi utama yaitu rata 3,6 orang (termasuk diri mereka sendiri). Tetapi beberapa anggota PEKKA memikul tanggungan ekonomi utama sampai 10 orang dalam keluarga mereka.

Latar belakang pendidikan

Para pengguna Pengadilan Agama adalah 5 kali, dan para pengguna Pengadilan Negeri 6,5 kali, lebih mungkin memiliki tingkat pendidikan lebih tinggi dari sekolah dasar, dibandingkan dengan kelompok PEKKA. Ini menunjukkan bahwa masyarakat yang kurang berpendidikan secara konsisten tidak dapat mengakses pengadilan.

- ▶ 58% anggota PEKKA tidak pernah mengenyam pendidikan di sekolah sama sekali, atau tidak menyelesaikan sekolah dasar. Hanya 28% anggota PEKKA menyelesaikan sekolah dasar dan hanya 7% menyelesaikan sekolah menengah tingkat pertama.
- ▶ 32% pengguna Pengadilan Agama hanya menyelesaikan pendidikan dasar, 24% sekolah menengah tingkat pertama dan 30% sekolah menengah tingkat atas, sedangkan 14% selebihnya menyelesaikan pendidikan yang lebih tinggi.
- ▶ 6% pengguna Pengadilan Negeri hanya menyelesaikan pendidikan dasar, 5% sekolah menengah tingkat pertama dan 43% sekolah menengah tingkat atas, sedangkan 44% selebihnya menyelesaikan pendidikan yang lebih tinggi.

Tabel 22

Tingkat Pendidikan responden survei akses dan kesetaraan				
	Tidak pernah bersekolah/tidak lulus sekolah dasar/ lulus sekolah dasar	Lulus Sekolah Menengah Pertama	Lulus Sekolah Menengah Atas	Kuliah dan/ atau lulus pendidikan yang lebih tinggi
PEKKA	86%	7%	6%	1%
Pengguna Pengadilan Agama	32%	24%	30%	14%
Pengguna Pengadilan Negeri	6%	6%	45%	43%

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

Status hukum perkawinan

Lebih dari 50% kelompok PEKKA tidak mendaftarkan perkawinan mereka secara resmi, 9 dari 10 pengguna pengadilan Indoneisa 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).”⁴⁸ Rencana Strategis Pemerintah Indonesia untuk Pendaftaran Kelahiran Secara Universal sebelum tahun 2011 haruslah didukung sepenuhnya.

Tabel 23

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%
Total	782	375	47.95%

⁴⁸ Ringkasan Rencana Strategis Pemerintah Indonesia untuk Pendaftaran Kelahiran Universal sebelum tahun 2011 dilampirkan pada Lampiran 1.

Tabel 24

Rata-rata biaya Akta Nikah anggota PEKKA			
Daerah	Total Perkawinan Sah	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
West Kalimantan	139	23,169.42	300000
NTT	59	33,466.10	150000
Total	375	39,394.80	600000

Usia Perkawinan Pertama

Rata-rata 27% dari anggota PEKKA yang disurvei menikah di bawah usia 16 tahun, di bawah umur sah untuk perkawinan di Indonesia.

Berdasarkan Pasal 7 Undang-undang Perkawinan Indonesia Nomor 1 Tahun 1974, sebuah perkawinan diperbolehkan jika seorang laki-laki telah mencapai usia paling sedikit 19 tahun dan seorang wanita paling sedikit 16 tahun. Untuk pengguna Pengadilan Agama, usia rata-rata perkawinan pertama adalah 22 tahun, dan bagi pengguna Pengadilan Negeri, usia rata-rata perkawinan pertama adalah 25 tahun.

Akan tetapi untuk kelompok PEKKA, usia rata-rata perkawinan pertama pada empat daerah yang disurvei adalah 18 tahun. Lebih jauh lagi, 27% perempuan PEKKA yang disurvei dinikahkan sebelum berusia 16 tahun, dibandingkan dengan hanya 4% pengguna Pengadilan Agama dan 0% pengguna Pengadilan Negeri yang disurvei.

Sebagaimana dapat dilihat pada tabel di bawah ini, beberapa anggota PEKKA yang disurvei dinikahkan pada usia 9 tahun. Pernikahan dibawah umur dalam kebanyakan kasus mencegah perempuan untuk menyelesaikan pendidikan dasar 9 tahun karena pada umumnya sekolah tidak mengizinkan perempuan untuk melanjutkan sekolah mereka ketika mereka telah menikah.

Tabel 25

Usia perkawinan pertama anggota PEKKA yang menikah sebelum berusia 16 tahun					
Usia perkawinan pertama Di bawah 16 tahun	Aceh (NAD)	Jawa Barat	Kalimantan Barat	NTT	Total
9	0	2	0	0	2
10	1	0	0	0	1
11	1	1	1	0	3
12	0	12	9	0	21
13	2	8	14	0	24
14	5	8	7	2	22
15	38	25	18	7	88
Total	47	56	49	9	161

Biaya perkara perceraian

Biaya-biaya utama perkara perceraian yang diajukan ke hadapan pengadilan di Indonesia dapat meliputi unsur-unsur sebagai berikut:

- (i) Biaya perkara;
- (ii) Biaya transportasi pihak berperkara, dikalikan banyaknya jumlah perjalanan yang harus dilakukan oleh pihak tersebut ke pengadilan;
- (iii) Dalam perkara kontentiosa, biaya transportasi untuk saksi-saksi, dikalikan banyaknya jumlah perjalanan yang harus dilakukan oleh saksi-saksi ke pengadilan;
- (iv) Biaya pengacara, jika digunakan; dan
- (v) Biaya informal (uang suap) yang dibayarkan ke pengadilan, jika ada.

Supaya memastikan jumlah keseluruhan biaya pengajuan perceraian ke pengadilan, data diperoleh dari sumber-sumber berikut ini:

Tabel 26

Metodologi penentuan biaya keseluruhan pengajuan perkara perceraian ke pengadilan

Biaya-Biaya	Informasi
Biaya pengadilan.	▶ berkas perkara
Biaya transportasi dari pihak-pihak bersangkutan dikalikan dengan angka berapa kali pihak-pihak yang bersangkutan tersebut harus melakukan perjalanan	▶ berkas perkara ▶ Survei Pengguna Pengadilan tahun 2007 dan 2009 ▶ Survei PEKKA (Perempuan kepala keluarga yang hidup dibawah garis kemiskinan)
Pada perkara kesaksian, biaya transportasi untuk para saksi dikalikan dengan berapa kali para saksi tersebut harus melakukan perjalanan ke pengadilan	▶ Survei Pengguna Pengadilan tahun 2007 dan 2009
Biaya Pengacara, bila digunakan	▶ Survei Pengguna Pengadilan tahun 2007 dan 2009
Biaya tidak resmi (suap) yang diminta oleh pengadilan	▶ Survei Pengguna Pengadilan tahun 2007 dan 2009 ▶ Diskusi kelompok terfokus pengacara pengacara dan survei

Dari 601 anggota PEKKA yang disurvei, tercatat adanya 264 perceraian anggota PEKKA. Akan tetapi, hanya 38 dari perkara tersebut diajukan ke pengadilan di Indonesia. Dari 38 perkara perceraian yang diajukan ke pengadilan itu, dua pertiganya diajukan oleh anggota PEKKA sebagai penggugat atau pemohon dalam perkara tersebut. Dari 17 anggota PEKKA yang mengajukan perkara, dan mampu mengingat berapa biayanya, dalam 3 perkara biaya perkaranya dibebaskan dan dalam 14 perkara lainnya biaya rata-rata untuk perceraian di pengadilan sebesar Rp. 1.065.500, 5 kali di atas rata-rata pendapatan per kapita per bulan anggota PEKKA. Rata-rata total biaya berperkara di Pengadilan Agama dari responden yang disurvei adalah sebesar Rp. 789.666 (ini termasuk biaya perkara, transportasi, dan biaya-biaya lainnya), atau hampir empat kali di atas tingkat garis kemiskinan Indonesia per kapita per bulan.

Rata-rata total biaya berperkara di Pengadilan Negeri dari responden yang disurvei yang mengajukan perkara perceraian ke Pengadilan Negeri pada tahun 2008 adalah sebesar Rp. 2.050.000 dalam perkara yang tidak menggunakan pengacara (sekitar sepuluh kali lipat pendapatan masyarakat Indonesia yang hidup di garis kemiskinan) dan Rp.10.350.000 jika menggunakan pengacara (sekitar 52 kali pendapatan masyarakat Indonesia yang hidup di garis kemiskinan).

Biaya perkara

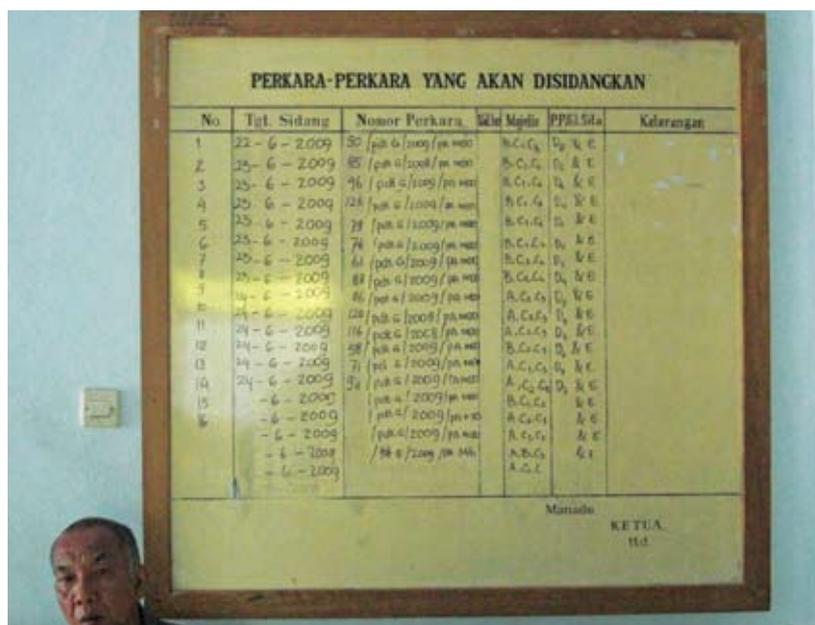
Dari analisa berkas perkara, rata-rata biaya perkara untuk perkara perceraian baik di Pengadilan Agama maupun Pengadilan Negeri adalah sebesar Rp. 350,000 (atau USD\$35).

Dari survei Pengadilan Agama tidak dimungkinkan mendapat pandangan pengguna pengadilan tentang berapa jumlah yang mereka bayarkan ke pengadilan sebagai biaya perkara. Namun demikian, dalam survey Pengadilan Negeri, rata-rata biaya perkara perceraian yang dibayarkan ke pengadilan dilaporkan sebanyak Rp. 1,545,000, jauh lebih tinggi dari biaya pengadilan untuk perkara perceraian pada umumnya sebesar Rp. 350,000 menurut analisis berkas perkara. Hal ini menunjukkan bahwa pembayaran tidak resmi dilakukan oleh pihak-pihak yang bersangkutan ke pengadilan, sebuah masalah yang disebutkan oleh beberapa pengguna pengadilan dan para pengacara selama penelitian akses dan kesetaraan ini dilakukan.

Biaya transportasi

Para pihak dalam perkara perceraian di Pengadilan Agama secara rata-rata melakukan lima kali perjalanan ke pengadilan untuk perkara mereka. Pada umumnya para pihak harus menghadiri tiga kali persidangan di hadapan majelis hakim. Sebagai tambahan, mereka harus melakukan perjalanan ke pengadilan untuk melakukan pendaftaran perkara pada awal proses dan mengambil akta cerai pada akhir proses. Ini berbeda dengan para pihak dalam perkara perceraian di Pengadilan Negeri yang umumnya melakukan delapan kali perjalanan ke pengadilan untuk perkara mereka. Para pihak menghadiri enam kali persidangan di hadapan majelis hakim di tambah dengan dua kali perjalanan ke pengadilan di awal dan di akhir perkara.

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. Akan tetapi, 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 (mendekati setengah pendapatan per kapita anggota PEKKA).



No	Tgt. Sidang	Nomor Perkara	Sisi Majelis	PPK/5da	Keterangan
1	22-6-2009	30 / per. G / 2009 / pa. nag	B, C, D	U, V, W	
2	23-6-2009	35 / per. G / 2009 / pa. nag	B, C, D	U, V, W	
3	23-6-2009	36 / per. G / 2009 / pa. nag	B, C, D	U, V, W	
4	23-6-2009	38 / per. G / 2009 / pa. nag	B, C, D	U, V, W	
5	23-6-2009	39 / per. G / 2009 / pa. nag	B, C, D	U, V, W	
6	23-6-2009	74 / per. G / 2009 / pa. nag	B, C, D	U, V, W	
7	23-6-2009	61 / per. G / 2009 / pa. nag	B, C, D	U, V, W	
8	23-6-2009	88 / per. G / 2009 / pa. nag	B, C, D	U, V, W	
9	23-6-2009	86 / per. G / 2009 / pa. nag	B, C, D	U, V, W	
10	23-6-2009	128 / per. G / 2009 / pa. nag	B, C, D	U, V, W	
11	24-6-2009	116 / per. G / 2009 / pa. nag	B, C, D	U, V, W	
12	24-6-2009	58 / per. G / 2009 / pa. nag	B, C, D	U, V, W	
13	24-6-2009	71 / per. G / 2009 / pa. nag	B, C, D	U, V, W	
14	24-6-2009	32 / per. G / 2009 / pa. nag	B, C, D	U, V, W	
15	-6-2009	per. G / 2009 / pa. nag	B, C, D	U, V, W	
16	-6-2009	per. G / 2009 / pa. nag	B, C, D	U, V, W	
	-6-2009	per. G / 2009 / pa. nag	B, C, D	U, V, W	
	-6-2009	per. G / 2009 / pa. nag	B, C, D	U, V, W	
	-6-2009	per. G / 2009 / pa. nag	B, C, D	U, V, W	
	-6-2009	per. G / 2009 / pa. nag	B, C, D	U, V, W	

Marsudo
KETUA
Hd

Biaya pengacara

Dalam survei pengguna Pengadilan Agama, hanya 3% yang menggunakan pengacara dalam mengajukan perkaranya ke pengadilan. Sebaliknya, 20% pengguna Pengadilan Negeri yang disurvei menggunakan pengacara dalam mengajukan perkaranya ke pengadilan.

Tabel 27

	Biaya keseluruhan perkara untuk penggugat/pemohon di Pengadilan Agama	Biaya keseluruhan perkara untuk tergugat/termohon di Pengadilan Agama	Rata-rata biaya Pengacara	Biaya keseluruhan perkara untuk penggugat/pemohon di Pengadilan Negeri	Biaya keseluruhan perkara untuk tergugat/termohon di Pengadilan Negeri	Rata-rata biaya Pengacara
Menggunakan Pengacara	3,009,875	2,235,714	–	10,369,859	10,460,357	–
Tidak Menggunakan Pengacara	823,047	528,384	–	2,304,639	1,173,641	–
Biaya Pengacara	2,186,828	1,707,330	1,947,079	8,065,220	9,286,716	8,675,968

Dalam survei Pengadilan Agama, rata-rata biaya pengacara adalah sebesar Rp. 2.000.000. Dalam survei Pengadilan Negeri, rata-rata biaya pengacara adalah sebesar Rp. 8.500.000.

Pengacara bantuan hukum

Dalam diskusi kelompok terfokus dengan pengacara bantuan hukum yang membantu perkara hukum keluarga, mereka sering mengungkapkan bahwa hakim dan pegawai pengadilan tidak memahami bahwa mereka memberikan nasihat hukum dan perwakilan secara cuma-cuma kepada klien miskin. Karena mengetahui pengacara menerima jumlah yang cukup besar dari jasa mereka di bidang hukum keluarga, hakim dan pegawai pengadilan menganggap bahwa pengacara bantuan hukum juga dibayar sejumlah tersebut oleh pencari keadilan. Pengacara bantuan hukum mengatakan bahwa pengadilan seringkali tidak mau membebaskan biaya perkara klien mereka sekalipun mereka dapat membuktikan kemiskinan mereka dan perlu mengakses pengadilan melalui proses prodeo.

Kebanyakan lembaga bantuan hukum menangani kasus-kasus pidana dan hanya beberapa dari mereka yang menangani (mewakili) klien dari masyarakat di Pengadilan untuk perkara hukum keluarga. Dalam kondisi seperti ini maka informasi mengenai prosedur pengadilan, termasuk proses pembebasan biaya perkara, menjadi semakin penting untuk dapat diakses oleh pencari keadilan baik pada pengadilan maupun pada kantor-kantor bantuan hukum. Menyadari bahwa tingkat pendidikan beberapa pencari keadilan relatif rendah, maka adalah penting informasi tersebut juga tersedia dalam bentuk audio-visual.

Biaya saksi

Adalah umum bahwa pihak yang meminta pihak ketiga menjadi saksi dalam perkara perceraian menanggung biaya transportasi para saksi ke pengadilan dan konsumsi untuk hari itu.

Dari survei Pengadilan Agama tidak dimungkinkan memperoleh pandangan pengguna pengadilan tentang berapa jumlah uang yang mereka keluarkan untuk saksi-saksi dalam perkara mereka. Akan tetapi, dalam survei Pengadilan Negeri, biaya rata-rata untuk saksi-saksi hadir di persidangan dilaporkan sebesar Rp. 438.400.

Biaya perkara penetapan akta kelahiran

Hanya Pengadilan Negeri yang menangani perkara penetapan akta kelahiran. Berdasarkan analisa berkas perkara, rata-rata biaya perkara untuk perkara penetapan akta kelahiran di pengadilan yang disurvei adalah Rp. 400.000 atau (USD\$40). 90% pihak yang mengajukan permohonan penetapan akta kelahiran di Pengadilan Negeri melakukan tiga kali perjalanan ke pengadilan untuk perkara mereka.

Para pihak biasanya menghadiri satu kali persidangan di hadapan hakim tunggal. Di samping itu mereka juga harus datang ke pengadilan untuk mendaftarkan perkara pada awal proses dan mengambil salinan penetapan pada akhir proses.

Tabel 28

Rata-rata biaya perkara penetapan akta kelahiran di Pengadilan Negeri			
	Biaya Perkara	Biaya Transportasi	Biaya perkara akta kelahiran = Biaya Perkara + Biaya Transportasi
Pengguna Pengadilan Negeri di perkotaan	Rp. 400.000 atau (USD\$ 40)	Rp. 25.000 x 3 perjalanan ke pengadilan = Rp. 75.000 (or USD7.50)	Rp. 475.000 atau (USD\$ 48)
Pengguna Pengadilan Negeri di pedesaan (seperti NTT)	Rp. 400.000 atau (USD\$ 40)	Rp. 100.000,- x 3 perjalanan ke pengadilan = Rp. 300.000 (atau USD\$ 30)	Rp 700.000 atau (USD\$ 70)



Bab 5

Respon Strategis Terhadap Survei Akses Dan Kesenjangan Tahun 2009



Pada bulan Agustus 2009, sebuah rangkaian Diskusi Kelompok Terfokus dilaksanakan bersama para hakim dan panitera yang dikoordinasikan oleh Direktorat Jenderal Peradilan Umum dan Direktorat Jenderal Peradilan Agama. Sebuah kesimpulan dari rekomendasi-rekomendasi disusun pada pertemuan ini terdapat di Annex 2. Rekomendasi-rekomendasi tersebut terdapat di tabel dibawah ini.

Isu-isu yang ditemukan dalam Survei	Strategi yang disarankan
<p>1 Terdapat tingkat kepuasan yang tinggi di antara para pengguna pengadilan baik pada Pengadilan Negeri maupun pada Pengadilan Agama, dengan 70% para pengguna pengadilan mengatakan mereka akan kembali ke pengadilan tersebut di kemudian hari jika mereka menghadapi masalah hukum yang serupa.</p>	<p>Meningkatkan kesadaran para hakim, panitera dan pegawai pengadilan tentang hal-hal yang ditemukan dalam survei kepuasan pengguna pengadilan di mana pengguna pengadilan kurang puas terhadap tingkat pelayanan kepada mereka:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Transparansi keuangan; ▶ Informasi mengenai pembebasan biaya perkara bagi masyarakat miskin; ▶ Penundaan-penundaan dalam perkara mereka dan dalam menerima putusan; ▶ Kejelasan formulir-formulir pengadilan.
<p>2 Akses masyarakat miskin ke Pengadilan di Indonesia dalam perkara hukum keluarga sangat rendah.</p> <p>Pembebasan biaya perkara melalui proses prodeo akan sangat membantu baik masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia demikian pula pengguna pengadilan yang miskin di pengadilan Indonesia, yang menjadi terikat hutang atau menggunakan penghasilan keluarga beberapa bulan untuk membawa sebuah perkara.</p>	<p>Meningkatkan kesadaran para hakim, panitera dan pegawai pengadilan tentang ketersediaan dana untuk pembebasan biaya perkara pengadilan bagi masyarakat miskin. Biaya ini perlu dianggarkan dan diajukan oleh masing-masing pengadilan secara tahunan melalui proses anggaran negara (RKAKL).</p> <p>Meningkatkan kesadaran para hakim, panitera dan pegawai pengadilan tentang kriteria garis kemiskinan nasional yang ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia dan persentase penduduk dalam propinsi mereka yang tergolong di bawah garis kemiskinan Indonesia.</p> <p>Secara bertahap, garis kemiskinan Indonesia harus digunakan sebagai standar persentase dari total anggaran perkara tahunan (melalui proses anggaran negara RKAKL) yang akan digunakan untuk penanganan perkara secara prodeo.</p> <p>Jika pengguna pengadilan adalah seorang penerima program nasional pemerintah untuk pengurangan kemiskinan (misalnya Raskin, Askeskin, Jamkesmas atau BLT) maka hal ini haruslah dipertimbangkan sebagai bukti kemiskinan untuk tujuan permohonan pembebasan biaya perkara di pengadilan.</p> <p>Meningkatkan kesadaran dalam masyarakat tentang kewenangan pengadilan untuk membebaskan biaya perkara sehubungan dengan kemiskinan.</p> <p>Mahkamah Agung Republik Indonesia harus mempertimbangkan untuk mempublikasikan dalam Laporan Tahunannya jumlah perkara yang disidangkan dengan pembebasan biaya perkara.</p>

Isu-isu yang ditemukan dalam Survei	Strategi yang disarankan
<p>3 Akses kepada Pengadilan terbatas bagi mereka yang hidup jauh dari Pengadilan karena kemiskinan dan tingginya biaya transportasi dibandingkan dengan penghasilan mereka.</p>	<p>Meningkatkan kesadaran para hakim dan panitera tentang dana yang tersedia untuk sidang keliling bagi masyarakat miskin dan mereka yang tinggal jauh dari Pengadilan Indonesia. Biaya ini perlu dianggarkan dan diajukan oleh masing-masing pengadilan secara tahunan melalui proses anggaran negara (RKAKL).</p> <p>Meningkatkan kesadaran dalam masyarakat tentang kemampuan pengadilan menyelenggarakan sidang keliling.</p> <p>Mempertimbangkan cara bagi pencari keadilan untuk mendaftarkan perkara mereka pada sidang keliling daripada harus menempuh perjalanan jauh ke Pengadilan Negeri semata-mata hanya untuk mendaftarkan sebuah perkara yang selanjutnya akan disidangkan dalam sidang keliling.</p> <p>Mahkamah Agung Republik Indonesia dapat mempertimbangkan untuk mempublikasikan dalam Laporan Tahunannya jumlah perkara yang disidangkan melalui sidang keliling.</p>
<p>4 Kurangnya pemahaman umum tentang peranan pengacara bantuan hukum dalam membantu masyarakat miskin membawa perkara mereka ke pengadilan.</p>	<p>Meningkatkan kesadaran para hakim dan pegawai pengadilan tentang (i) peranan pengacara bantuan hukum dalam memberikan nasihat dan perwakilan cuma-cuma dalam perkara tertentu kepada masyarakat miskin dan (ii) bahwa klien dari pengacara bantuan hukum berhak mengajukan pembebasan biaya perkara.</p> <p>Memberikan informasi tentang prosedur pengadilan, termasuk proses pembebasan biaya perkara, pada kantor-kantor bantuan hukum. Karena rendahnya tingkat pendidikan beberapa pencari keadilan, adalah penting bahwa informasi ini juga tersedia dalam bentuk audio-visual.</p>
<p>5 Penetapan uang panjar perkara yang terlalu tinggi yang dibayarkan ke pengadilan untuk perkara perceraian dibandingkan dengan biaya sesungguhnya merupakan hambatan bagi para pencari keadilan untuk membawa perkaranya ke pengadilan, khususnya bagi masyarakat miskin.</p> <p>Pengembalian sisa uang panjar yang dibayarkan kepada pengadilan sangatlah penting bagi semua pengguna pengadilan, tetapi khususnya bagi yang miskin.</p> <p>Transparansi yang lebih besar mengenai biaya perkara dan uang panjar yang dibayarkan ke pengadilan untuk perkara perceraian akan membantu dalam pembangunan kepercayaan dan keyakinan publik terhadap pengadilan.</p>	<p>Sebuah tanda yang terlihat jelas pada ruang tunggu pengadilan harus memberi informasi kepada pengguna pengadilan (i) dasar perhitungan uang panjar biaya perkara; (ii) bahwa mereka harus menerima bukti tanda terima pembayaran uang panjar biaya perkara; dan (iii) bahwa seluruh sisa uang panjar akan dikembalikan kepada mereka pada akhir perkara.</p> <p>Jika pengadilan memiliki website, maka informasi ini juga harus tersedia melalui website tersebut.</p> <p>Dalam rangka membantu memperkirakan besarnya uang panjar biaya perkara agar lebih dekat dengan rata-rata biaya perkara perceraian yang sesungguhnya (aktual), pengadilan tingkat pertama, dengan berkonsultasi pada Pengadilan Tinggi, harus memeriksa rata-rata uang panjar biaya perkara yang dibayar oleh pemohon/penggugat dalam perkara perceraian tahun 2009 dan membandingkannya dengan rata-rata biaya perkara sesungguhnya yang dicantumkan dalam putusan perkara hukum keluarga.</p>

Isu-isu yang ditemukan dalam Survei	Strategi yang disarankan
<p>6 Pengguna pengadilan ingin menerima salinan putusan pengadilan pada hari putusan dibacakan di pengadilan.</p>	<p>Baik Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Agama harus telah menyelesaikan putusan perkara, menandatangani dan siap untuk diberikan kepada para pihak pada hari putusan dibacakan di pengadilan. Ini berarti pengguna pengadilan tidak perlu kembali ke pengadilan untuk mengambil putusan, dengan demikian menghemat waktu dan biaya transportasi.</p> <p>Setiap pengadilan harus memasang tanda untuk memberi informasi kepada para pihak di mana mereka dapat mengambil salinan putusan dan/atau akta cerai dan bahwa para pihak tidak diwajibkan untuk membayar biaya tambahan apapun kecuali yang ditentukan dalam hukum dan peraturan perundang-undangan.</p> <p>Untuk pengguna pengadilan yang laki-laki, Pengadilan Agama harus mengeluarkan akta cerai pada hari pengucapan ikrar talak di pengadilan dan bagi pengguna pengadilan yang perempuan dalam perkara perceraian, akta cerai harus dikeluarkan paling lambat 7 hari setelah putusan berkekuatan hukum tetap. Ini akan meningkatkan pelayanan kepada pengguna pengadilan dengan meminimalkan jumlah perjalanan yang harus dilakukan oleh para pihak ke pengadilan.</p> <p>Pada saat ini Pengadilan Agama mencetak akta cerai dan memberikannya kepada para pihak yang bercerai demikian pula dengan salinan putusan. Mahkamah Agung dapat mempertimbangkan memberikan pelayanan yang sama kepada para pengguna Pengadilan Negeri. Ini akan menghemat biaya dan waktu pengguna pengadilan non-Muslim dalam perkara perceraian karena harus ke catatan sipil untuk memperoleh akta cerai dalam waktu 60 hari sejak dikeluarkannya putusan oleh Pengadilan Negeri.</p>
<p>7 Baik Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Agama mencantumkan tanggal sidang terakhir sebagai tanggal putusan, sekalipun dalam faktanya putusan mungkin belum siap untuk diberikan kepada pengguna pengadilan sampai beberapa minggu, atau bahkan beberapa bulan, setelah tanggal sidang terakhir.</p> <p>Mahkamah Agung pada saat ini tidak dapat mengumpulkan data tentang berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk perkara perceraian pada pengadilan tingkat pertama mulai dari tanggal pendaftaran perkara sampai dengan tanggal mereka menerima putusan pengadilan dan akta cerai, padahal perkara perceraian mencapai 50% dari seluruh perkara yang disidangkan di pengadilan Indonesia.</p>	<p>Sebuah putusan memuat tanggal dibacanya putusan tersebut di pengadilan. Pada akhir putusan harus dicantumkan pernyataan lain tentang (i) apakah putusan tersebut berkekuatan hukum tetap; dan (ii) tanggal salinan putusan diserahkan kepada pihak terkait.</p> <p>Mahkamah Agung harus terus mendukung pengumpulan dan publikasi data pelayanan pengguna pengadilan melalui Direktorat Jenderal Peradilan Umum dan Direktorat Jenderal Peradilan Agama tentang indikator utama sehingga dapat melaporkan tentang (i) rata-rata jangka waktu perkara; (ii) biaya yang dikenakan kepada para pihak termasuk biaya panjar dan biaya pada akhir perkara; dan (iii) jumlah perkara prodeo dan perkara sidang keliling.</p>

- 8 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 dalam perkawinan dan perceraian terkait dengan 56% anak-anak dari perkawinan tersebut tidak memperoleh akta kelahiran.
- Jika orang tua tidak mampu mengajukan perkara penetapan akta kelahiran ke Pengadilan Negeri, maka hak asasi manusia dasar anak tersebut atas identitas resmi demikian pula akses kepada sejumlah layanan sosial seperti kesehatan dan pendidikan akan ditolak atau dibatasi.
- Pemerintah Indonesia telah menetapkan prioritas yang tinggi bahwa setiap kelahiran anak Indonesia harus didaftarkan sebelum 2011.
- Persyaratan dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2006 bahwa orang tua harus membawa masalah akta kelahiran ke Pengadilan Negeri jika mereka tidak memperoleh akta kelahiran untuk anak mereka dalam waktu satu tahun sejak tanggal kelahiran merupakan disinsentif yang besar bagi masyarakat miskin dan mereka yang tinggal jauh dari kantor Catatan Sipil.

Sebuah kampanye peningkatan-informasi dibutuhkan untuk para hakim, panitera dan pegawai pengadilan tentang pentingnya akta kelahiran dan peran Pengadilan Negeri dalam memastikan bahwa setiap anak Indonesia memiliki dokumen pendaftaran kelahiran.

Mahkamah Agung Republik Indonesia seharusnya mendukung Rencana Strategis (Renstra) Pemerintah Indonesia untuk Pendaftaran Kelahiran secara Universal di Indonesia yang bertujuan agar seluruh kelahiran di Indonesia di daftarkan sebelum tahun 2011 dengan cara (i) mengimplementasikan gagasan strategis dalam Renstra tentang pembebasan biaya perkara pada Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri untuk mendapatkan dokumen-dokumen yang membuktikan perayaan perkawinan/pengesahan perkawinan (baik untuk umat Muslim maupun non-Muslim); dan (ii) memperluas pembebasan biaya perkara ke perkara penetapan akta kelahiran yang diajukan ke Pengadilan Negeri jika orang tua tidak memperoleh akta kelahiran bagi anak mereka dalam waktu satu tahun sejak kelahiran.

Kesadaran masyarakat harus ditingkatkan bahwa baik Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Agama dapat memberikan dokumentasi yang membuktikan adanya sebuah perkawinan bahkan setelah perkawinan dijalani, sehingga memungkinkan nama kedua orang tua dicantumkan dalam akta kelahiran anak.

Kesadaran masyarakat juga harus ditingkatkan mengenai kewenangan pengadilan memberikan pembebasan biaya perkara dan sidang keliling untuk menyidangkan perkara pengesahan perkawinan dan penetapan akta kelahiran bagi masyarakat miskin dan mereka yang tinggal di daerah terpencil.

Persyaratan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 bahwa masalah akta kelahiran harus diajukan ke Pengadilan Negeri perlu ditinjau kembali untuk melihat apakah pendekatan non-judisial dapat ditemukan, karena hal ini merupakan hambatan yang besar bagi masyarakat miskin dan mereka yang tinggal jauh dari kantor catatan sipil untuk memperoleh akta kelahiran bagi anak-anak mereka ketika masa satu tahun sudah lewat sejak tanggal kelahiran.

Jika pendekatan non-judisial tidak dapat ditemukan, dan aturan peralihan untuk Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 berakhir pada akhir 2010, maka Pengadilan Negeri perlu meningkatkan anggaran untuk prodeo secara signifikan, karena jika tidak maka masyarakat miskin tidak akan dapat mendaftarkan kelahiran anak-anak mereka.

Isu-isu yang ditemukan dalam Survei	Strategi yang disarankan
<p>9 Secara rata-rata Pengadilan Agama yang disurvei memiliki hakim dan pegawai pengadilan dengan jumlah setengah dari yang ada di Pengadilan Negeri (n=42 v n=80), tetapi secara rata-rata mereka menyidangkan 30% lebih banyak perkara (n=1489 v n=1152).</p>	<p>Guna memenuhi kebutuhan semua pengguna pengadilan, termasuk masyarakat miskin, Mahkamah Agung Republik Indonesia harus mempertimbangkan realokasi para hakim dan pegawai pengadilan sesuai proporsi beban perkara aktual pengadilan. Ini perlu mempertimbangkan perbandingan jangka waktu dari berbagai jenis perkara, dan jumlah persidangan pengadilan yang membutuhkan sumber daya hakim dan pegawai pengadilan jika sebuah perkara ingin ditangani dengan cara yang dianggap sebagai praktek terbaik (<i>best-practise</i>).</p> <p>Untuk mendukung peningkatan pelayanan pengguna pengadilan, termasuk pemberian salinan putusan kepada para pihak pada persidangan terakhir, pengadilan membutuhkan fasilitas kerja yang efektif, termasuk sumber daya Teknologi Informasi yang memadai untuk mendukung sistem penanganan perkara dan keuangan mereka.</p>
<p>10 Dari responden yang disurvei, hanya 11% pada Pengadilan Agama, dan 8% pada Pengadilan Negeri, yang memilih penyelesaian lewat pengadilan sebagai pilihan (opsi) pertama karena hukum mewajibkannya dalam perkara perceraian di Indonesia. 89% pengguna Pengadilan Agama dan 91% pengguna Pengadilan Negeri ke pengadilan karena mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang ada (penyelesaian kekeluargaan) telah gagal, atau karena pasangannya telah memilih untuk mengajukan perkaranya ke pengadilan.</p>	<p>Pemerintah Indonesia harus meningkatkan kesadaran pada tingkat desa/kelurahan tentang pentingnya perkawinan dan perceraian yang sah, baik untuk suami maupun isteri dan juga anak-anak dari perkawinan tersebut.</p> <p>Rencana Strategis Pemerintah Indonesia (Renstra) untuk mencapai pendaftaran kelahiran bagi seluruh anak Indonesia tidak akan mencapai sasaran kecuali Pemerintah juga melancarkan kampanye informasi tentang persyaratan Negara mengenai perkawinan dan perceraian yang sah untuk memfasilitasi nama kedua orang tua dicantumkan dalam akta kelahiran anak.</p> <p>Perempuan kepala keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia sangat suka menerima informasi tentang proses pengadilan melalui diskusi tatap muka dan pertemuan-pertemuan. Perhatian perlu diberikan pada produksi materi film dan video yang dapat dipergunakan untuk memberi informasi kepada pencari keadilan melalui pertemuan desa.</p>



Lampiran 1

Kutipan dari Rencana Strategis 2011
Semua Anak Indonesia Tercatat
Kelahirannya



Rencana Strategis Pemerintah Indonesia Semua Anak Indonesia Tercatat Kelahirannya (Renstra 2011)⁴⁹

Matrix Program Strategis:

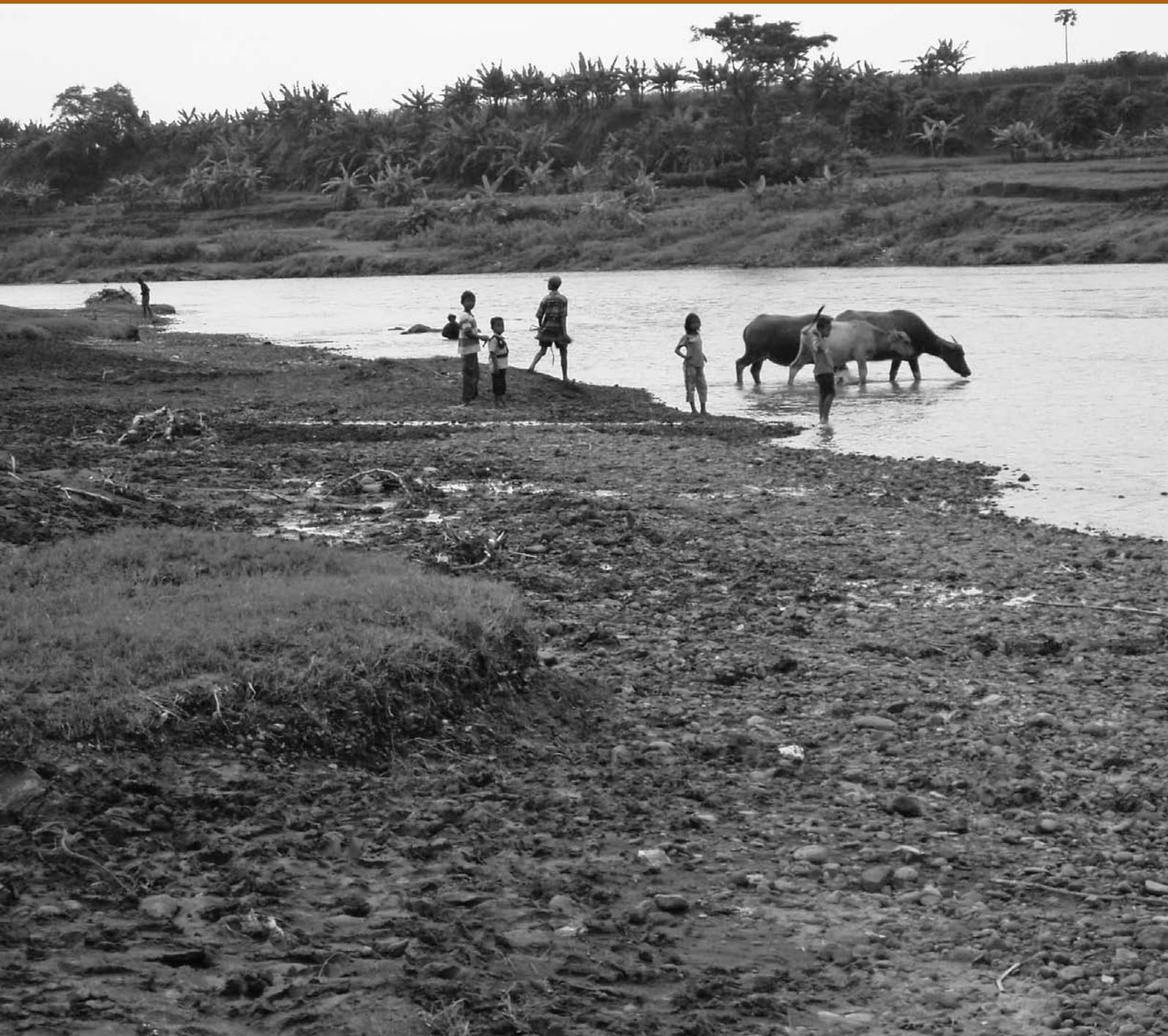
No.	Sasaran	Kegiatan	Jadwal	Pelaksana	Output
10. Pembebasan dari biaya pengadilan di Pengadilan Agama atau Pengadilan Negeri untuk mendapatkan bukti dokumen pernikahan (untuk Muslim dan non-Muslim).					
1	Akses yang lebih besar untuk mendapatkan dokumen pernikahan (bagi Muslim dan non-Muslim)	Mendaftar 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

⁴⁹ Departemen Dalam Negeri RI, Rencana Strategis 2011 Semua Anak Indonesia Tercatat kelahirannya (Renstra 2011) 2008, Bab 3.



Lampiran 2

Ringkasan Rekomendasi yang dibuat oleh para hakim dan panitera Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama



Ringkasan rekomendasi yang dirancang oleh peserta rapat Pengadilan Agama pada 18 Agustus dan rapat Pengadilan Negeri pada 19 Agustus 2009⁵⁰

Persoalan Utama 1

Akses terhadap pengadilan yang sama untuk rakyat miskin dan mereka yang tinggal di daerah terpencil untuk mendapatkan sidang perkara perceraian dan akta kelahiran di pengadilan sebagaimana diwajibkan secara hukum.

Rumusan

Definisi dan Konsep

1. Perkara prodeo adalah perkara yang diproses di pengadilan secara cuma-cuma bagi mereka yang miskin. Biaya proses tersebut ditanggung oleh negara melalui anggaran negara (DIPA) yang dialokasikan pada satuan kerja (satker) pada masing-masing pengadilan. Tujuan dari perkara prodeo adalah membantu masyarakat miskin/yang tidak mampu mengakses terhadap keadilan.
2. Definisi dari masyarakat miskin adalah kondisi dimana masyarakat tidak mampu untuk membiayai mereka sendiri ketika mereka mempunyai perkara yang disidangkan di pengadilan, yang seharusnya dibuktikan dengan surat keterangan tidak mampu dari pengguna yang didapat dari kepala desa/kampong dengan sepengetahuan kepala kecamatan.
3. Sidang keliling adalah sidang yang dilaksanakan diluar gedung pengadilan tetapi masih dalam wilayah hukum pengadilan tersebut. Sidang keliling dilaksanakan untuk membantu para pencari keadilan yang tinggal di area terpencil sehingga mereka tidak harus pergi ke gedung pengadilan, hal ini memastikan akses yang lebih mudah terhadap keadilan.

Rekomendasi

1. Pengadilan harus menghapus biaya pengadilan bagi orang miskin yang mendaftarkan perkara mereka untuk disidangkan secara Prodeo. Seluruh proses biaya yang ditimbulkan sehubungan dengan pemeriksaan perkara Prodeo dibebankan kepada anggaran negara.
2. Prosedur Prodeo seharusnya dibuat lebih mudah untuk orang miskin pada perkara perceraian dan akta kelahiran. Perlu dipertimbangkan adanya meja khusus dibagian perdata yang menangani penghapusan biaya perkara yang diminta oleh orang yang tidak mampu membayar biaya pengadilan. (Bab 7 Pasal 237 sampai 245 HIR, bagian IV- 273 sampai 281 RBG)
3. Seharusnya terdapat informasi yang jelas mengenai prosedur pengadilan tentang perkara perceraian dan akta kelahiran dan juga biaya pengadilan dan permintaan pembebasan biaya pengadilan dalam bentuk brosur yang didistribusikan ke masyarakat di pedesaan.
4. Pengadilan dapat melaksanakan sidang keliling untuk meningkatkan akses terhadap keadilan untuk masyarakat yang hidup jauh dari pengadilan, sejalan dengan penerapan hukum dan peraturan. Seluruh biaya proses yang ditimbulkan sehubungan dengan penyelenggaraan sidang keliling tersebut dibebankan kepada anggaran negara.
5. Sidang keliling seharusnya tersedia karena sidang tersebut menyediakan layanan publik yang efektif, efisien, mudah, cepat dan murah. Sebelum sidang keliling dilaksanakan, pengadilan dapat bekerjasama dengan pemerintah daerah untuk memetakan tempat yang akan digunakan untuk persidangan setidaknya di kantor kelurahan. Sidang dapat menunjuk majelis hakim khusus untuk sidang keliling yang secara rutin digantikan setiap 3 atau 4 bulan sekali. Untuk daerah pengadilan yang memiliki wilayah yang luas, dibutuhkan pemetaan terhadap lokasi sidang keliling. Seharusnya terdapat satu tempat persidangan di kantor kelurahan untuk 4 desa, hal ini dapat dilakukan dengan bekerja sama dengan pemerintah daerah.

⁵⁰ Dokumen asli yang ditulis oleh partisipan adalah: *Rumusan Diskusi Tindak Lanjut Hasil Survey Akses dan Kesetaraan Terhadap Hukum Keluarga di Lingkungan Peradilan Agama* terdapat di Badilag website: www.badilag.net dan Hasil Diskusi Kelompok 1,2 dan 3 tentang Pengadilan Negeri.

6. Panitia pengadilan harus mengalokasikan rencana anggaran secara cermat untuk pengadilan Prodeo dan sidang keliling melalui mekanisme rencana anggaran tahunan (RKAKL).
7. Pengadilan seharusnya melaporkan penggunaan anggaran Prodeo dan sidang keliling melalui sistem laporan berbasis SMS/Website sebagai mekanisme tambahan yang diatur oleh Departemen Keuangan.
8. Untuk sosialisasi informasi menyangkut perkara Prodeo dan sidang keliling, setiap pengadilan seharusnya memiliki sistem hubungan masyarakat yang baik dengan menggunakan fasilitas teknologi informasi yang dipunyai, dengan menerbitkan berbagai jenis brosur, leaflet dan media cetak lainnya.

Persoalan Utama 2

Penyampaian salinan putusan dan akta cerai kepada para pihak dilakukan dengan cepat dan mudah.

Rekomendasi dari Pengadilan Agama

1. Pimpinan Pengadilan Agama harus mengkondisikan sistem kerja yang efektif sehingga bisa memastikan salinan putusan dapat disampaikan kepada para pihak pada waktu putusan tersebut selesai dibacakan.
2. Pada persidangan pembacaan putusan, naskah putusan yang akan dibacakan majelis hakim harus sudah merupakan dokumen putusan jadi sehingga bisa langsung diberikan kepada pencari keadilan. Dengan demikian para pihak tidak lagi mengeluarkan biaya transportasi untuk kembali ke pengadilan dengan tujuan pengambilan salinan putusan.
3. Untuk mendukung percepatan penyampaian salinan putusan tersebut, diharapkan Ketua PTA membuat surat edaran tentang hal sebagaimana disebutkan dalam poin (1) dan (2) diatas.
4. Untuk mendukung target penyampaian salinan putusan saat putusan tersebut dibacakan, harus terpenuhinya rasionalitas jumlah hakim dan karyawan sesuai volume perkara di pengadilan dan tersedianya sarana kerja yang memadai seperti tersedianya computer dan efektifnya aplikasi manajemen perkara SIADPA.
5. Untuk memberikan informasi status berkekuatan hukum tetapnya sebuah putusan, pada bagian kaki putusan dicantumkan informasi berikut ini:
 - a. Putusan Berkekuatan Hukum tetap / Belum Berkekuatan Hukum tetap
 - b. Salinan Putusan diberikan pada tanggal. [...]
6. Penerbitan akta cerai dilakukan sesuai aturan hukum yang berlaku. Dalam perkara cerai gugat, akta cerai dikeluarkan paling lambat 7 hari setelah putusan berkekuatan hukum tetap, sedangkan dalam perkara cerai talak, akta cerai diberikan pada hari pengucapan ikrar talak dengan pencantuman tanggalnya sesuai dengan tanggal penetapan ikrar talak dibacakan.
7. Di setiap Pengadilan Agama, perlu dibuat petunjuk yang menginformasikan kepada para pihak mengenai tempat pengambilan salinan putusan dan /atau Akta Cerai, dan diinformasikan dalam peraturan perundang-undangan secara transparan.

Rekomendasi dari Pengadilan Negeri

Putusan dalam perkara perceraian, salinan putusan langsung dapat diberikan kepada para pihak, dengan cara:

1. Persidangan dilakukan dengan tepat waktu dan cepat oleh Majelis Hakim dan memberikan kesempatan kepada para pihak untuk dilakukan perdamaian dan apabila perdamaian dalam waktu 1 x 24 jam tidak terlaksana, maka persidangan langsung dilanjutkan dengan acara Jawaban dan pihak Tergugat dalam waktu 1 x 24 jam harus memberikan jawaban;
2. Bahwa kepada para pihak diberikan kesempatan dalam 1 x 24 jam untuk menjawab secara lisan maupun tertulis (Replik) bagi penggugat dan menjawab kembali (Duplik) bagi tergugat;
3. Bahwa untuk Pembuktian kepada para pihak diberikan kesempatan dalam waktu 1 x 24 jam;
4. Bahwa para pihak diberikan kesempatan untuk menyerahkan Kesimpulan dalam waktu 1 x 24 jam;

5. Bahwa sebelum Putusan dibacakan oleh Majelis Hakim, maka Panitera Pengganti harus segera menyelesaikan Berita Acara Sidang;
6. Bahwa selanjutnya Majelis Hakim sudah harus menjatuhkan Putusan dalam perkara Gugatan Perceraian dalam waktu hari ke-enam persidangan;
7. Tambahan sarana, prasarana dan sumber daya manusia dibutuhkan untuk mendukung upaya-upaya tersebut diatas.

Salinan Putusan dapat diberikan langsung kepada para pihak, dalam hari sidang terakhir, yaitu pada perkara: (i) Perkara Gugatan perceraian dan (ii) Perkara permohonan, dimana satu pihak meminta putusan mengenai isu seperti perkara akta kelahiran.

Bahwa setiap putusan perkara perceraian dibacakan oleh majelis Hakim harus benar-benar transparan dan diketahui oleh masyarakat, dan salinan putusan dapat langsung diberikan kepada para pihak oleh panitera dan atau wakil panitera.

Persoalan Utama 3

Transparansi biaya pengadilan dan pengembalian sisa uang panjar dan pengurangan uang panjar perkara.

Rekomendasi

1. Pengadilan melakukan transparansi biaya perkara melalui pemanfaatan media informasi yang dimiliki, misalnya; papan informasi, media televisi di ruang tunggu, publikasi bahan cetak (brosur, pamphlet, leaflet), layanan SMS *Gateway*.
2. Bagi pengadilan yang sudah memiliki website diharapkan membuat menu transparansi biaya perkara yang memuat materi-materi antara lain: SK Panjar Biaya Perkara untuk semua tingkatan pengadilan, daftar radius pengadilan, laporan akuntabilitas biaya perkara dan daftar jenis dan tariff penerimaan negara bukan pajak yang terkait dengan layanan kepaniteraan pengadilan serta informasi lainnya yang diperlukan.
3. Pengadilan mengusulkan alokasi biaya untuk sosialisasi/publikasi mengenai biaya perkara melalui RKAKL setiap tahunnya.
4. Pengadilan menjalin kerjasama dengan pemerintah daerah atau organisasi lainnya untuk mensosialisasikan mengenai biaya perkara.
5. Untuk transportasi biaya perkara, Pengadilan Agama harus memiliki instrument perintah majelis tentang pengembalian dan pemberitahuan sisa panjar biaya perkara bagi yang hadir. Bagi pihak yang belum mengambil sisa panjar karena tidak hadir saat pembacaan putusan atau karena alasan lain, pengadilan membuat surat pemberitahuan secara resmi dan juga diinformasikan melalui papan pengumuman pengadilan.
6. Bagi Pengadilan Agama yang memiliki website, pengumuman tersebut dimuat pada halaman websitenya.
7. Pengadilan Agama membuat loket pengembalian sisa panjar, dengan memberikan petunjuk yang bisa secara jelas dibaca oleh publik.
8. Tanda yang jelas dipasang di gedung pengadilan untuk mengingatkan para pencari keadilan untuk meminta bukti pembayaran untuk apapun, khususnya untuk pembayaran (i) uang panjar biaya perkara dan (ii) pengembalian sisa uang panjar
9. Pengembalian uang panjar sebagaimana disebutkan diatas bukan hanya mengenai perkara pengadilan tingkat pertama, tetapi juga panjar perkara semua tingkatan pengadilan sebagaimana terbukukan dalam jurnal (untuk Pengadilan Agama: K1PA1G/P, K1PA2, K1PA3, K1PA4, K1PA5).
10. Mengevaluasi/menganalisa kembali uang panjar biaya perkara yang tinggi, apakah memungkinkan uang panjar tersebut diturunkan. Biasanya, penentuan uang panjar biaya perkara meliputi 3 kali panggilan (ke pengadilan) untuk masing-masing pihak. Supaya dapat mengurangi uang panjar biaya perkara, rumusan untuk menentukan biaya panjar seharusnya meliputi/mencakup 1 atau 2 kali panggilan (ke pengadilan) saja untuk masing-masing pihak.



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 bersama yang mengkoordinasikan lima studi terpisah yang dilakukan selama tiga tahun.

Penelitian akses dan kesetaraan ini tidak mungkin dapat dilaksanakan tanpa dukungan dari Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia dan kepemimpinan dari dua orang Direktur Jenderal pada Badan Peradilan Umum dan Badan Peradilan Agama yaitu Bapak Cicut Sutiarto dan Bapak Wahyu Widiyana. Dukungan yang terus-menerus dari rekan-rekan 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 Awati dan Ibu Meissy Sabardiah pada Kantor Tim Pembaharuan Peradilan Mahkamah Agung telah membantu mengkoordinasikan banyak aspek dalam penelitian ini dan dalam kegiatan LDF lainnya, untuk hal-hal tersebut 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 yang independen dan para peneliti yang telah melaksanakan penelitian, dan mereka juga telah memberikan banyak wawasan yang 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 dimasukkan dan dianalisa di Jakarta.

Family Court of Australia telah mendukung penelitian akses dan kesetaraan ini melalui interaksi dan keterlibatan para hakim, administrator dan pegawai pengadilan, yang dilakukan beberapa kali dalam 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, 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. Hubungan ini telah memungkinkan isu-isu utama akses dan kesetaraan didiskusikan di antara rekan-rekan peradilan dalam kerangka Pengadilan-dengan-Pengadilan. Hal ini sangat berharga pada saat mengkaji isu-isu kritis tentang pemberian akses universal pada peradilan keluarga. Ibu Leisha Lister, Executive Adviser pada Family Court of Australia, telah memberikan keahlian teknis yang signifikan dan arahan untuk penelitian akses dan kesetaraan dalam tiga tahun terakhir. Penelitian ini mendapat banyak manfaat dari keahlian beliau yang luas 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 yang berharga dari perspektif gender, berturut-turut pada kuesioner tentang tingkat kepuasan terhadap pengadilan yang digunakan pada tahun 2007 untuk survei Pengadilan Agama dan pada tahun 2009 untuk survei Pengadilan Negeri.

Dalam penelitian ini, isu tentang akses pada Pengadilan Agama juga dipertimbangkan dari sudut pandang perempuan kepala keluarga di Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan. Penelitian ini sangat berhutang budi kepada LSM PEKKA atas dukungannya dalam dua survei terhadap para anggotanya yang dilaksanakan pada tahun 2007 dan 2009. Ibu Nani Zulminarni, Koordinator Nasional PEKKA, Ibu Fitria Villa Sahara, Koordinator Program Penguatan Hukum PEKKA, para pekerja lapangan dan para anggota PEKKA di wilayah penelitian semuanya telah memberikan



waktu, pemikiran dan tenaga yang sangat berharga untuk mencapai tujuan utama penelitian ini yaitu untuk mendapatkan akses yang lebih besar bagi masyarakat miskin untuk dapat bercerai secara sah melalui Pengadilan. Pembagian yang lebih adil untuk anak-anak dan pasangan yang bercerai akan menghindarkan keluarga-keluarga jatuh dalam kemiskinan dan semakin banyak anak-anak yang dapat menyelesaikan wajib belajar sembilan tahun.

Lembaga Penelitian SMERU, bersama dengan para anggota senior Sekretariat Nasional PEKKA dan para pekerja lapangan PEKKA, mensurvei 600 perempuan kepala keluarga PEKKA di Aceh, Kalimantan Barat, Jawa Barat dan Nusa Tenggara Timur. Data dari survei ini telah dianalisa oleh tim penelitian SMERU yang dipimpin oleh Bapak Akhmadi dan proyek ini sangat berhutang budi kepada keahlian Lembaga Penelitian SMERU di bidang analisa kemiskinan.

Bapak Simon Yos Sudarso dan Ibu Dewi Novirianti adalah para pemimpin penelitian teknis untuk analisa berkas perkara yang dilaksanakan pada 12 Pengadilan dalam tahun 2009. Mereka memimpin tim-tim penelitian masing-masing untuk enam wilayah geografis di tempat penelitian analisa berkas perkara dilaksanakan dan 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. LDF juga sangat berterima kasih atas penerjemahan oleh Aprilida Fiona dan Apsari Dewi selama pelaksanaan proyek 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 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 membagikan informasi dan pengalamannya 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 Pimpinan Tim 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 dokumen ini. Bapak Felix Yeboah dan Ibu Erni Andriani dari GRM telah memberikan dasar institusional yang kuat baik untuk kegiatan ini maupun untuk banyak kegiatan LDF lainnya.

Akhirnya, sebuah ucapan terima kasih yang hangat disampaikan kepada AusAID dan secara khusus kepada para pegawainya 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 kepada Keadilan/Pembaharuan Peradilan
Indonesia Australia Legal Development Facility
Oktober 2009



Australia Indonesia Partnership

Kemitraan Australia Indonesia



FAMILY COURT OF AUSTRALIA



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

LEMBAGA PENELITIAN
SMERU
RESEARCH INSTITUTE

pekka

INDONESIA • AUSTRALIA
L·D·F
LEGAL DEVELOPMENT FACILITY



Memberi Keadilan Bagi Para Pencari Keadilan:

Sebuah Laporan Penelitian Tentang Akses dan Kesetaraan
Pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama di Indonesia
Tahun 2007-2009



Australia Indonesia Partnership

Kemitraan Australia Indonesia



FAMILY COURT OF AUSTRALIA



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

LEMBAGA PENELITIAN

SMERU

RESEARCH INSTITUTE



INDONESIA • AUSTRALIA
L·D·F
LEGAL DEVELOPMENT FACILITY