



Reformasi Peradilan Pasca-Orde Baru

PENGADILAN AGAMA DI INDONESIA DAN
KEADILAN BAGI MASYARAKAT MISKIN

Cate Sumner & Tim Lindsey



REFORMASI PERADILAN PASCA-ORDE BARU

Pengadilan Agama di Indonesia dan
Keadilan bagi Masyarakat Miskin

Cate Sumner & Tim Lindsey

Diterbitkan atas Kerja Sama:



LOWY INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL POLICY

**REFORMASI PERADILAN PASCA-ORDE BARU
PENGADILAN AGAMA DI INDONESIA DAN
KEADILAN BAGI MASYARAKAT MISKIN**

*Diterjemahkan dari Courting Reform
Indonesia's Islamic Courts and Justice for The Poor*

Copyright © Lowy Institute for International Policy 2010
ABN 40 102 792 174

All rights reserved. Without limiting the rights under copyright reserved above, no part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted in any form or by any means (including but not limited to electronic, mechanical, photocopying, or recording), without the prior written permission of the copyright owner.

Terbitan Longueville Media, Australia 2010

Penulis: Cate Sumner dan Tim Lindsey
Penerjemah: Mia Hapsari Kusumawardani
Penyelaras Akhir: Marzuki Wahid

Cetakan I, Rabiul Awal 1432 H/Februari 2011

Diterbitkan oleh:

Institut Studi Islam Fahmina (ISIF)
Jln. Swasembada No. 15 Karyamulya-Majasem
Cirebon, Jawa Barat, Indonesia 45132
Website: www.isif.ac.id
Email: isif@isif.ac.id

Bekerja sama dengan
Lowy Institute for International Policy

Lay-out & Setting: M. Zaenal Fanani

ISBN 978-979-25-9110-1

Front Cover Photo courtesy of AusAID

AusAID provides no warranties and makes no representations that the information contained in this Material is correct, complete or reliable. AusAID assumes no responsibility, arising directly or indirectly, from the use of or reliance on the information contained in this material.

Cate Sumner telah bekerja selama dua puluh tahun di Timur Tengah dan Asia di berbagai organisasi internasional dan badan pembangunan bilateral dengan fokus pada akses terhadap keadilan, hak asasi manusia, dan reformasi peradilan. Belum lama ini Sumner bekerja sebagai Penasihat Utama untuk Akses terhadap Keadilan dalam *Indonesia Australia Legal Development Facility* atau IALDF (Fasilitas Pembangunan Hukum Indonesia Australia) yang didanai oleh AusAID dan *Indonesia Australia Partnership for Justice (Transition)* (program transisi Kemitraan Indonesia Australia untuk Keadilan) yang merupakan program kelanjutan dari IALDF. Baru-baru ini Sumner menulis beberapa publikasi tentang Pengadilan Agama Indonesia dengan fokus pada akses perempuan dan masyarakat miskin ke pengadilan tersebut.

Tim Lindsey adalah Profesor di bidang hukum negara-negara Asia dan Direktur *Asian Law Centre* di Fakultas Hukum Universitas Melbourne. Lindsey juga menjabat sebagai Direktur *Centre for Islamic Law and Society* (Pusat Studi Hukum Islam dan Masyarakat) dan pernah bekerja sebagai Penasihat Teknis Senior di *Indonesia Australia Legal Development Facility* (Fasilitas Pembangunan Hukum Indonesia Australia) yang didanai oleh AusAID. Pada tahun 2006, Lindsey menerima beasiswa penelitian (*Federation Fellowship*) dari *Australian Research Council* selama lima tahun untuk meneliti tentang 'Islam dan Modernitas: Syariah, Terorisme, dan Tata Kelola Pemerintahan di Asia Tenggara'. Terbitan yang telah dihasilkan, di antaranya, adalah *Indonesia: Law and Society* dan *Law Reform in Developing and Transitional States*. Lindsey juga merupakan editor sekaligus pendiri *The Australian Journal of Asian Law*.

APRESIASI

Sepanjang pengetahuan saya, inilah karya intelektual paling serius, lengkap, dan memuaskan tentang Pengadilan Agama di Indonesia. Cate Sumner dan Tim Lindsey, dua peneliti terkemuka Australia tentang hukum Islam di Asia Tenggara, melalui buku ini mengungkapkan bahwa sistem peradilan Agama Indonesia—berdasarkan hasil penelitian mereka—merupakan peradilan paling progresif di dunia Muslim dan sangat signifikan memperjuangkan kaum perempuan, terutama mereka yang miskin, dalam dan untuk memperoleh akses keadilan. Karya ini seharusnya menjadi referensi utama bagi upaya-upaya pemerintah Indonesia mereformasi hukum lebih lanjut dan lebih luas.

KH. Husein Muhammad

Kyai-Feminis, Komisioner Komnas Perempuan Indonesia

Tak pelak, buku ini sekali lagi membuktikan bahwa Peradilan Agama di Indonesia merupakan garda terdepan dalam mengimplementasikan kesetaraan dan keadilan. Memang Peradilan Agama di Indonesia adalah pionir. Peradilan Agama (Islam) di Indonesia merupakan badan peradilan pertama di dunia Muslim yang berani mengangkat perempuan sebagai hakim agama. Survei yang disajikan buku ini mengkonfirmasi bahwa penguatan hakim agama, baik dalam manajemen dan administrasi maupun dalam wawasan hukum, niscaya dapat mempercepat pencapaian tujuan hukum, yaitu keadilan. Dari pengalaman di Aceh ketika bekerja dengan Mahkamah Syar'iyah dalam peningkatan sensitivitas jender para hakimnya, saya dapat melihat dan merasakan manfaat itu. Penguatan hakim agama menjadi niscaya manakala kita yakin bahwa hakim merupakan ujung tombak dari penegakan keadilan dalam sengketa keluarga di Indonesia.

Lies Marcoes-Natsir, MA

Aktivist perempuan, anggota Dewan Kebijakan Fahmina-institute

Wibawa hukum dan praktik peradilan di Indonesia sedang menjadi sorotan tajam dari masyarakat. Penerbitan hasil penelitian hukum oleh "outsider" (Universitas Melbourne) bekerja sama dengan "insider" (Institut Studi Islam Fahmina, Cirebon) seperti ini sangat ditunggu kehadirannya oleh akademisi, intelektual, ulama-pesantren, dan praktisi hukum di Tanah Air.

Prof. Dr. M. Amin Abdullah

Mantan Rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

Kinerja Pengadilan Agama selama Reformasi tampak kontras dengan tudingan meruyaknya "mafia peradilan" (*judicial corruption*) di Indonesia. Pengadilan Agama dinilai berorientasi kepada reformasi dan membuka akses lebar kepada para pencari keadilan. Jumlah masyarakat miskin yang mengakses Pengadilan Agama meningkat sepuluh kali lipat dalam dua tahun terakhir karena dibebaskan biaya perkara, khususnya bagi kaum perempuan. Dengan empati penulis buku ini menyatakan Pengadilan Agama mungkin dapat menjadi model bagi reformasi peradilan yang berorientasi sosial, baik di Indonesia maupun bagi peradilan Islam lainnya di Asia Tenggara. Buku singkat ini sangat menarik untuk Anda pelajari.

Mohammad Fajrul Falaakh, SH, MA

*Anggota Komisi Hukum Nasional RI dan
dosen Fakultas Hukum UGM Yogyakarta.*

Membaca buku ini, sangat menarik. Isinya banyak mengajak diskusi kepada banyak ilmuwan. Bagi peminat studi al-Qur'an, buku ini dapat dikutip untuk menafsirkan ayat al-Qur'an Surat *al-Balad*. Tafsiran ayat-ayat ini memerlukan fakta-fakta temuan dari buku ini ketika teks tersebut dikontekstualisasikan pada realitas sosial di Indonesia. Sajian buku ini bermanfaat untuk banyak disiplin ilmu, termasuk studi al-Qur'an.

Prof. Dr. A. Chozin Nasuha

Rektor Institut Studi Islam Fahmina (ISIF) Cirebon

KATA PENGANTAR PENERBIT

Diakui atau tidak, dalam satu dasa warsa terakhir pasca-Reformasi wajah hukum dan peradilan Indonesia *bopeng*. Kata “mafia peradilan” telah menjadi kosa kata yang akrab dalam pemberitaan sehari-hari di media massa, baik cetak maupun elektronik. Putusan pengadilan dirasakan telah lepas dari keadilan dan menjauh dari kepemilikan masyarakat miskin dan kaum terpinggirkan.

Mendengar kata “sidang peradilan” identik dengan sejumlah uang yang harus dikeluarkan untuk memperoleh putusan yang memuaskan. Bagi masyarakat miskin dan penduduk yang jauh dari akses ke pengadilan, “sidang peradilan” adalah suatu hal yang elitis dan mahal. Pilihan untuk tidak diselesaikan melalui jalur hukum atau sidang peradilan adalah jalan pintas yang kerap ditempuh. Akibatnya, penyelesaian perkara mereka tidak memiliki kekuatan hukum dan bukti legal yang bisa digunakan untuk meneruskan langkah berikutnya. Mereka menyelesaikan masalah dengan mengengandakan masalah baru.

Buku ini—hasil penelitian Cate Sumner dan Tim Lindsey, dua peneliti senior Australia, ahli studi Indonesia dan Asia—justru menyajikan fakta sebaliknya. Peradilan Agama—salah satu varian dari sistem peradilan Indonesia—dalam temuan mereka justru sangat mudah diakses oleh semua kalangan, termasuk masyarakat miskin dan kaum terpencil, melalui pembebasan biaya peradilan (*prodeo*) dan sidang keliling yang diselenggarakan. Peradilan Agama pun dinilai tidak korup dan lebih memuaskan para pihak yang berperkara dibanding dengan sistem peradilan yang lain.

Lebih jauh, buku ini membuktikan bahwa keberadaan peradil-an agama—meski eksklusif Islam, tetapi—bukan ajang Islamisasi dan pelebagaan konservatisme hukum Islam. Setidaknya, ada dua alasan. Pertama, rujukan yang digunakan dalam setiap putusan Pengadilan Agama bukan teks langsung dari al-Qur'an dan al-Hadits atau jurisprudensi klasik Islam dari Timur Tengah, melainkan hukum nasional dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, sebagaimana sistem peradil-an yang lain, yang biasa disebut Fikih Indonesia atau Fikih Madzhab Negara.

Kedua, Pengadilan Agama juga sering melakukan terobosan putusan yang berbeda dari fikih yang umum berlaku di dunia Islam, misalnya ketetapan-penya perempuan sebagai hakim, perempuan menjadi saksi, hak cerai bagi perempuan, limitasi dan pelarangan poligami bagi laki-laki yang tidak memenuhi persyaratan, pembagian warisan laki-laki dan perempuan secara adil, dan sebagainya. Pada saat pihak lain masih berdebat, Pengadilan Agama telah mewujudkannya melalui putusan-putusan progresifnya. Putusan progresif ini bisa menjadi jurisprudensi hukum Islam yang berlaku di masa mendatang.

Tak heran apabila Sumner dan Lindsey—melalui buku ini—mempromosikan Pengadilan Agama sebagai model bagi peradil-an Islam di seluruh dunia dan pantas dijadikan teladan dalam proses berperkar-a, akses untuk memperoleh keadilan, dan kebijakannya yang manusiawi untuk kaum perempuan, masyarakat miskin, dan penduduk terpencil. Ini tonggak sejarah terpenting yang pernah dicapai Pengadilan Agama dalam sejarah panjangnya di bumi Nusantara.

Dalam perspektif kesetaraan-keadilan jender, ada dua pesan mendasar yang kami tangkap dari keseluruhan isi buku ini. Pertama, bahwa perempuan sebagai kepala keluarga adalah fakta sosial yang tak terbantahkan. Fakta ini membantah penafsiran ayat al-Qur'an surat *an-Nisa'*: 34 dan Pasal 31 (3) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang secara diskriminatif mengokohkan peran jender bahwa "suami adalah kepala keluarga dan isteri adalah ibu

rumah tangga." Dengan argumentasi yang kokoh, posisi dan fungsi perempuan sebagai kepala keluarga—melalui buku ini—telah diakui secara ilmiah-akademis yang sangat bisa dipertanggungjawabkan.

Kedua, kebijakan tindakan afirmatif (*affirmative action policy*) oleh negara untuk kaum perempuan, anak-anak, masyarakat miskin, dan penduduk terpencil dan terpinggirkan—yang secara nyata berada dalam posisi rentan dan sering diperlakukan tidak adil—adalah kemutlakan yang tidak bisa diabaikan. Buku ini lagi-lagi membuktikan secara nyata kemaslahatan dan kemanfaatan kebijakan tindakan afirmatif ini di Pengadilan Agama. Kaum perempuan dan masyarakat miskin semakin merasa dekat untuk memperoleh keadilan dan kepuasan berperkara setelah diberikan akses dan kemudahan-kemudahan dari kesulitan yang mereka hadapi dalam berperkara di Pengadilan Agama.

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, Institut Studi Islam Fahmina (ISIF) dengan bangga bekerja sama dengan *Lowy Institute for International Policy* menerbitkan buku yang sekarang ada dalam genggamannya para pembaca budiman. Atas terbitnya buku ini, kami menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang tinggi, terutama kepada dua orang penulis Cate Sumner dan Tim Lindsey, yang mempercayakan penerbitan buku edisi Indonesia kepada ISIF Cirebon. Terima kasih yang sama juga kami sampaikan kepada Julia Suryakusuma, Nurul Huda SA, Faqihuddin Abd. Kodir, dan M. Zaenal Fanani yang mendukung penuh sehingga buku ini hadir di tengah-tengah karut marutnya wibawa hukum dan peradilan di Indonesia. KH. Husein Muhammad, Lies Marcoes-Natsir, MA., Prof. Dr. M. Amin Abdullah, Prof. Dr. A. Chozin Nasuha, dan M. Fajrul Falaakh, SH, MA., yang berkenan memberikan *endorsement* untuk buku ini juga kami sampaikan banyak terima kasih.

Selamat membaca.

Cirebon, 18 Februari 2011

Marzuki Wahid

RINGKASAN EKSEKUTIF

Persepsi Barat terhadap Islam di Indonesia seringkali didominasi oleh gambaran mengenai kelompok minoritas radikal yang mencoba mendirikan negara berlandaskan syariah. Akan tetapi, pada kenyataannya beberapa Lembaga Islam telah memainkan peran penting dalam proses demokratisasi dan reformasi kelembagaan yang terjadi pasca pemerintahan Soeharto. Salah satunya ialah Pengadilan Agama.

Tulisan ini menunjukkan bahwa, sebagai pengadilan yang menangani perkara hukum keluarga bagi Muslim, Pengadilan Agama di Indonesia — yang telah lama dianggap sebagai pengadilan yang paling liberal di dunia Muslim — telah melakukan pembaruan dalam sistem peradilan yang dikenal korup dan tidak efektif, dan menjadi lembaga yang terdepan dalam upaya memberikan putusan pengadilan yang lebih mudah diakses, transparan, dan adil bagi perempuan dan masyarakat miskin. Meski Pengadilan Agama masih harus menempuh perjalanan panjang sebelum dapat mencapai standar layanan peradilan seperti yang telah dicapai beberapa negara maju, namun setidaknya Pengadilan Agama dapat dijadikan contoh betapa lembaga Islam negara dapat berkontribusi pada agenda reformasi Indonesia yang lebih luas dengan memfokuskan diri pada kebutuhan masyarakat miskin dan kelompok yang terpinggirkan.

Pengadilan Agama telah lama menjadi forum resmi yang menentukan, yakni sebagai tempat negara membuat dan menerapkan tafsiran syariah secara ketat yang kebanyakan hanya dibatasi pada masalah perdata saja, khususnya perkara perceraian. Dengan pengecualian pada Aceh, Pengadilan Agama tidak banyak terpengaruh oleh dorongan Islamisasi hukum yang konservatif yang terjadi setelah jatuhnya Soeharto pada tahun 1998. Pengadilan Agama justru telah mempertahankan dukungan bagi sekulerisme negara yang didasarkan pada Pancasila serta interpretasi syariah yang tidak banyak didasarkan pada sumber-sumber hukum Islam tradisional (al-Qur'an, Hadis Nabi Muhammad, dan fikih), namun lebih banyak didasarkan pada aturan hukum negara, sekalipun hal tersebut terkadang bertentangan dengan sumber-sumber tradisional dimaksud.

Banyak orang Indonesia melihat sistem peradilan agama sebagai salah satu dari segelintir pengecualian dari sistem peradilan yang mengalami disfungsi yang melembaga. Karena keberhasilannya, Pengadilan Agama telah mendapatkan pendanaan baru dari negara. Dalam banyak hal, saat ini Pengadilan Agama menjadi model bagi reformasi peradilan yang berorientasi sosial, tidak hanya bagi peradilan lain di Indonesia, namun mungkin juga bagi peradilan Islam lainnya di Asia Tenggara.

Yang mengejutkan,—mengingat banyaknya pandangan yang sering dilontarkan bahwa pengadilan di Indonesia dipenuhi oleh kelompok semacam 'mafia'—Pengadilan Agama secara umum dipandang tidak korup dan memberikan layanan yang baik pada pihak-pihak yang berperkara. Persepsi ini konsisten dalam kira-kira sepuluh tahun belakangan ini. Masyarakat sipil, akademisi, LSM perempuan, dan Komnas Perempuan juga secara rutin menjalin kerja sama dengan Pengadilan Agama, yang dinilai terbuka untuk bekerja sama dengan para pemangku kepentingan di luar pengadilan dan berorientasi pada reformasi, serta bersedia mengambil tindakan

dalam isu-isu kesejahteraan sosial dan akses terhadap keadilan.

Tidak banyak orang yang mengetahui fakta bahwa Pengadilan Agama menangani perkara dengan jumlah terbesar di antara semua lingkup peradilan yang ada di Indonesia. Dengan demikian, pembaruan yang saat ini tengah dijalankan Pengadilan Agama akan membawa dampak pada mayoritas pengguna pengadilan di Indonesia. Pengadilan Agama di Indonesia memainkan peranan penting dalam pembangunan dan penanggulangan kemiskinan. Jumlah masyarakat miskin yang mengakses Pengadilan Agama telah meningkat sepuluh kali lipat dalam dua tahun terakhir melalui pembebasan biaya perkara yang diberikan Pengadilan Agama bagi masyarakat miskin. Sebagian besar perkara *prodeo* ini melibatkan perempuan yang mengajukan permohonan ke Pengadilan Agama. Hal ini penting karena perkara-perkara hukum keluarga ini membantu perempuan kepala keluarga (yang berjumlah sekitar 14% dari 65 juta rumah tangga) mendokumentasikan perannya. Hal ini pada gilirannya memfasilitasi akses pada program-program kesejahteraan sosial pemerintah Indonesia, termasuk Bantuan Langsung Tunai (BLT), layanan kesehatan cuma-cuma, beras bersubsidi, dan partisipasi anak di sekolah negeri. Meningkatnya akses ke Pengadilan Agama mematahkan siklus kemiskinan di kalangan perempuan kepala keluarga.

Reformasi yang dicapai Pengadilan Agama sejak jatuhnya Soeharto pada tahun 1998 terjadi bersamaan dengan penyusunan Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan dan Instruksi Presiden yang menghubungkan akses terhadap keadilan dengan program-program penanggulangan kemiskinan di Indonesia dan Tujuan Pembangunan Millenium. Kondisi ini meningkatkan profil Pengadilan Agama sebagai lembaga yang penting bagi program-program pro masyarakat miskin yang dilaksanakan di Indonesia, terkait dengan pekerjaan Pengadilan Agama dalam memperjelas status pribadi seseorang (khususnya dengan isbat nikah dan perceraian, serta penetapan akta kelahiran bagi anak-

anak). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Indonesia 2010-2014 juga telah menyuntikkan dana sebesar kira-kira Rp 300 milyar (A\$40 juta) untuk program-program yang ditujukan meningkatkan akses ke pengadilan Indonesia bagi perempuan, masyarakat miskin, dan mereka yang tinggal di daerah terpencil. Cetak Biru pembangunan untuk kurun waktu lima tahun ini berupaya meningkatkan reformasi dalam hal akses terhadap keadilan yang telah dilakukan Pengadilan Agama ke lingkup peradilan lainnya di Indonesia.

Lembaga-lembaga Australia telah terlibat memberikan dukungan pada Pengadilan Agama dalam mengembangkan reformasi peradilan di bidang akses dan kesetaraan. *Australian Agency for International Development (AusAID)*, Pengadilan Keluarga Australia (*Family Court of Australia*), dan Pengadilan Federal Australia (*Federal Court of Australia*) telah memberikan dukungan pada berbagai aspek dalam reformasi sistem hukum yang dilakukan pasca-Soeharto. Meskipun hubungan kerja sama peradilan antara Australia dan Indonesia telah ada sejak lebih dari lima belas tahun yang lalu, belakangan ini hubungan tersebut berubah menjadi kerja sama yang lebih kongkrit di berbagai area utama sebagaimana terdapat dalam Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung RI. Hubungan kerja yang erat dan telah terbangun antara Pengadilan Keluarga Australia dan Pengadilan Agama, khususnya, telah bermanfaat membantu lembaga peradilan di Indonesia berada di garis depan dalam meningkatkan layanan pada kliennya, dan dengan demikian mendukung tujuan pembangunan yang lebih luas di Indonesia. Dalam lima tahun ke depan, kita akan dapat menyaksikan perubahan yang signifikan dalam akses terhadap pengadilan dalam sistem peradilan di Indonesia. Saat hal itu terjadi berarti Pengadilan Agama Indonesia telah menjadi yang terdepan. Dengan adanya dukungan dari Pemerintah Australia, khususnya Pengadilan Keluarga Australia, hal ini akan mengingatkan para donor tentang potensi lembaga-lembaga Islam sebagai mitra dalam intervensi bantuan pembangunan.

DAFTAR ISI

Apresiasi	v
Kata Pengantar Penerbit	vii
Ringkasan Eksekutif	xi
Daftar Isi	xv
Daftar Tabel, Box dan Gambar	xii
Ucapan Terima Kasih	xxi
Glosarium	xvii
Pendahuluan	xxv
Bab 1: Pengadilan Agama bagi Muslim Indonesia	1
Pengalaman di Aceh	8
Negara, Bukan Syariah	11
Pengadilan Agama di Dalam Sistem Peradilan yang Kurang Berfungsi	16
Bab 2: Keadilan, Pembangunan, dan Pengadilan Agama	21
Studi tentang Akses dan Kesetaraan di Pengadilan Agama 2007–2009	22
Keadilan dan Pembangunan	26

Transparansi Peradilan: Informasi dan Akuntabilitas	34
Akses ke Pengadilan Agama bagi Perempuan, Masyarakat Miskin, dan Masyarakat yang Tinggal di Daerah Terpencil	37
Langkah Selanjutnya	44
Simpulan: Dampak Kebijakan	47
Model Reformasi bagi Pengadilan Islam?	50
Pengadilan Agama: Akses terhadap Keadilan dan Agenda Kebijakan Pembangunan	52
Pengadilan Agama dan Masyarakat Internasional	55
Lampiran Akses terhadap Keadilan: Memberdayakan Perempuan Kepala Keluarga di Indonesia— Temuan Utama	59
Catatan	69
Daftar Pustaka	83
Indeks	89

DAFTAR TABEL, BOX DAN BAGAN

Tabel

1. Persentase perempuan kepala keluarga yang disurvei (anggota PEKKA) yang hidup di bawah garis kemiskinan yang menerima program Raskin (beras bersubsidi) dari pemerintah, berdasarkan provinsi. 28
2. Persentase perempuan kepala keluarga yang disurvei (anggota PEKKA) yang hidup di bawah garis kemiskinan yang tidak menerima Bantuan Langsung Tunai dari pemerintah, berdasarkan provinsi. 29
3. Persentase perempuan kepala keluarga yang disurvei (anggota PEKKA) yang hidup di bawah garis kemiskinan yang tidak dapat mengakses program asuransi kesehatan cuma-cuma yang disediakan pemerintah (Jamkesmas), berdasarkan provinsi. 30
4. Jumlah Perkara Perceraian yang Diterima Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama dalam Sepuluh Tahun Terakhir 39

Box

- Studi Kasus: Kartu Jamkesmas yang Sulit Diperoleh 32-34

Bagan

Jumlah Perkara Perceraian yang Diterima Pengadilan Negeri
dan Pengadilan Agama dalam Sepuluh Tahun Terakhir

40



UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Anthony Bubalo dan Malcolm Cook dari Lowy Institute atas komentar dan bimbingan mereka yang mendalam selama proses penulisan buku ini. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada sejawat yang telah mengulas dan memberikan komentar yang begitu berharga pada *draft* awal tulisan ini: Simon Butt, Stewart Fenwick, Konrad Muller dan Andrew Shearer.

Penulis juga mengucapkan terima kasih sebanyak-banyaknya kepada Marzuki Wahid (Deputy Rektor Institut Studi Islam Fahmina [ISIF]), Mia Hapsari Kusumawardani (penerjemah utama versi bahasa Indonesia), Dewi Novirianti, dan Julia Suryakusuma atas bimbingan mereka yang begitu penting dalam mempublikasikan buku versi bahasa Indonesia ini.

Penelitian utama yang diacu dalam terbitan ini adalah penelitian yang didukung oleh *Indonesia Australia Legal Development Facility* (Fasilitas Pembangunan Hukum Indonesia Australia) yang didanai oleh *Australian Agency for International Development* (AusAID) dan telah dipublikasikan dalam laporan-laporan yang juga diacu dalam tulisan ini. AusAID dan Lowy Institute menjalin kemitraan dalam beberapa prakarsa yang diminati kedua belah pihak.

Penulis mengucapkan terima kasih atas dukungan yang

begitu banyak diberikan Mahkamah Agung RI, termasuk khususnya Direktur Jenderal Badan Peradilan Agama. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan pada *Family Court of Australia*, Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA)--LSM Indonesia yang sangat perhatian pada perempuan kepala keluarga, serta AusAID dan para staf *Indonesia Australia Legal Development Facility*.

Pandangan-pandangan yang disampaikan dalam buku ini merupakan pandangan dua orang penulis.



GLOSARIUM

AusAID	<i>Australian Agency for International Development</i> , Badan Kerja Sama Pembangunan Internasional Australia
Badilag	Badan Peradilan Agama
Badilum	Badan Peradilan Umum
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BLT	Bantuan Langsung Tunai
BPS	Badan Pusat Statistik
fasakh (<i>faskh</i>)	bentuk perceraian dalam Islam yang diajukan oleh isteri apabila suami tidak memenuhi kewajiban tertentu
fikih	hukum Islam
hadis	tradisi (catatan ucapan, perbuatan, dan ketetapan) Nabi Muhammad SAW
hibah	pemberian derma
IALDF	<i>Indonesia Australia Legal Development Facility</i> (Fasilitas Pembangunan Hukum Indonesia Australia), didanai oleh AusAID
infaq	amal secara sukarela

isbat nikah	penetapan (legalisasi) perkawinan
Jamkesmas	Jaminan Kesehatan Masyarakat, program asuransi kesehatan Indonesia bagi masyarakat miskin
kadi	hakim Islam
khuluk (<i>khulu'</i>)	bentuk perceraian dalam Islam yang diajukan oleh isteri melalui pembayaran tebusan, yaitu isteri sepakat membayar uang pengganti pada mantan suaminya, seringkali dengan cara membayar kembali maskawin yang dulu diberikan suami kepadanya
MA	Mahkamah Agung. Pengadilan tertinggi (tingkat kasasi) untuk putusan dari Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama
Mahkamah Syar'iyah	Pengadilan Syariah. Pengadilan Agama yang ada di Provinsi Aceh dengan yurisdiksi lebih luas dari Pengadilan Agama umumnya
MPU	Majelis Permusyawaratan Ulama (Aceh)
Pancasila	Ideologi negara Indonesia
PEKKA	Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga (LSM)
Pengadilan Agama	pada dasarnya merupakan pengadilan yang menangani perkara hukum keluarga bagi warga negara Muslim
Pengadilan Umum/ Negeri	pengadilan di Indonesia yang memiliki yurisdiksi atas urusan pidana dan perdata (termasuk urusan hukum keluarga bagi warga negara Indonesia non-Muslim)
Perda	Peraturan Daerah
perkara <i>prodeo</i>	proses perkara dengan pembebasan biaya perkara bagi pemohon dalam perkara perdata

Qanun	Peraturan Daerah atau Perda di Aceh, yang didasarkan pada norma-norma syariah
Raskin	program subsidi beras pemerintah Indonesia bagi masyarakat miskin
<i>shadaqah</i>	amal secara sukarela
sidang keliling	sidang pengadilan yang diadakan di luar ibu kota kabupaten/kotamadya
Syariah	hukum Islam (lihat juga syari'ah, shariat, syari'a, dll)
taklik (<i>ta'liq</i>) talak	bentuk perceraian dalam Islam yang diajukan oleh isteri yang disebabkan oleh pelanggaran atas kondisi-kondisi sah yang disepakati pada saat pernikahan dilaksanakan
talak (<i>talaq</i>)	bentuk perceraian dalam Islam, biasanya diajukan oleh suami yang menyatakan 'talak' pada isterinya, bisa dilakukan sampai tiga kali
<i>ulama</i> (' <i>alim</i>)	orang yang ahli di bidang agama. ' <i>Ulama</i> adalah bentuk jamak dalam bahasa Arab dari ' <i>alim</i> . Namun di Indonesia, istilah <i>ulama</i> sering digunakan sebagai bentuk tunggal
wakaf (<i>waqf</i>)	pemberian harta benda secara tetap oleh seorang Muslim, biasanya berupa tanah, untuk tujuan-tujuan ibadah, agama, atau amal sebagaimana diakui dalam hukum Islam
zakat	pemberian yang wajib diberikan seorang Muslim sesuai hukum Islam untuk kelompok-kelompok sosial yang telah ditentukan

PENDAHULUAN

Persepsi Barat terhadap Islam di Indonesia seringkali didominasi oleh gambaran mengenai kelompok minoritas radikal yang mencoba mendirikan negara berlandaskan syariah. Akan tetapi, pada kenyataannya beberapa lembaga Islam telah memainkan peran penting dalam proses demokratisasi dan reformasi kelembagaan yang terjadi pasca pemerintahan Soeharto. Tulisan ini menunjukkan bahwa, sebagai pengadilan yang menangani perkara hukum keluarga bagi Muslim, Pengadilan Agama di Indonesia — yang telah lama dianggap sebagai pengadilan yang paling liberal di dunia Muslim — menjadi bagian dari proses tersebut. Pengadilan Agama telah melakukan pembaruan dalam sistem peradilan yang dikenal korup dan inkompeten, dan menjadi yang terdepan dalam upaya memberikan putusan pengadilan yang lebih mudah diakses, transparan, dan adil bagi perempuan dan masyarakat miskin. Pengadilan ini, menurut pandangan kami, merupakan contoh bagaimana Islam dapat menjadi bagian dalam agenda reformasi kelembagaan di Indonesia yang lebih luas.

Tulisan ini bertujuan untuk mendorong adanya pemahaman yang lebih baik atas peran Pengadilan Agama di Indonesia. Tulisan ini khususnya akan menunjukkan bahwa berubahnya peran Pengadilan Agama bukan dimaknai sebagai tumbuhnya Islamisasi

dalam sistem peradilan di Indonesia (nyatanya, yang terjadi justru sebaliknya). Tulisan ini juga akan menunjukkan bahwa pembaruan yang belakangan ini berjalan di Pengadilan Agama memberikan contoh positif bagi sistem hukum Indonesia secara umum, dan mungkin juga bagi sistem peradilan agama [Islam] lainnya yang ada di dunia Muslim. Terakhir, kami mengajukan argumentasi bahwa Pengadilan Agama dan reformasi yang dijalankan memainkan peran penting dalam pembangunan dan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan di Indonesia secara lebih luas.

Isu yang diangkat ini bukanlah isu akademik bagi Australia ataupun bagi negara donor lainnya di Indonesia. Lembaga-lembaga Australia telah makin terlibat memberikan dukungan bagi Pengadilan Agama untuk mengembangkan reformasi dalam hal akses dan keadilan. *Australian Agency for International Development* (AusAID), *Family Court of Australia* (Pengadilan Keluarga Australia), dan *Federal Court of Australia* (Pengadilan Federal Australia) masing-masing telah memberikan dukungan bagi reformasi sistem hukum yang terjadi pada era pasca-Soeharto. Meskipun hubungan kerja sama di bidang peradilan antara pengadilan-pengadilan Australia dan Indonesia telah berjalan selama lebih dari satu setengah dasawarsa,¹ belakangan ini hubungan tersebut telah berubah menjadi keterlibatan praktis di bidang-bidang utama sebagaimana tercantum dalam Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung Republik Indonesia. Hubungan kerja sama yang erat dan telah terjalin antara Pengadilan Agama dan Pengadilan Keluarga Australia membantu lembaga-lembaga peradilan yang berada di garis depan dalam meningkatkan layanan pada klien mereka di Indonesia, serta mendukung pencapaian tujuan-tujuan pembangunan yang lebih luas di Indonesia.

Bab 1 memuat berbagai aturan hukum dan undang-undang yang secara detil mengatur Pengadilan Agama, dengan fokus pada yurisdiksi, kewenangan, dan beban perkara. Bagian ini menunjukkan bahwa, terlepas dari sejarahnya yang lama diabaikan,

Pengadilan Agama menunjukkan bahwa dirinya merupakan salah satu cabang peradilan di Indonesia yang sama besarnya dengan cabang-cabang peradilan lainnya, dan saat ini semakin erat menjalin hubungan secara personal dengan masyarakat dibandingkan dengan kebanyakan pengadilan lain di Indonesia. Bagian ini juga menunjukkan bahwa beban perkara terbesar yang harus ditangani oleh Pengadilan Agama ialah perkara perceraian, dan hampir dua per tiga pemohon adalah perempuan, serta perempuan pada umumnya berhasil dalam berperkara di Pengadilan Agama. Pengadilan Agama, menurut argumentasi kami, pada dasarnya merupakan pengadilan yang banyak mengurus perkara perceraian yang didasarkan pada permohonan perempuan, dan hampir seluruh proses penentuan perkara diselenggarakan dengan mengacu pada Undang-undang yang ada, dan hanya sedikit, itu pun bila ada, mengacu pada sumber-sumber tradisional dalam tradisi hukum Islam.

Bab ini juga secara ringkas membahas kasus khusus adanya Mahkamah Syar'iyah di Aceh, yang memiliki kewenangan dan yurisdiksi yang jauh lebih luas dibandingkan Pengadilan Agama manapun yang ada di Indonesia. Yang terakhir, bab ini juga memuat survei persepsi masyarakat terhadap Pengadilan Agama, yang menunjukkan bahwa Pengadilan Agama secara konsisten dianggap memiliki performa yang baik, berbeda dari citra sistem peradilan pada umumnya yang dianggap buruk.

Bab 2 menyoroti reformasi yang baru-baru ini diperkenalkan oleh Pengadilan Agama dan menjelaskan mengapa Pengadilan Agama telah menjadi ujung tombak reformasi peradilan pro masyarakat miskin di Indonesia. Bab ini menguraikan tiga perubahan besar yang diperkenalkan Pengadilan Agama dalam empat tahun terakhir: suatu survei skala besar yang bertujuan memperoleh masukan dari para klien Pengadilan Agama tentang persepsi mereka terhadap layanan yang diberikan Pengadilan Agama; peningkatan transparansi pengadilan melalui diterbitkannya informasi baru yang lebih detil

tentang berbagai hal yang telah diselenggarakan pengadilan; serta langkah-langkah baru yang diambil untuk memudahkan perempuan, masyarakat miskin, dan masyarakat yang tinggal di daerah terpencil dalam mengakses pengadilan.

Bab 2 juga melihat peranan penting yang dimainkan Pengadilan Agama dalam program-program pembangunan dan penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Bab ini mengkaji bahwa reformasi yang baru-baru ini dijalankan Pengadilan Agama merupakan langkah yang sejalan dengan reformasi untuk meningkatkan akses terhadap keadilan yang dilakukan di Indonesia, serta telah membantu perempuan dan kelompok-kelompok yang terpinggirkan mencapai akses yang lebih luas terhadap layanan dan fasilitas bagi masyarakat, khususnya akses terhadap program penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Indonesia adalah negara dengan penduduk berjumlah lebih dari 230 juta orang dengan kira-kira 65 juta rumah tangga, 14% (atau 9 juta) di antaranya adalah rumah tangga yang dikepalai perempuan. Ketika Pengadilan Agama memberikan akta cerai kepada perempuan, Pengadilan Agama juga secara formal mengakui bahwa perempuan tersebut kini menjadi kepala rumah tangga dan bertanggung jawab atas kebutuhan keluarganya sehari-hari. Akta cerai juga seringkali menjadi dokumen inti untuk dapat mengakses berbagai program yang ada, termasuk layanan kesehatan cuma-cuma, beras bersubsidi (Raskin), dan bantuan langsung tunai, serta subsidi bulanan yang dirancang untuk mendorong anak-anak menyelesaikan wajib belajar sembilan tahun (Program Keluarga Harapan).

Simpulan dalam tulisan ini mengajukan argumen bahwa dengan memberikan peran pada Pengadilan Agama di Indonesia pada era pasca-Soeharto sebagai pengusung perubahan dalam sistem peradilan di bidang reformasi keadilan sosial dan akses terhadap keadilan, kini Pengadilan Agama menjadi model bagi reformasi peradilan di Indonesia. Saat ini Pengadilan Agama bahkan menawarkan pelajaran-pelajaran yang berharga bagi Pengadilan

Agama [Islam] lainnya di Asia Tenggara, yang secara sosial dan agama lebih konservatif dibandingkan Pengadilan Agama di Indonesia. Simpulan tersebut juga mempertimbangkan implikasi peran positif yang diambil oleh Pengadilan Agama bagi Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan yang baru saja diluncurkan Indonesia yang secara eksplisit terkait dengan program baru Indonesia untuk penanggulangan kemiskinan, Tujuan Pembangunan Millenium (*Millennium Development Goals*), dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Indonesia 2010-2014. Tulisan ini ditutup dengan uraian singkat tentang dampak reformasi Pengadilan Agama terhadap kebijakan bantuan pembangunan yang lebih luas di Indonesia.

BAB 1

PENGADILAN AGAMA BAGI MUSLIM INDONESIA

Sistem pengadilan agama (Islam) di Indonesia saat ini memiliki tiga jenjang: Pengadilan Agama, Pengadilan Tinggi Agama, dan Mahkamah Agung. Pengadilan Agama berada di tingkat kabupaten/kota² dan saat ini terdapat 343 Pengadilan Agama tingkat pertama yang tersebar di berbagai kabupaten/kota di Indonesia,³ termasuk 19 Pengadilan Syariah⁴ di Aceh.⁵ Di tingkat banding, saat ini terdapat 29 Pengadilan Tinggi Agama, termasuk Mahkamah Syar'iyah di Banda Aceh.⁶

Pengadilan Agama merupakan pengadilan tingkat pertama yang bersifat eksklusif,⁷ hanya menangani perkara-perkara yang melibatkan Muslim⁸ sebagai pihak yang berperkara serta yang menyangkut isu-isu berikut ini:

- perkawinan.⁹ Perkara terkait perkawinan dipahami sebagai urusan yang diatur berdasarkan UU No. 1 Tahun 1974¹⁰ tentang Perkawinan, dan kebanyakan terkait dengan perceraian. Beberapa bidang perkawinan lainnya yang diatur mencakup, misalnya, permohonan ijin poligami, penyelesaian harta bersama, hak pengasuhan/penguasaan anak dan perwalian, pemberian tunjangan/biaya pemeliharaan anak, pemberian

tunjangan/biaya penghidupan isteri/suami, status hukum anak, pengesahan perkawinan (isbat nikah), dan putusan-putusan terkait dengan 'perkawinan campuran' yang dilangsungkan antara warga negara Indonesia dan warga negara asing.¹¹

- kewarisan;¹²
- wasiat;¹³
- hibah;¹⁴
- wakaf;¹⁵
- zakat,¹⁶ *infaq*, dan *shadaqah*;¹⁷ dan
- ekonomi syariah.¹⁸

Terlepas dari yurisdiksinya yang terbatas, Pengadilan Agama termasuk pengadilan yang paling sibuk di Indonesia. Misalnya, tahun 2009, ada 257.798 perkara yang diajukan ke Pengadilan Agama, dibandingkan dengan 202.754 perkara¹⁹ yang diajukan ke Pengadilan Negeri. Pengadilan Agama menangani perkara dengan jumlah 27% lebih banyak dibandingkan Pengadilan Negeri, terlepas dari begitu luasnya yurisdiksi pidana dan perdata yang dimiliki oleh Pengadilan Negeri serta terbatasnya yurisdiksi Pengadilan Agama, yang, seperti telah disebutkan, didominasi sidang-sidang perceraian. Angka-angka ini tentunya mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun, namun sepertinya Pengadilan Agama akan tetap memiliki jumlah beban perkara yang serupa dengan Pengadilan Negeri pada tahun-tahun mendatang.

Besarnya beban perkara yang ditangani Pengadilan Agama juga mencerminkan kenyataan bahwa perkara perceraian saat ini merupakan kelompok perkara dengan jumlah terbesar dalam sistem peradilan Indonesia, yaitu 50% dari seluruh perkara yang ditangani, diikuti oleh perkara pidana sebesar 33%.²⁰ Banyaknya perkara perceraian yang mendominasi sistem pengadilan Indonesia bahkan lebih mengejutkan lagi dalam konteks litigasi perdata. Misalnya, pada tahun 2009, secara keseluruhan terdapat kira-kira 310.000 perkara/

urusan perdata yang ditangani Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri, dan 230.000 di antaranya merupakan perkara perceraian. Perkara perceraian pada tahun tersebut jumlahnya mencapai 74% seluruh perkara perdata yang disidangkan Pengadilan Agama di Indonesia.

Sebagaimana telah disebutkan, Pengadilan Agama menyidangkan perkara perceraian yang melibatkan Muslim. Perceraian non-Muslim disidangkan di Pengadilan Negeri. Dari keseluruhan jumlah putusan cerai di Indonesia, 98% diputuskan di Pengadilan Agama, dan hanya 2% yang diputuskan di Pengadilan Negeri.²¹ Maka, terlepas dari adanya pengabaian selama puluhan tahun dari negara (dan juga dari kebanyakan donor asing yang bekerja di sektor hukum),²² Pengadilan Agama saat ini amat mungkin merupakan cabang peradilan yang paling aktif di Indonesia, dan merupakan pengadilan yang memiliki keterlibatan paling luas dengan masyarakat Indonesia, khususnya dengan keluarga Indonesia.

Sebagian besar perkara Pengadilan Agama di Indonesia ditangani oleh hakim di tingkat pertama. Jumlah perkara yang disidangkan di Pengadilan Agama yang berlanjut ke tingkat banding ke Pengadilan Tinggi Agama hanya kurang dari 1%.²³ Dari jumlah 1% perkara yang berlanjut disidangkan di Pengadilan Agama pada tahun 2009, hanya kurang dari sepertiganya (0,3%) yang berlanjut ke tingkat banding atau kasasi di Mahkamah Agung. Bandingkan dengan perkara pidana sebanyak 4%, dan perkara perdata sebanyak 34%, dari jumlah perkara yang disidangkan di Pengadilan Negeri pada tahun 2009 berlanjut ke tingkat banding atau kasasi.²⁴ Hal ini merupakan indikasi adanya kepuasan klien Pengadilan Agama atas putusan yang diberikan pengadilan, meskipun, sebagaimana akan ditunjukkan berikut ini, banyak pengguna Pengadilan Agama juga tidak mampu membayar biaya litigasi lebih lanjut.

Di Pengadilan Agama (tingkat kabupaten atau kota di Indonesia), majelis hakim yang terdiri dari tiga orang hakim dalam

menyidangkan perkara pada umumnya menerapkan hukum Islam yang terdapat dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) (Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991), suatu kompilasi hukum Islam yang juga memuat sanksi yang ditetapkan oleh negara, yang dikeluarkan oleh Soeharto sebagai 'pedoman' bagi para hakim Pengadilan Agama. KHI memiliki cakupan yang sempit, hanya mengatur masalah perkawinan, waris, dan wakaf, dan ketentuan-ketentuan di dalamnya hanya membolehkan penerapan tradisi hukum Islam secara amat terbatas. Selama hampir dua dasawarsa, para hakim Pengadilan Agama, pada kenyataannya, amat mengandalkan KHI (bersama dengan UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan serta peraturan pelaksanaannya, Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975) dalam memutus perkara perceraian, pembagian/penyelesaian harta bersama, tunjangan/biaya penghidupan isteri/suami, dan perwalian anak.

Sebagaimana telah ditunjukkan sebelumnya, banding dari Pengadilan Agama akan diajukan ke Pengadilan Tinggi Agama (yang berada di tingkat provinsi).²⁵ Mahkamah Agung, yang berada di Jakarta adalah pengadilan tingkat akhir dalam perkara-perkara yang masuk dalam yurisdiksi Pengadilan Agama, dan juga bagi cabang-cabang peradilan lainnya dalam sistem peradilan Indonesia.²⁶ Kasasi yang diajukan dari Pengadilan Tinggi Agama ke Mahkamah Agung²⁷ hanya dapat dilakukan atas dasar adanya kesalahan penerapan hukum, dan putusan kasasi dapat ditinjau ulang melalui Peninjauan Kembali (PK), yang merupakan tahapan terakhir dalam sistem peradilan di Indonesia. Dalam menangani kasasi dari Pengadilan Tinggi Agama, Mahkamah Agung pada umumnya bersikap cermat dalam melaksanakan yurisdiksinya untuk memeriksa apakah memang terdapat 'kesalahan dalam penerapan hukum'. Pada tahun 2009, hanya 791 perkara yang disidangkan di Pengadilan Agama terus berlanjut hingga ke tingkat kasasi atau PK ke Mahkamah Agung RI.²⁸

Putusan Pengadilan Agama di Indonesia, sebagaimana halnya

prosedur yang dianut pengadilan tersebut, hanya sedikit berbeda dari putusan pengadilan yang sekuler, dan keduanya amat dipengaruhi tradisi pengambilan putusan secara kontinental yang diterapkan di Eropa. Hal ini tidak mengejutkan mengingat Pengadilan Agama berada di bawah Mahkamah Agung yang sekuler, yang saat ini hampir tidak pernah memberikan perhatian mendetil pada sumber-sumber hukum Islam dalam putusannya, dan malahan membatasi dirinya dengan menggunakan hukum dan peraturan Indonesia. Terlebih lagi, Pengadilan Agama tidak memiliki yurisdiksi atau kewenangan yang nyata untuk memutus perkara berdasarkan tradisi hukum Islam. Pengadilan Agama hanya dapat mempertimbangkan sumber-sumber hukum Islam apabila hal ini dimungkinkan dilakukan berdasarkan peraturan atau hukum nasional. Bahkan hal itu pun biasanya dilakukan secara tidak langsung dengan merujuk pada KHI (yang kini telah dianggap usang), yang sudah berupa fikih yang telah diinterpretasikan dan yang telah disaring dan disertai dengan sanksi dari negara, yang tidak mencakup keseluruhan yurisdiksi Pengadilan Agama yang telah berkembang sejak adanya KHI. Sehingga, bahkan ketika Pengadilan Agama mempertimbangkan penggunaan hukum Islam, Pengadilan Agama tidak pernah dapat menggunakan sumber-sumber hukum agama untuk menentang atau mengesampingkan hukum nasional (non-Islam), dan Pengadilan Agama sebenarnya tidak pernah melakukan hal tersebut. Pengadilan Agama banyak mengandalkan peraturan perundang-undangan nasional sebagai sumber hukum yang digunakannya. Sumber-sumber hukum Islam, seperti al-Quran dan Hadis (tradisi Nabi Muhammad), hanya dirujuk sesekali saja dan, yang terpenting, tidak pernah digunakan untuk menentang aturan-aturan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁹

Hal ini dengan jelas terlihat pada prinsip-prinsip yang diterapkan Pengadilan Agama pada sebagian besar perkara yang diputus dalam perkara perceraian. Bahkan dalam yurisdiksi

pengadilan bagi Muslim di Indonesia ini, aturan hukum yang diberlakukan telah banyak menyimpang dari tradisi hukum Islam klasik karena adanya aturan hukum nasional yang membentuk batasan-batasan yurisprudensi Pengadilan Agama. Salah satu contoh yang jelas ialah ditiadakannya cerai-talak (cerai yang diajukan suami) di luar pengadilan. Berdasarkan kebanyakan pemahaman dalam fikih Islam tradisional, seorang suami dapat menceraikan isterinya dengan menyatakan talak sampai tiga kali pada isteri yang hendak dicerainya. Akan tetapi, peraturan modern di Indonesia menyatakan bahwa seorang suami harus mengajukan permohonan ke Pengadilan Agama untuk mendapatkan ijin menyatakan talak pada isterinya. Ijin tersebut hanya akan diberikan apabila Pengadilan berpendapat bahwa setidaknya satu dari enam syarat yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 telah terpenuhi. Apabila ijin tersebut diberikan, Pengadilan kemudian akan menetapkan tanggal di mana suami dapat menyatakan talak pada isterinya di pengadilan saat putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap. Hal ini pada dasarnya meniadakan hak suami untuk secara sepihak menyatakan talak seperti yang terdapat dalam fikih klasik. Dalam upayanya untuk tetap terlihat tunduk pada tradisi hukum Islam, setidaknya pada tampak nominalnya, Pengadilan Agama biasanya bersikap amat cermat dengan hanya memberikan ijin bagi pihak suami untuk menyatakan talak pada isterinya, dan tidak pernah secara otomatis menyatakan bahwa kedua belah pihak bercerai. Dengan kata lain, para pihak akan resmi bercerai hanya setelah suami menyatakan talak pada isterinya di depan sidang Pengadilan Agama, bukan pada saat Pengadilan menyetujui permohonan suami yang meminta ijin untuk menyatakan talak, sekalipun hal ini dilakukan hanya sekadar untuk menyenangkan saja dan bukan sebagai pengakuan yang nyata atas fikih.

Dalam fikih tradisional, seorang isteri Muslimah di Indonesia umumnya dapat menggunakan tiga alasan untuk mengajukan

cerai, meskipun lebih terbatas apabila dibandingkan dengan alasan yang dapat digunakan oleh laki-laki: (1) cerai taklik, bila isteri dapat menunjukkan bahwa suaminya telah melanggar perjanjian nikah (taklik talak); (2) cerai khuluk, yaitu ketika isteri membayar sejumlah uang pada suaminya untuk memperoleh ijin bercerai; atau (3) cerai *fasakh*, yang menyakup beberapa kondisi terbatas, termasuk ketika suami melakukan zina atau menderita impotensi. Akan tetapi, di Indonesia, isteri dapat mengajukan gugatan cerai, yang dikenal dengan nama cerai gugat, dengan alasan-alasan yang sama dengan alasan yang dapat digunakan suami untuk mengajukan cerai, sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975.³⁰ Dari berbagai alasan tersebut, tidaklah mengherankan bilamana alasan yang paling sering digunakan untuk bercerai adalah terjadinya perselisihan dan pertengkaran terus menerus antara suami isteri dan tidak ada harapan untuk hidup rukun lagi dalam satu rumah tangga. Dalam hukum Islam tradisional, seorang suami dapat menceraikan isterinya atas dasar alasan tersebut, namun alasan ini saja tidak cukup bagi isteri yang ingin mengajukan cerai sebelum suami mengijinkannya untuk bercerai.

Sebagai akibat dari adanya penyimpangan dari aturan-aturan fikih dalam aturan yang digunakan untuk perkara perceraian, sistem peradilan agama di Indonesia membuat perempuan lebih banyak mengajukan gugatan dibandingkan laki-laki. Sebagaimana akan ditunjukkan secara lebih rinci dalam tulisan ini, terdapat pola yang jelas yaitu jumlah perempuan yang mengajukan permohonan cerai ke Pengadilan Agama dua kali lebih banyak dibandingkan laki-laki,³¹ dan permohonan mereka biasanya diterima.

Dengan demikian, syaria di dalam sistem peradilan agama bagi Muslim Indonesia lebih banyak bersifat simbolis, setidaknya dalam penggunaannya sebagai sumber hukum formal. Undang-undang membatasi yurisdiksi Pengadilan Agama hanya pada segelintir aspek dalam tradisi hukum Islam, namun dalam bidang-

bidang yang amat terbatas ini pun hukum materiil yang diterapkan oleh Pengadilan Agama berbeda jauh dari pemikiran konvensional, sehingga memunculkan pertanyaan apakah Pengadilan Agama tersebut memang dapat dianggap Islami. Putusan-putusan Pengadilan Agama seringkali sejalan dengan jenis-jenis putusan yang dikeluarkan Pengadilan Negeri dalam perkara-perkara perceraian 'sekuler' yang melibatkan non-Muslim. Putusan-putusan tersebut pada umumnya dapat dengan mudah dipahami dan tidak asing bagi hakim-hakim yang menangani perkara perceraian di lembaga-lembaga peradilan lain yang murni sekuler, misalnya Pengadilan Keluarga di Australia.

Ciri-ciri Pengadilan Agama seperti ini mungkin tak terelakkan, mengingat pengadilan yang menjadi puncak sistem peradilan agama ialah Mahkamah Agung, yang merupakan pengadilan yang sekuler dan didasarkan pada tradisi pengadilan *civil law* (sistem Kontinental) di Eropa. Mahkamah Agung terus mempertahankan adanya pengawasan yang ketat atas pengadilan-pengadilan yang ada di bawahnya, baik melalui yurisdiksi atas banding maupun melalui pelatihan dan administrasi, dan seperti yang telah disebutkan, Mahkamah Agung tidak pernah benar-benar merujuk pada sumber-sumber Islam dalam putusan-putusannya, meskipun putusan tersebut merupakan hasil banding dari Pengadilan Tinggi Agama.

Pengalaman di Aceh

Selain dari KHI dan Undang-undang yang diterapkan di Pengadilan Agama, muatan syariah lainnya kebanyakan tidak memiliki kekuatan hukum formal di pengadilan di Indonesia saat ini, dan hal tersebut memang telah terjadi sepanjang sejarah berdirinya Republik Indonesia. Akan tetapi, sebagaimana telah disebutkan, terdapat pengecualian di Provinsi Aceh,³² dengan diberikannya kekuatan hukum kepada Mahkamah Syar'iyah,³³ dan Qanun (aturan hukum bagi Muslim di Aceh, yang sebagian besar didasarkan pada norma-

norma syariah) dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda).³⁴

Berbagai lembaga Islam lainnya telah dibentuk secara formal di Aceh, termasuk Dinas Syariat Islam (Qanun No. 33 Tahun 2001) yang berada di bawah Gubernur, dan Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU),³⁵ yang menjadi wahana bagi berbagai kelompok ulama untuk melancarkan (dengan perjuangan) berbagai pengaruhnya atas pembentukan dan pelaksanaan Qanun.³⁶ Tentu saja terdapat Perda lainnya yang mencoba menerapkan norma-norma Islam di provinsi-provinsi lain di Indonesia, misalnya, di Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, dan pada khususnya, Jawa Barat. Namun, di provinsi-provinsi tersebut tidak ada lembaga birokrasi atau peradilan Islam yang baru dan secara formal didirikan oleh negara untuk secara khusus mengurus Perda Syariah. Di luar Aceh, beberapa Perda diberlakukan secara formal dan konsisten oleh Pemerintah Daerah atau oleh Pengadilan setempat.

Akan tetapi di Aceh, Pengadilan Agama yang ada di tingkat pertama pada tiap-tiap kabupaten atau kota telah dibangun kembali sebagai pengadilan syariah yang secara khusus memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perkara-perkara yang tercakup dalam Qanun. Sidang banding akan dilangsungkan di Mahkamah Syar'iyah yang ada di tingkat provinsi dan berlokasi di Banda Aceh,³⁷ kemudian dapat dilanjutkan dengan kasasi ke Mahkamah Agung di Jakarta, dan Peninjauan Kembali (PK) sebagai upaya banding terakhir, sama halnya dengan yang berlaku di Pengadilan Agama di Indonesia.³⁸ Mengamati hal ini, meski mendapat nama baru, secara kelembagaan Mahkamah Syar'iyah yang baru dibentuk di Aceh masih merupakan bagian dari sistem peradilan agama, dan tunduk pada pengawasan administratif Mahkamah Agung, sebagaimana Pengadilan Agama lainnya di Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam Undang-undang Pemerintahan Aceh, suatu Undang-undang di Indonesia yang menegaskan perjanjian damai di Aceh pasca-Tsunami untuk mengakhiri konflik pemisahan diri Provinsi Aceh pada tahun 2005.³⁹

Akan tetapi, melalui Qanun, yurisdiksi Mahkamah Syar'iyah telah mengalami perluasan, jauh melebihi yurisdiksi utama yang dimiliki Pengadilan Agama lainnya. Mahkamah Syar'iyah, dengan tambahan kewenangan baru yang diperoleh dari Qanun dan dari Undang-undang Pemerintahan Aceh,⁴⁰ kini dapat menerima perkara yang terkait dengan berbagai aspek dalam hukum pidana dan bidang-bidang lainnya yang sebelumnya secara tradisional tak tersentuh oleh Pengadilan Agama Indonesia. Tak pelak lagi, hal ini membuat para hakim di Aceh mengembangkan doktrin-doktrin peradilan baru melalui interpretasi mereka atas Qanun (yang tidak berlaku di luar Aceh karena berupa Peraturan Daerah).⁴¹ Hakim-hakim itu, misalnya, saat ini dihadapkan pada peraturan dan hukum acara pidana baru, serta penerapan hukuman yang juga baru, seperti hukuman cambuk, yang tidak berlaku di tempat lain di Indonesia.

Dalam hal ini, ulama konservatif yang mendorong penyusunan Qanun telah dapat menciptakan suatu badan fikih baru untuk Aceh yang, meskipun masih merupakan produk undang-undang dan birokrasi, hanya memiliki sedikit hubungan dengan aturan hukum nasional atau lembaga birokrasi nasional, dan justru mencerminkan pemikiran yang berakar pada tradisi Islam setempat. Para ulama melakukan hal tersebut dengan cara menyiapkan rancangan Qanun, memberikan saran pada Pemerintah Daerah, dan bahkan ikut serta dalam pembahasannya di Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) — terkait dengan materi dalam Qanun tersebut.⁴²

Pengadilan syariah di Aceh, meskipun pada awalnya enggan menjalankan wewenang yang diberikannya, kini mulai memainkan peran barunya sebagaimana yang diharapkan para ulama setelah bencana Tsunami pada tahun 2004. Meskipun masih belum diketahui sampai seberapa jauh Mahkamah Agung di Jakarta akan terus mengizinkan pengadilan syariah di Aceh melanjutkan apa yang telah mereka perbuat, pengadilan syariah di Aceh sudah mulai beranjak dari pola yang terdapat pada Pengadilan Agama lainnya. Pengadilan

syariah di Aceh berpotensi membawa perkembangan revolusioner tentang cara-cara peradilan di Indonesia dalam memperlakukan tradisi hukum Islam. Akan tetapi, hal tersebut tidak akan kami bahas lebih lanjut dalam tulisan ini. Tulisan ini akan lebih difokuskan pada penyelenggaraan Pengadilan Agama di tempat-tempat lainnya di Indonesia.

Negara, Bukan Syariah

Gagasan modern tentang negara-bangsa didasarkan pada ide tentang sekulerisme, atau setidaknya pada gagasan bahwa negara memiliki kewenangan yang terlepas dari kewenangan agama.⁴³ Hal ini berarti bahwa negara dengan populasi Muslim selalu menghadapi tantangan menegosiasikan hubungannya dengan Islam, karena Islam merupakan sumber kewenangan alternatif selain dari peraturan dan undang-undang dasar yang ada pada suatu negara-bangsa. Selain itu, karena akan selalu ada pemimpin-pemimpin agama Islam yang berjuang agar kewenangan atas dasar agama tersebut dapat dijalankan. Di negara modern yang berpenduduk Muslim, seperti Indonesia, negosiasi ini pada dasarnya juga bersifat politis. Hal ini terjadi karena 'Islam', khususnya tradisi hukum Islam, seringkali dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok oposisi untuk menentang legitimasi pemerintahan yang berkuasa.

Seperti halnya negara-bangsa lainnya di Asia Tenggara yang memiliki populasi Muslim yang besar, Indonesia telah menggunakan mekanisme birokrasi dan hukum untuk menjalankan kendali atas interpretasi Islam dengan cara mengontrol tradisi hukum Islam dan lembaga-lembaga peradilannya secara ketat. Secara historis, Indonesia telah berhasil menjalankan kendali atas kelompok masyarakat Muslim yang jumlahnya mencapai 90% penduduk. Hal ini merupakan strategi yang diwarisi negara Indonesia modern dari penjajahan Belanda, dan hal ini juga merupakan kebijakan negara

yang banyak diberlakukan pada era Orde Baru, zaman pemerintahan Soeharto antara tahun 1966 hingga 1998, suatu periode ketika Islam seringkali ditafsirkan berpotensi menjadi ancaman politik terhadap negara yang terpusat, otoritarian, dan sekuler yang telah dibentuk oleh militer.

Kontrol semacam ini, disertai represi yang dilakukan secara terang-terangan terhadap Islam politik, telah banyak berkurang dalam kurun waktu kira-kira sepuluh tahun setelah Soeharto mengundurkan diri pada bulan Mei 1998. Banyak pembatasan atas ekspresi identitas Muslim yang diterapkan selama Pemerintah Orde Baru dicabut tidak lama setelah kejatuhan Soeharto, yakni pada saat demokratisasi Indonesia menuju era keterbukaan baru. Hal ini mengakibatkan munculnya identitas Islam yang begitu marak dalam kehidupan pribadi dan publik, termasuk dalam politik. Berbagai kelompok Muslim (sebagian kelompok Muslim besar dan utama, dan sebagian lagi kelompok Muslim marjinal) mulai menyuarakan kembali seruan yang telah lama ada untuk membentuk masyarakat yang lebih Islami dan berlandaskan syariah, sekalipun dengan beraneka ragam visi, yang kadang dampaknya terpolarisasi.

Sejak saat itu, banyak perhatian diberikan kepada apa yang disebut dengan 'kebangkitan Islam' yang di Indonesia dilihat sebagai bagian dari demokratisasi, serta adanya seruan untuk memberikan pengakuan yang lebih besar pada syariah (hukum Islam) yang dilihat sebagai ciri fenomena kebangkitan Islam tersebut, serta tantangan-tantangan yang muncul dan dihadapi oleh pemerintahan yang berkuasa pasca-Soeharto, dan yang dihadapi oleh negara Indonesia itu sendiri.⁴⁴ Pernyataan hasil reka-ulang judul buku karangan Arskal Salim yang belum lama diterbitkan terkait topik ini, 'Islamisasi hukum di negara Indonesia modern' merupakan 'tantangan langsung bagi negara sekuler', tampaknya umum diterima.⁴⁵ Tak diragukan lagi, pendukung Syariahisasi (atau Islamisasi hukum) garis keras memang mencoba mengajukan tantangan tersebut. Pun

tak diragukan lagi bahwa banyak penentang Syariahisasi melihat Islamisasi hukum sebagai ancaman bagi masyarakat Indonesia yang majemuk dan negara Indonesia yang pada dasarnya sekuler. Mereka melihat kemajemukan dan sekulerisme sebagai hal penting yang mendasar dalam tawar-menawar politik yang berakhir pada tahun 1945, yang membawa gugusan kepulauan Indonesia menjadi negara kesatuan yang berbentuk Republik. Bagi mereka, pemerintahan yang sekuler dan masyarakat beragama yang beragam dan majemuk merupakan gagasan yang telah disimbolkan dalam wacana politik Indonesia sejak kemerdekaan dengan mengacu pada ideologi negara, yaitu Pancasila, yang digunakan semua Presiden yang memerintah pada dan setelah masa kemerdekaan untuk menjustifikasi penolakan mereka atas pendirian negara Islam sebagaimana dituntut oleh minoritas Muslim.⁴⁰

Pertentangan ini berlanjut dan berkembang di Pengadilan Agama. Pengadilan Agama telah lama menjadi forum resmi yang menentukan, yakni tempat negara membuat dan menerapkan tafsirannya secara ketat pada syariah yang kebanyakan hanya dibatasi pada masalah perdata saja, khususnya perkara perceraian. Kami meyakini bahwa, selain Aceh, Pengadilan Agama tidak banyak terpengaruh oleh dorongan Islamisasi hukum yang konservatif. Pengadilan Agama telah secara konsisten mempertahankan dukungan bagi nasionalisme negara yang didasarkan pada Pancasila serta interpretasi syariah yang didasarkan tidak pada sumber-sumber hukum Islam tradisional, al-Qur'an, Hadis Nabi, dan fikih tradisional, namun pada aturan hukum negara, sekalipun hal tersebut terkadang dianggap bertentangan dengan sumber-sumber tradisional dimaksud.

Alhasil, Pengadilan Agama di Indonesia saat ini menjadi contoh bagi penjelasan Sami Zubaida tentang situasi hukum Islam kontemporer pada kebanyakan masyarakat Muslim:

...[d]imasukkannya syariah ke dalam negara telah memisahkan syariah dari tempatnya yang religius, dari kitab dan tradisi fikih menjadi manual negara, pemeliharaannya berpindah dari tangan para ulama ke tangan para birokrat dan pembuat undang-undang ... Aturan hukum dan putusan peradilan saat ini tunduk pada logika politik dan birokrasi ... Para hakim memberikan putusan mereka sesuai dengan kitab undang-undang dan bukan berdasarkan pada kitab-kitab fikih.⁴⁷

Abdullahi An-Na'im mencoba menjelaskan hal ini dengan menggunakan argumentasi sebagai berikut:

prinsip syariah manapun yang ditegakkan pemberlakuannya melalui otoritas negara dengan cara paksaan akan tidak lagi menjadi bagian dari sistem normatif Islam dan akan menjadi ungkapan kehendak politik negara ... [H]asil pemberlakuan dan penegakan prinsip-prinsip tersebut oleh lembaga-lembaga negara selalu menjadi masalah hukum sekuler dan bukannya syariah sebagai sistem normatif agama dalam Islam.⁴⁸

Pernyataan An-Na'im tampaknya menjelaskan Pengadilan Agama di Indonesia yang menangani perkara umat Muslim, di satu sisi telah menjadi agen untuk agenda yang lebih membebaskan, yang mencerminkan aspirasi gerakan Reformasi yang telah mendominasi kebijakan negara pada era pasca-Soeharto, namun di sisi lain pengadilan yang sama telah banyak mengabaikan aspirasi organisasi Islam konservatif, yang makin tumbuh menonjol pada masa yang bersamaan.

Pendukung Islamisasi yang konservatif seringkali mendapat kritik di Indonesia karena sikapnya yang terang-terangan menunjukkan permusuhan pada perempuan, misalnya, dalam pengaturan cara berpakaian perempuan, atau dalam membatasi ruang

gerak perempuan di masyarakat. Pengadilan Agama, sebaliknya, telah memimpin upaya-upaya peradilan untuk memperbaiki kedudukan hukum dan kapasitas perempuan untuk menjalankan hak-hak mereka dalam hal hukum keluarga, khususnya hak untuk bercerai dengan cepat dan murah. Sebagaimana telah dijelaskan oleh Daniel Lev, Pengadilan Agama selama puluhan tahun memang memiliki budaya lembaga yang bersimpati pada perempuan yang berperkara. Hal ini telah diperkuat melalui kutipan tulisannya berikut ini:

*Aturan hukum keluarga Islam di Indonesia telah lama dianggap sebagai salah satu aturan yang paling liberal di dunia Muslim. Perjanjian pernikahan diuraikan dengan jelas dan fleksibel, sebagian karena adanya tekanan dan masukan dari organisasi-organisasi perempuan dalam beberapa puluh tahun terakhir. Selain itu, kantor urusan agama dan pengadilan diam-diam telah bersimpati pada perempuan yang mengalami pernikahan yang buruk. Dalam penelitian saya tentang peradilan Islam, yang pada awalnya sempat didasari oleh beberapa miskonsepsi yang umum terjadi, perlahan-lahan saya menyadari bahwa pengadilan umumnya lebih condong pada perempuan yang merupakan klien utama mereka. Mereka jarang menolak permohonan cerai yang diajukan oleh perempuan ...*⁴⁹

Sebagaimana telah ditegaskan oleh para hakim Pengadilan Agama dalam diskusi dengan penulis, religiusitas Islam mereka seringkali diungkapkan tanpa banyak merujuk pada fikih dan doktrin, namun lebih pada keinginan untuk mencapai apa yang mereka lihat sebagai keadilan jender dan sosial. Posisi ini, apapun manfaatnya, jauh dari nilai-nilai agama yang diekspresikan oleh para pendukung Islamisasi konservatif di Indonesia.

Pengadilan Agama di Dalam Sistem Peradilan yang Kurang Berfungsi

Pentingnya sistem peradilan agama melampaui isu sekulerisme *versus* agama di Indonesia. Peradilan di Indonesia secara keseluruhan telah lama mendapat reputasi sebagai peradilan yang korup, mengalami pembusukan lembaga, dan memiliki kompetensi rendah. Pandangan serupa juga dimiliki oleh sebagian besar orang Indonesia dan juga telah banyak dituliskan dalam literatur tersendiri.⁵⁰ Akan tetapi, penjelasan Lev berikut ini, yang mencela kondisi pengadilan Indonesia pada saat Presiden Soeharto mengundurkan diri dan mengakhiri Orde Baru pada bulan Mei 1998, bisa dianggap memadai:

Indonesia menonjol karena kondisi negara tersebut tereduksi menjadi kumpulan lembaga yang porak-poranda dalam waktu empat puluh tahun ... Pada pertengahan tahun 1998, saat Presiden Suharto mengundurkan diri dari jabatannya, tidak ada satupun lembaga utama negara yang dapat dianggap cukup sehat. Korupsi, inkompetensi, salah-arrah, dan kebobrokan lembaga merupakan ciri yang umum dijumpai. Peradilan, kejaksaan, dan kepolisian tidak mendapatkan pendanaan yang cukup dan harus membiayai dirinya sendiri. Semua lembaga telah ditundukkan oleh otoritas politik setidaknya sejak tahun 1960, yang mengakibatkan terciptanya kebebasan yang begitu besar, dalam kondisi subordinasi mereka, untuk menjaga dirinya sendiri. Proses hukum hanya menyisakan sedikit sekali integritas, dan hal serupa juga berlaku pada kebijakan publik.⁵¹

Pada era pasca-Soeharto, beberapa kemajuan reformasi menuju peradilan yang baru dan independen dilakukan di bawah kepemimpinan Ketua Mahkamah Agung Bagir Manan (2001-2008). Hal ini dilakukan sejalan dengan serangkaian 'Cetak Biru Pembaruan

Peradilan' yang begitu impresif disusun oleh Mahkamah Agung bersama dengan satu LSM terdepan di bidang reformasi hukum, Lembaga Independensi Peradilan (LeIP), yang dipimpin oleh pengacara dan aktivis Reformasi yang masih berusia muda. Meskipun Cetak Biru ini masih belum diimplementasikan seluruhnya, dokumen ini menjadi fondasi penting bagi kelanjutan reformasi peradilan di Indonesia.⁵²

Meskipun demikian, kedudukan peradilan di tingkat nasional masih dipandang rendah. Pengadilan Indonesia pada umumnya masih dipandang dengan penuh rasa curiga, bagaikan lembaga yang inkompeten dan tidak efisien, atau bahkan sebagai lembaga yang secara sistemik memiliki masalah ketidakjujuran dan hanya mencari rente. Oleh karena itu, banyaknya orang Indonesia yang melihat sistem peradilan agama (nasional) sebagai satu dari segelintir pengecualian dari sistem peradilan yang mengalami disfungsi yang terlembagakan menjadi amat signifikan. Yang mengejutkan—mengingat banyaknya asumsi yang sering dilontarkan bahwa pengadilan Indonesia dipenuhi oleh kelompok semacam 'mafia'—Pengadilan Agama secara umum dipandang tidak korup dan memberikan layanan yang baik pada pihak-pihak yang berperkara. Persepsi ini konsisten dalam kira-kira sepuluh tahun belakangan ini. Suatu survei tahun 2001 menemukan, misalnya, bahwa masyarakat Indonesia menganggap Pengadilan Agama sebagai lembaga negara yang paling jujur dan efektif di seluruh Indonesia.⁵³ Pengadilan Agama memperoleh peringkat lebih tinggi dibandingkan DPR pasca-Soeharto,⁵⁴ pemerintah eksekutif, kepolisian, dan badan peradilan lain serta komisi-komisi pemerintah lainnya, terlepas dari kurangnya fasilitas serta pendanaan yang kerap diasosiasikan dengan Pengadilan Agama. Lebih khusus lagi, temuan survei tahun 2001 menunjukkan hal yang 'mengejutkan' bahwa Pengadilan Agama mendapat peringkat tinggi pada kriteria 'melakukan tugasnya dengan baik' dan 'dapat dipercaya'.⁵⁵

Pada tahun 2007 dan 2009, penulis dilibatkan dalam survei

para pengguna Pengadilan Agama sebagai bagian dari studi tentang akses dan kesetaraan pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama yang didanai oleh *Indonesia Australia Legal Development Facility* (IALDF) yang berada di bawah AusAID.⁵⁶ Temuan-temuan ini kembali menyuarakan temuan yang sebelumnya telah didapat dari studi pada tahun 2001. Salah satu temuannya, misalnya, 83,3% pengguna pengadilan merasa 'para hakim mendengarkan mereka'; 88,2% merasa para staf memperlakukan mereka 'senantiasa dengan penuh rasa hormat'; dan 73% merasa para staf selalu siap dan bersedia menjawab pertanyaan dan menjelaskan prosedur yang ada. 74% merasa perkara mereka telah disidangkan dengan 'cepat dan efisien' dan, yang mengejutkan, 63,2% menyatakan bahwa mereka merasa 'proses pengadilan berjalan tidak menegangkan'. Mungkin data statistik yang paling signifikan ialah adanya temuan bahwa 71,1% dari 1.000 pengguna pengadilan yang disurvei menyatakan 'akan kembali ke Pengadilan Agama' apabila mereka menghadapi 'perselisihan yang serupa di masa mendatang'. Hal ini kemungkinan besar disebabkan bukan hanya karena yurisdiksi pengadilan yang memang diwajibkan bagi Muslim untuk beberapa jenis perselisihan tertentu, misalnya perceraian. Banyak perkawinan dan perceraian di Indonesia pada kenyataannya dilangsungkan secara informal, di luar sistem yang diselenggarakan negara,⁵⁷ dan oleh karenanya yurisdiksi untuk perceraian yang bersifat wajib nyatanya bukanlah faktor penentu bagi kebanyakan orang Indonesia. Jadi, banyaknya orang Indonesia yang bersedia kembali ke Pengadilan Agama setidaknya dapat dibaca sebagai pernyataan atas dasar pilihan, dan disebabkan oleh rasa puas terhadap pengadilan tersebut—dan mungkin juga sebagai bentuk pengakuan atas pentingnya Pengadilan Agama sebagai sarana mengakses layanan negara lainnya, yang akan diuraikan lebih lanjut dalam tulisan ini.

Dari perspektif ini, Pengadilan Agama dapat dilihat sebagai salah satu lembaga peradilan Indonesia yang paling berhasil. Dalam

beberapa hal, ini dianggap sebagai ironi karena pengadilan tersebut telah lama diabaikan oleh negara dan dianggap sebagai lembaga yang (eksistensinya) dalam peradilan nasional tidak lebih penting dibandingkan dengan peradilan umum. Hal ini tampaknya mulai berubah, kebanyakan diakibatkan karena pengalihan wewenang atas Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama dari pihak eksekutif (yaitu masing-masing Departemen Kehakiman dan Departemen Agama) kepada pihak pengadilan (Mahkamah Agung). Hal ini merupakan hasil dari reformasi Satu Atap yang dilakukan pada era pasca-Soeharto, yang dipicu oleh reformasi konstitusional setelah runtuhnya rezim Orde Baru, termasuk, khususnya, amandemen Pasal 24 UUD 1945 yang akhirnya memberikan independensi pada lembaga peradilan dari pemerintahan eksekutif.⁵⁸

Reformasi Satu Atap dimaksudkan untuk menjalankan pemisahan kekuasaan (*trias politika*) di dalam sistem baru yang bergerak menjadi demokratis, membentuk peradilan yang independen dengan jalan membebaskan pengadilan dari cengkraman kendali Menteri Kehakiman⁵⁹ dan Presiden, dan, dalam hal Pengadilan Agama, dari Menteri Agama.⁶⁰ Reformasi ini, khususnya aturan hukum tentang sistem Satu Atap (UU No. 35 Tahun 1999), membuka berbagai kemungkinan baru bagi pengadilan, dan memungkinkan pengadilan memikirkan kembali hampir setiap aspek operasional mereka, termasuk cara mereka menangani pengguna pengadilan, khususnya Muslim yang miskin dan terpinggirkan. Pengadilan Agama Indonesia dengan sigap meraih peluang-peluang tersebut dan telah berhasil mengubah diri mereka dalam banyak hal. Pengadilan Agama kini mampu memberikan kontribusi secara signifikan untuk meningkatkan akses terhadap keadilan serta mengubah persepsi terhadap lembaga peradilan di Indonesia secara keseluruhan.

BAB 2

KEADILAN, PEMBANGUNAN, DAN PENGADILAN AGAMA

Pengadilan Agama Indonesia memanfaatkan retorika Reformasi yang digaungkan pasca-Soeharto untuk mengubah diri dalam sepuluh tahun terakhir ini, dari pelaku marjinal dalam peradilan nasional menjadi pemimpin dalam upaya menciptakan sistem peradilan yang lebih modern, terbuka, akuntabel, dan mudah diakses. Berkat keberhasilannya, Pengadilan Agama telah mendapatkan dukungan tambahan yang signifikan dari negara, termasuk pendanaan yang jumlahnya bertambah begitu besar. Pengadilan Agama di Indonesia kini dilihat sebagai pengadilan yang paling terbuka, bersih, dan efisien dari yang dulunya merupakan pengadilan yang tidak dianggap. Pengadilan Agama telah berhasil membuat upaya yang signifikan untuk meningkatkan akses terhadap keadilan bagi masyarakat miskin dan kelompok masyarakat terpinggirkan, khususnya bagi perempuan.

Bab ini menguraikan tiga inisiatif reformasi utama yang diperkenalkan Pengadilan Agama dalam empat tahun terakhir, serta dampaknya terhadap perwujudan keadilan dan penanggulangan kemiskinan dan pembangunan. Satu langkah utama dalam proses

reformasi yang dijalankan ialah survei skala besar terhadap para klien pengguna, yang telah disinggung pada bab sebelumnya, yang mencoba mencari masukan dari para klien Pengadilan Agama tentang persepsi mereka terhadap layanan yang diberikan pengadilan. Hasil survei ini telah membawa upaya yang lebih besar dalam meningkatkan akses ke pengadilan bagi perempuan, masyarakat miskin, dan mereka yang tinggal di pelosok Nusantara. Pada saat yang sama, Pengadilan Agama memulai upaya reformasi yang signifikan untuk mendorong keterbukaan pengadilan yang lebih besar melalui publikasi informasi secara luas dan mudah diakses, baik melalui internet maupun publikasi dalam bentuk buku tentang pekerjaan-pekerjaan yang telah dilakukan Pengadilan.

Studi tentang Akses dan Kesetaraan di Pengadilan Agama 2007–2009

Pekerjaan mendasar pada sistem peradilan manapun ialah menyelesaikan perkara dengan seadil-adilnya. Warga biasanya memiliki penilaian tersendiri tentang apa yang dimaksud dengan keadilan, dan apa yang mereka harapkan dari pengadilan, terlepas dari jenis perkaranya, baik perkara pidana, perkara yang menyangkut hukum keluarga, ataupun urusan niaga. Ketika seseorang makin merasa tidak nyaman memahami proses peradilan serta bentuk persidangan dan putusan, atau semakin sering mereka kembali ke pengadilan tanpa kemajuan yang berarti, atau makin banyak uang yang diminta untuk membayar biaya pengadilan (atau, kadang, dalam bentuk suap), maka mereka akan semakin tidak merasakan keadilan telah ditegakkan.

Namun demikian, pengadilan seringkali dipandang sebagai lembaga yang hanya berfokus pada lembaganya sendiri dan tidak tersentuh oleh realita kehidupan yang dihadapi oleh banyak orang. Dari tiga pilar pemerintahan, peradilan seringkali merupakan cabang

yang paling tidak dipahami. Warga masyarakat tidak memiliki hak untuk memilih awak peradilan, dan juga pada umumnya tidak pernah mendengar atau membaca kegiatan sehari-hari para hakim (kecuali dalam perkara yang penuh sensasi) sebagaimana yang mereka saksikan terhadap orang-orang yang duduk di cabang pemerintahan eksekutif. Pada kenyataannya, di banyak negara, warga masyarakat dapat menjalani hidup tanpa harus berurusan dengan pengadilan. Pun bila warga masyarakat harus berurusan dengan pengadilan, kemungkinan besar hal ini terjadi dalam konteks urusan hukum keluarga. Hal seperti ini juga yang terjadi di Indonesia.

Penelitian besar “Studi tentang Akses dan Kesetaraan di Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama di Indonesia” yang dilakukan pada tahun 2007 hingga 2009⁶¹ dimaksudkan untuk melihat apa yang dirasakan masyarakat Indonesia sehubungan dengan perlakuan yang mereka terima dari pengadilan yang menangani urusan hukum keluarga. Penelitian ini merupakan survei yang pertama kalinya dilakukan di pengadilan manapun di Indonesia, dan merupakan proyek penelitian kerja sama yang dipimpin oleh Mahkamah Agung dan didukung oleh Pengadilan Keluarga Australia dan *Indonesia Australia Legal Development Facility* (IALDF) yang didanai oleh AusAID. Survei ini bertujuan menghasilkan data empiris bagi Mahkamah Agung RI tentang kualitas layanan yang diberikan pada pengguna pengadilan di bidang hukum keluarga oleh dua yurisdiksi pengadilan terbesar di Indonesia, yaitu Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama.

Studi ini melihat tingkat kepuasan warga masyarakat yang benar-benar menggunakan pengadilan Indonesia untuk menangani urusan hukum keluarga mereka. Studi ini juga berupaya mengetahui apakah ada kelompok-kelompok masyarakat, khususnya yang hidup di bawah garis kemiskinan, yang tidak dapat atau tidak bersedia mengakses layanan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama untuk mengurus perceraian dan akta kelahiran, dan apabila memang

demikian, mencari tahu penyebabnya. Studi ini juga berupaya mengusulkan respon kebijakan yang strategis (baik dari segi keuangan maupun organisasi) untuk menjadi bahan pertimbangan bagi Mahkamah Agung dalam memberikan akses yang lebih luas bagi masyarakat terhadap Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama. Studi ini memasukkan isu-isu tersebut dengan fokus khusus pada perkara perceraian (karena semua perkara perceraian harus diputus oleh pengadilan-pengadilan tersebut) dan pada penetapan akta kelahiran oleh Pengadilan Negeri. Studi tentang akses dan kesetaraan ini juga melihat betapa ketiadaan akta kelahiran dapat mempengaruhi akses seseorang terhadap layanan publik yang lebih luas, misalnya, untuk memperoleh pendidikan dan layanan kesehatan.⁶²

Dalam tiga tahun pelaksanaannya, studi ini menyurvei kurang lebih 2.500 orang Indonesia untuk mengetahui pandangan dan persepsi mereka tentang hukum keluarga dan akses terhadap pengadilan di Indonesia, serta mengkaji dan menganalisis 1.214 berkas perkara pengadilan tentang perceraian dan akta kelahiran. Sebanyak 68 Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama di 18 provinsi dilibatkan dalam studi ini. Berikut ini temuan-temuan utama dari studi tersebut (temuan secara lengkap dapat dibaca pada lampiran):

1. Kelompok masyarakat Indonesia yang paling miskin menghadapi kendala besar dalam membawa perkara hukum keluarga mereka ke pengadilan. Sembilan dari sepuluh perempuan kepala keluarga yang disurvei hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia ternyata tidak dapat mengakses pengadilan untuk mengurus perkara perceraian mereka. Mereka menyatakan bahwa kendala utama yang dihadapi ialah kesulitan keuangan, terutama terkait dengan biaya perkara pengadilan dan biaya transportasi untuk menjangkau pengadilan.
2. Dari responden yang disurvei, diperoleh rata-rata biaya keseluruhan untuk memproses perkara di Pengadilan Agama

sebesar Rp 800.000,- (atau hampir empat kali lipat pendapatan per kapita per bulan yang diperoleh mereka yang hidup pada atau di bawah garis kemiskinan Indonesia: *Badan Pusat Statistik*, 2009).⁶³ Pada tahun 2008, rata-rata total biaya perkara perceraian di Pengadilan Negeri berkisar Rp 2 juta apabila tanpa pengacara (sekitar 10 kali lipat pendapatan per kapita per bulan yang diperoleh mereka yang hidup pada atau di bawah garis kemiskinan Indonesia), dan Rp 10 juta apabila menggunakan pengacara (52 kali lipat pendapatan per bulan per kapita yang diperoleh mereka yang hidup pada atau di bawah garis kemiskinan Indonesia).

3. Perempuan dua kali lebih banyak mengajukan perkara perceraian ke pengadilan dibandingkan laki-laki. Sembilan dari sepuluh perkara yang diajukan berhasil.
4. Jumlah uang panjar biaya perkara yang ditetapkan pengadilan bagi klien dalam perkara perdata, seperti perceraian, biasanya lebih tinggi dibandingkan biaya perkara sesungguhnya. Hal ini menjadi penghambat bagi para pencari keadilan, khususnya masyarakat miskin. Pengembalian sisa uang panjar di akhir perkara merupakan hal penting bagi klien, khususnya masyarakat miskin, namun hal ini tidak selalu terjadi. Dari hasil survei, para pengguna Pengadilan Agama rata-rata membayar uang panjar 24% lebih tinggi dibandingkan biaya perkara yang dinyatakan dalam putusan akhir. Di Pengadilan Negeri angka ini menjadi 79% lebih tinggi.
5. Terdapat suatu siklus perkawinan dan perceraian tidak resmi pada banyak perempuan kepala keluarga (PEKKA)⁶⁴ yang hidup di bawah garis kemiskinan. Tidak diperolehnya dokumen hukum sehubungan dengan perkawinan dan perceraian yang terjadi dikaitkan dengan tidak diperolehnya akta kelahiran bagi 56% anak-anak yang dilahirkan dari perkawinan tersebut.
6. Bagi warga Indonesia yang membawa perkara hukum keluarga

mereka ke pengadilan, terdapat tingkat kepuasan yang tinggi di kalangan klien pengadilan. 71% klien Pengadilan Agama dan 69% klien Pengadilan Negeri mengatakan mereka akan kembali lagi ke pengadilan tersebut apabila mereka menghadapi masalah hukum keluarga yang serupa.

Keadilan dan Pembangunan

Studi ini menghasilkan temuan penting yang bukan hanya karena temuan tersebut memberikan masukan tentang apa yang dipahami oleh masyarakat Indonesia tentang sistem hukum mereka. Temuan yang didapat juga menunjukkan betapa interaksi antara individu dan sistem hukum yang tampaknya berjalan biasa saja dapat berdampak penting pada pembangunan dan penanggulangan kemiskinan. Hal inilah yang terjadi khususnya terkait dengan isbat nikah dan perceraian serta pemberian akta kelahiran.

Pada tahun 2010, Badan Pusat Statistik (BPS) memperkirakan terdapat 65 juta rumah tangga di Indonesia, dan 9 juta di antaranya (14%) adalah rumah tangga dengan perempuan sebagai kepala keluarga.⁶⁵ Untuk dapat mengakses berbagai layanan kesejahteraan yang disediakan oleh pemerintah, perempuan yang menjadi kepala keluarga harus dapat menunjukkan bahwa mereka memang benar-benar berperan sebagai kepala rumah tangga, dan hal ini harus ditunjukkan kepada pejabat pemerintah setempat yang mengeluarkan kartu keluarga yang menyatakan keterangan tidak mampu, kartu Jamkesmas, kartu untuk Raskin dan Bantuan Langsung Tunai (yang seringkali dianggap sebagai pemberian uang tanpa syarat). Karena akta cerai banyak digunakan sebagai bukti dasar untuk mendapatkan identitas baru atau kartu keluarga baru yang dapat membuktikan bahwa perempuan memang benar merupakan kepala keluarga, akses ke Pengadilan Agama bagi masyarakat miskin dan khususnya bagi perempuan menjadi penting bagi mereka apabila mereka memang

ingin mendapatkan layanan kesejahteraan dari pemerintah. Data pada tabel 1-3 (rangkuman dari temuan Studi Akses dan Kesetaraan) menunjukkan bahwa meskipun 94% perempuan kepala keluarga yang disurvei dan yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia dapat mengakses program Raskin, tetapi mereka mengalami lebih banyak kesulitan dalam mendapatkan BLT dan layanan kesehatan.

Di Indonesia layanan pemerintah yang pro masyarakat miskin, termasuk BLT dan pemberian layanan layanan kesehatan cuma-cuma, diberikan melalui dua jalur pendekatan:

1. Badan Pusat Statistik (BPS) menetapkan kuota per kabupaten untuk skema BLT atau layanan kesehatan cuma-cuma.
2. Masing-masing program memiliki pendekatan target yang berbeda untuk tiap kabupaten. BLT menggunakan daftar yang dikeluarkan oleh BPS yang berisi data masyarakat miskin di kabupaten, sedangkan untuk Askeskin/Jamkesmas — program asuransi kesehatan bagi masyarakat miskin — pejabat pemerintah di tingkat kabupaten dapat menentukan rumah tangga mana saja yang dimasukkan untuk memenuhi kuota.

Layanan-layanan tersebut dialokasikan berdasarkan kuota di tingkat kabupaten, dan pejabat di tingkat *desa* memiliki diskresi (kebijakan) untuk menentukan siapa-siapa saja yang dianggapnya memenuhi kriteria untuk dapat menerima manfaat layanan pemerintah. Studi ini menunjukkan bahwa rata-rata 33% anggota PEKKA yang disurvei yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia tidak dapat mengakses BLT pada tahun 2008. Tidak jauh berbeda, 34% perempuan kepala keluarga yang disurvei dan yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia tidak menerima kartu yang dapat membuktikan bahwa mereka berhak mendapatkan layanan kesehatan cuma-cuma melalui program Jamkesmas. Hal ini mencerminkan masalah yang lebih luas dalam penetapan target pada program-program tersebut, serta kenyataan bahwa kebanyakan perempuan yang menjadi kepala

keluarga terlalu miskin untuk mengakses Pengadilan Agama. Oleh karenanya, mereka masih belum resmi bercerai dari suami mereka yang sudah terpisah jauh (yang secara efektif sebenarnya sudah bisa dianggap sebagai mantan suami). Dengan demikian, perempuan-perempuan tersebut tidak dapat menunjukkan dengan jelas status mereka sebagai kepala keluarga untuk dapat mengakses program pro masyarakat miskin tersebut.

Tabel 1: Persentase perempuan kepala keluarga yang disurvei (anggota PEKKA) yang hidup di bawah garis kemiskinan yang menerima program Raskin (beras bersubsidi) dari pemerintah, berdasarkan provinsi.

	Aceh	Jawa Barat	Kalimantan Barat	Nusa Tenggara Timur	Total
Jumlah anggota PEKKA yang menerima beras bersubsidi	79	53	82	97	311
Jumlah anggota PEKKA yang tidak menerima beras bersubsidi	0	2	17	2	21
Jumlah anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia	79	55	99	99	332
Persentase anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia yang menerima beras bersubsidi	100	96	83	98	94

Tabel 2: Persentase perempuan kepala keluarga yang disurvei (anggota PEKKA) yang hidup di bawah garis kemiskinan yang tidak menerima Bantuan Langsung Tunai dari pemerintah, berdasarkan provinsi.

	Aceh 2005	Aceh 2008	Jawa Barat 2005	Jawa Barat 2008	Kalimantan Barat 2005	Kalimantan Barat 2008	Nusa Tenggara Timur 2005	Nusa Tenggara Timur 2008	Total (2005 dan 2008)
Jumlah anggota PEKKA yang menerima BLT	76	73	30	31	61	61	55	61	448
Jumlah anggota PEKKA yang tidak menerima BLT	3	6	25	24	38	38	44	38	216
Jumlah anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia	79	79	55	55	99	99	99	99	664
Persentase anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia yang tidak menerima BLT	4	8	45	44	38	38	44	38	33

Tabel 3: Persentase perempuan kepala keluarga yang disurvei (anggota PEKKA) yang hidup di bawah garis kemiskinan yang tidak dapat mengakses program asuransi kesehatan cuma-cuma yang disediakan pemerintah (Jamkesmas), berdasarkan provinsi.

	Aceh	Jawa Barat	Kalimantan Barat	Nusa Tenggara Timur	Total
Jumlah anggota PEKKA yang dapat mengakses Jamkesmas	72	36	51	59	218
Jumlah anggota PEKKA yang tidak dapat mengakses Jamkesmas	7	19	48	40	114
Jumlah anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia	79	55	99	99	332
Persentase anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia yang tidak dapat mengakses Jamkesmas	9	35	48	40	34

Hasil yang serupa juga didapat terkait dengan akta kelahiran. Studi ini menemukan adanya siklus perkawinan dan perceraian tidak resmi di kalangan perempuan kepala keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia. Tidak diperolehnya dokumentasi legal terkait dengan pernikahan dan perceraian dikaitkan dengan tidak diperolehnya akta kelahiran bagi 56% anak yang dilahirkan dalam pernikahan tersebut. Hal ini konsisten dengan hasil dari survei-survei lainnya yang juga mengangkat isu ini. Misalnya, UNICEF

memperkirakan kurang lebih 60% anak Indonesia yang berusia di bawah lima tahun tidak memiliki akta kelahiran, dan pada provinsi-provinsi miskin angka ini menjadi lebih dari 80%.⁶⁶ Angka ini termasuk salah satu tingkat pencatatan kelahiran terendah pada negara manapun yang berada sekawasan.

Tanpa adanya akta kelahiran, seseorang akan menghadapi hambatan besar dalam melakukan apapun, mulai dari mengakses pendidikan, memberikan suara pada Pemilu, sampai ke urusan melamar kerja, membuka rekening bank, atau membuat KTP. Pendidikan bisa menjadi contoh yang bagus. Pemerintah Indonesia telah mencanangkan wajib belajar sembilan tahun bagi setiap anak.⁶⁷ Meskipun demikian, pada tahun 2008 hanya 72% anak Indonesia yang menyelesaikan sekolah dasar dan hanya 40% yang menyelesaikan sekolah menengah pertama (yang berarti juga menyelesaikan wajib belajar sembilan tahun).⁶⁸ Salah satu alasannya ialah karena di Indonesia akta kelahiran semakin banyak dijadikan salah satu syarat mendaftar ke sekolah-sekolah negeri dan untuk dapat mengikuti ujian nasional. Salah satu temuan dalam Studi Akses dan Kesetaraan ialah terpenuhinya wajib belajar sembilan tahun tampaknya amat erat terkait dengan kepemilikan akta kelahiran. Jadi, misalnya, dari anggota-anggota PEKKA yang disurvei di Jawa Barat, Kalimantan Barat, dan Nusa Tenggara Timur, 78% anak yang menjadi tanggungan mereka berusia antara 10 hingga 19 tahun dan masih bersekolah. Dari jumlah ini, 70% memiliki akta kelahiran.

Akses pada layanan kesehatan masyarakat juga banyak didasarkan pada bukti identitas dan hal ini ditunjukkan dalam studi kasus berikut ini. Beratnya masalah ini disorot dalam laporan regional yang baru-baru ini dikeluarkan oleh *Asian Development Bank*:

Keterkaitan antara identitas yang sah dan layanan kesehatan dan pendidikan merupakan hal yang penting. Layanan kesehatan dan pendidikan masih sedikit, dan sumber daya yang sengaja

disisihkan bagi masyarakat miskin yang tinggal di daerah perkotaan seringkali hanya dinikmati oleh keluarga-keluarga yang memiliki koneksi dan lebih berkuasa. Masyarakat miskin di daerah perkotaan mungkin dinilai tidak layak mendapat berbagai dokumen yang sah karena beberapa alasan, termasuk karena menduduki lahan dan mempergunakan koneksi layanan secara informal, bekerja di sektor informal, atau statusnya sebagai pendatang ilegal. Upaya mendapatkan dokumen yang sah juga bisa jadi sangat makan waktu, rumit, dan mahal, khususnya bagi mereka yang tinggal di daerah kumuh.

Di pusat Kota Surabaya, ada ribuan orang miskin yang tinggal di sana, yang tidak memiliki tempat tinggal resmi, dan tidak dapat memperoleh identitas yang sah sehingga tidak dapat mengakses layanan kesehatan masyarakat yang disediakan oleh pemerintah setempat. Penduduk yang tidak memiliki tempat tinggal yang sah tidak dapat menerima berkas-berkas resmi yang disyaratkan untuk mengakses layanan publik. Situasi ini menjadi parah khususnya ketika para tuna wisma mencoba mengakses layanan kesehatan: mereka boleh jadi akan ditolak oleh rumah sakit atau Puskesmas setempat apabila mereka tidak memiliki kartu identitas yang sesuai.⁶⁹

Studi Kasus: Kartu Jamkesmas yang Sulit Diperoleh

Ibu F, seorang pemimpin PEKKA dari Ile Boleng, Flores Timur, pulau terpencil yang terletak di kawasan Indonesia bagian Timur. Pada awal tahun 2009, Ibu F memeriksakan kesehatannya di Puskesmas setempat. Dokter menyatakan Ibu F menderita penyakit gondok di lehernya dan menyarankan agar ia menjalani pengobatan selama tiga bulan. Dokter tersebut

lebih lanjut juga menyarankan apabila kondisinya tidak berubah, maka ia perlu menjalani operasi. Setelah menjalani pengobatan selama tiga bulan, tetap tidak ada perubahan pada kondisi Ibu F.

Karena tidak ada Rumah Sakit yang memiliki fasilitas pengobatan paripurna di ibu kota kecamatan maupun kabupaten, Ibu F menuju Rumah Sakit Umum di Kupang untuk memeriksakan sakit gondoknya. Ibu F harus menempuh perjalanan panjang dari desanya untuk mencapai Kupang. Ia harus menyebrang dari Pulau Adonara ke Flores sebelum kemudian naik kapal semalaman untuk mencapai Kupang. Di Rumah Sakit Umum di Kupang, Ibu F memeriksakan gondoknya dengan biaya lebih dari Rp 400.000,- (A\$50). Ibu F kemudian melakukan pemeriksaan kesehatan yang makan biaya lebih dari Rp 200.000,- (A\$25). Belum lagi biaya administrasi di masing-masing klinik yang besarnya antara Rp 12.000,- hingga Rp 20.000,- (A\$1,50-2,50). Biaya-biaya ini besar dan Ibu F harus membayar semua biaya dari kantongnya sendiri karena ia tidak memiliki kartu Jamkesmas.

Setelah dokter mengecek hasil pemeriksaan lab. dan *ultrasound*, ia menegaskan bahwa Ibu F perlu dioperasi. Dokter memperkirakan operasi tersebut akan makan biaya lebih dari Rp 20 juta (A\$2.500), sudah termasuk biaya operasi, biaya menginap di rumah sakit, dan obat-obatan. Yang belum termasuk ialah biaya transportasi. Biaya ini semuanya amat mahal bagi Ibu F, sebab ia seorang perempuan kepala keluarga yang memiliki tanggungan seorang anak remaja di rumah. Ibu F disarankan mencoba mendapatkan SKTM (Surat Keterangan Tidak Mampu) agar ia dapat memperoleh pengurangan biaya medis dari Walikota Kupang. Sayangnya, Ibu F bukan penduduk Kupang dan karenanya ia tidak memiliki KTP Kupang. Dokter

menyarankan Ibu F mencoba mendapatkan kartu Jamkesmas.

Saat Ibu F berada di Kupang, salah satu temannya, seorang pemimpin PEKKA, menelpon dan memberi tahu bahwa Puskesmas setempat mengabarkan akan ada seorang dokter dari Australia yang berkunjung ke Puskesmas tersebut untuk membantu masyarakat. Setelah mendengar informasi tersebut, muncul harapan pada Ibu F, namun ia tahu bahwa untuk dapat mengakses layanan tersebut ia masih harus memiliki kartu Jamkesmas dan terdaftar di Puskesmas. Ibu F meminta saudara iparnya untuk mendaftarkan dirinya di Puskesmas.

Setelah kembali ke Flores dari Kupang, Ibu F menuju kantor desa untuk memperoleh kartu Jamkesmas. Di kantor desa, ia diberi tahu bahwa daftar orang yang akan menerima kartu Jamkesmas sudah terlanjur dikirim ke kecamatan. Ibu F kemudian melakukan pendekatan kepada Sekretaris Camat dan mendapat penjelasan bahwa ia sudah terlambat dan penambahan nama baru dalam daftar tersebut tidak dapat dilakukan. Sekretaris Camat tersebut menyarankan Ibu F mencari orang, baik anggota keluarganya atau orang lain, yang sudah masuk daftar Jamkesmas untuk bertukar tempat. Ibu F menemukan seseorang yang bersedia namanya diganti dengan nama Ibu F karena ia tidak membutuhkan kartu Jamkesmas. Segala persyaratan untuk memproses kartu Jamkesmas tersebut kemudian dilengkapi. Enam bulan kemudian, pada bulan Agustus 2009, masih belum ada kabar tentang kartu Jamkesmas yang akan menentukan nasib Ibu F. Penyakit gondoknya masih belum diobati.

Transparansi Peradilan: Informasi dan Akuntabilitas

Temuan-temuan dalam Studi Akses dan Kesetaraan memberikan

daya dorong bagi reformasi untuk meningkatkan keterbukaan peradilan dan, selanjutnya, akses ke pengadilan bagi masyarakat miskin. Upaya-upaya ini didanai oleh Mahkamah Agung dan dipimpin oleh Ditjen Badilag (Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama) di Mahkamah Agung.

Pada tahun 2005, Ditjen Badilag masih belum memiliki situs web, dan demikian pula halnya dengan 372 Pengadilan Agama serta Pengadilan Tinggi Agama yang ada di Indonesia. Menanggapi hal ini, Direktur Jenderal Badilag, Wahyu Widiana, memprakarsai suatu revolusi teknologi informasi di Pengadilan Agama, dan kini terdapat hampir sebanyak 300 situs web Pengadilan Agama yang menyediakan informasi internet (dalam-jaringan, *online*) bagi masyarakat. Langkah pertama ialah membangun situs web Badilag (www.badilag.net), yang siap digunakan sejak tahun 2006, menyediakan informasi rinci tentang berbagai aspek kegiatan Pengadilan Agama, termasuk data statistik perkara, putusan Pengadilan Tinggi Agama dan prosedur standar untuk mengakses pengadilan, serta jaringan internet bagi para hakim dan pegawai Pengadilan Agama. Yang membedakan situs web Pengadilan Agama dari sistem serupa yang terdapat dalam sistem peradilan ialah situs web Pengadilan Agama ini menjadi forum saling tukar informasi antara sekitar 400 Pengadilan Agama di Indonesia, dan antara lebih dari 10.000 orang hakim dan pegawai pengadilan. Mengingat besarnya jumlah hakim dan pegawai pengadilan yang terlibat, tidaklah mengherankan apabila situs web ini telah diakses lebih dari 13 juta kali (*hits*). Nyatanya, rata-rata saat ini terdapat lebih dari 12.000 *hits* per hari.

Kini, Dirjen Badilag telah menciptakan budaya pertukaran informasi berskala nasional dalam Pengadilan Agama dengan adanya situs web yang memuat kabar yang dikirim oleh Badilag dan tiap-tiap Pengadilan Agama seantero Nusantara tentang kegiatan mereka, sekaligus pandangan mereka tentang artikel-artikel yang dimuat di situs web tersebut, yang dapat dikirimkan secara teratur.

Kabar yang masuk meliputi berita terkini dari Ketua Mahkamah Agung dan anggota tim Cetak Biru Pembaruan Peradilan Indonesia, serta pelaksanaan respon atas temuan Studi tentang Akses dan Kesetaraan. Dirjen Badilag juga memasukkan kabar berbagai topik, mulai dari lawatannya ke pengadilan di Indonesia, prioritas reformasi di Pengadilan Agama, sampai penunjukan dan arahan praktis yang terbaru. Berita-berita lainnya dari lapangan bisa berisi pengumuman adanya sidang keliling baru di lokasi terpencil. Artikel-artikel ini umumnya diikuti berbagai puluhan komentar yang diberikan para pejabat yang ada di lingkungan pengadilan, serta anggota masyarakat. Di negara tempat *Facebook* menjadi bagian dari kehidupan masyarakatnya, mengubah situs web pengadilan yang tidak aktif dan sebelumnya tidak banyak digunakan menjadi situs jejaring sosial virtual dan aktif yang dapat menggerakkan reformasi merupakan suatu terobosan.

Terkait dengan akuntabilitas, masyarakat pada dasarnya memiliki kepedulian atas dua isu: kemudahan mengakses putusan (yaitu apakah pekerjaan utama pengadilan dalam memutus perkara dapat diakses oleh masyarakat), dan transparansi biaya pengadilan (yaitu apakah pengadilan dapat terbuka tentang biaya yang dikenakan pada klien perorangan, serta jumlah keseluruhan biaya perkara yang diterima oleh sistem peradilan). Sekali lagi, kisah yang ada merupakan kisah positif. Pada tahun 2006, tidak ada putusan Pengadilan Agama yang dipublikasikan melalui internet. Saat ini, jumlah putusan Pengadilan Agama yang dipublikasikan hampir mencapai 5000 putusan. Sama halnya dengan informasi tentang biaya pengadilan yang dibebankan oleh Pengadilan Agama yang juga untuk pertama kalinya diberitakan melalui situs web Pengadilan Agama⁷⁰ dan dipublikasikan di laporan tahunan Mahkamah Agung tahun 2008 dan 2009.⁷¹

Kemajuan ini merupakan konsekuensi langsung dari beberapa langkah yang diambil dalam pelaksanaan sistem Satu Atap pada

tahun 2006, serta peluang-peluang yang terbentuk untuk melakukan pembaruan dan inovasi dalam sistem peradilan nasional. Pada tahun 2007, misalnya, mantan Ketua Mahkamah Agung, Profesor Bagir Manan, mengeluarkan keputusan yang menjelaskan informasi apa saja yang dapat dibuka oleh pengadilan bagi masyarakat, baik dalam bentuk publikasi buku atau makalah (*hard copy*) atau melalui internet (SK 144/KMA/SK/VIII/2007). Tahun berikutnya, suatu Nota Kesepahaman (MoU) antara *Australian Legal Information Institute* (AustLII) dan Mahkamah Agung RI membuka jalan untuk kolaborasi dalam menggugah putusan-putusan pengadilan ke internet. Disepakati bahwa putusan Pengadilan Tinggi Agama juga akan dipublikasikan melalui situs web *Asian Legal Information Institute* (www.AsianLII.org), dengan pranala (*link*) ke situs web Badilag. Di negara tempat *Facebook* menjadi bagian dari kehidupan masyarakatnya, mengubah situs web pengadilan yang dingin dan sebelumnya tidak banyak digunakan menjadi situs jejaring sosial virtual dan aktif yang dapat menggerakkan reformasi merupakan suatu terobosan yang sangat penting.

Akses ke Pengadilan Agama bagi Perempuan, Masyarakat Miskin, dan Masyarakat yang Tinggal di Daerah Terpencil

Studi tentang Akses dan Kesetaraan juga memberikan informasi bagi Bappenas (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional), Kementerian Keuangan, dan Mahkamah Agung RI tentang ketidakmampuan masyarakat miskin mengakses pengadilan. Sebagai respon langsung atas temuan studi tersebut, anggaran Pengadilan Agama dinaikkan Rp 23 milyar (kira-kira sebesar A\$3 juta) untuk tahun 2008. Jumlah ini dialokasikan untuk membantu masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan dan daerah terpencil mengakses pengadilan untuk mengurus perkara hukum keluarga mereka dengan cara meningkatkan dana untuk pembebasan biaya perkara pengadilan (atau sering disebut

perkara *prodeo*), serta meningkatkan jumlah pengadilan keliling yang diselenggarakan di daerah-daerah terpencil.⁷² Tambahan sebesar Rp. 12 milyar (A\$1,5 juta) diberikan pada Pengadilan Agama melalui APBN 2009 untuk tujuan yang sama, meskipun secara keseluruhan anggaran Mahkamah Agung RI mengalami penurunan akibat krisis keuangan global. Angka ini mencerminkan peningkatan 18 kali lipat anggaran Pengadilan Agama dalam dua tahun untuk pembebasan biaya perkara pengadilan dan penyelenggaraan sidang keliling.

Peningkatan jumlah anggaran ini merupakan prasyarat yang memang diperlukan untuk dapat meningkatkan akses ke Pengadilan Agama bagi perempuan, masyarakat miskin, dan masyarakat yang tinggal di daerah terpencil. Biaya perkara pengadilan yang dibayarkan oleh klien di Pengadilan Agama kebanyakan digunakan untuk biaya pemanggilan para pihak dan para saksi untuk hadir di persidangan, serta untuk biaya-biaya proses pengadilan lainnya. Oleh karenanya, dibutuhkan adanya anggaran tambahan untuk menutup biaya perkara yang dibebaskan bagi masyarakat miskin, serta untuk menutup biaya transportasi dan biaya-biaya lainnya untuk membawa hakim dan pegawai pengadilan ke daerah-daerah terpencil untuk menyidangkan perkara melalui sidang keliling.

Untuk dapat membantu Dirjen Badilag memonitor anggaran baru yang berjumlah besar ini serta penyelenggaraan sistem pembebasan biaya perkara dan sidang keliling yang baru didukungnya, suatu pangkalan data SMS (*SMS database*) dibentuk pada tahun 2008. Tiap-tiap Pengadilan Agama yang jumlahnya mencapai 372 pengadilan diminta memberikan laporan bulanan tentang (1) total anggaran yang diterima untuk mendukung akses ke pengadilan; (2) jumlah perkara yang biaya perkaranya dibebaskan; (3) jumlah perkara dalam sidang keliling; dan (4) saldo dana yang tersisa.⁷³ Hingga bulan Agustus 2010, telah diterima data lebih dari 90% Pengadilan Agama. Berdasarkan proyeksi dari sampel tersebut, diperkirakan ada peningkatan sepuluh kali lipat jumlah

masyarakat miskin yang mengakses program pembebasan biaya perkara yang ditawarkan Pengadilan Agama. Selain itu juga terdapat peningkatan empat kali lipat jumlah klien Pengadilan Agama dari daerah pedesaan dan daerah terpencil yang perkaranya disidangkan pada sidang keliling. Untuk pertama kalinya pengadilan Indonesia mampu memberikan laporan kepada Bappenas dan Kementerian Keuangan betapa dana APBN menghasilkan peningkatan akses ke pengadilan bagi masyarakat miskin.

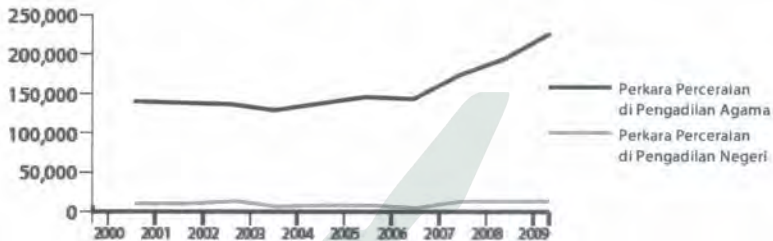
Kebijakan-kebijakan yang ditujukan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat miskin mengakses Pengadilan Agama telah terjadi bersamaan dengan adanya peningkatan jumlah perkara perceraian yang disidangkan di Pengadilan Agama dalam tiga tahun terakhir sebanyak 50%, sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 4 dan Bagan 1.

Tabel 4: Jumlah Perkara Perceraian yang Diterima Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama dalam Sepuluh Tahun Terakhir

Tahun	Perkara Perceraian di Pengadilan Agama	Perkara Perceraian di Pengadilan Negeri
2000	145.609	3.539
2001	144.912	3.877
2002	143.890	3.842
2003	133.306	3.361
2004	141.240	2.514
2005	150.395	2.674
2006	148.890	2.606
2007	175.088	3.645
2008	193.189	4.404

2009	223.371	5.285
------	---------	-------

Bagan 1: Jumlah Perkara Perceraian yang Diterima Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama dalam Sepuluh Tahun Terakhir



Melalui program sidang keliling di daerah-daerah terpencil serta program pembebasan biaya perkara, Pengadilan Agama juga telah membantu mengatasi masalah pencatatan kelahiran. Pada tahun 2009, lebih dari 13.000 perkara isbat nikah diajukan ke Pengadilan Agama. Dalam perkara seperti ini, Pengadilan memberikan dokumen pada pemohon yang dapat dijadikan bukti sahnya perkawinan mereka. Dokumen ini nantinya dapat digunakan di Catatan Sipil untuk memperoleh dokumen identitas penting lainnya, termasuk, misalnya, Akta Kelahiran yang mencantumkan nama kedua orang tua anak.

Kegiatan lapangan yang baru-baru ini dilakukan bersama LSM PEKKA menemukan bahwa pada 20 kabupaten/kota dari keseluruhan 440 kabupaten/kota yang ada di Indonesia, dari perempuan kepala keluarga yang disurvei, terdapat rata-rata 2.000 perkara isbat nikah yang diajukan ke Pengadilan Agama untuk memperoleh akta kelahiran bagi anak-anaknya. Akan tetapi, untuk dapat melakukannya, mereka perlu mendapatkan dukungan dari Pengadilan Agama

dalam bentuk pembebasan biaya perkara pengadilan. Perkara-perkara tersebut juga perlu disidangkan di sidang keliling yang diselenggarakan dekat dengan lokasi desa tempat tinggal mereka yang umumnya terpencil. Tampaknya jelas bahwa proses reformasi pengadilan membuat Pengadilan Agama lebih mudah diakses masyarakat. Minat masyarakat miskin untuk mensahkan status mereka dan status anak-anak mereka juga mendorong terjadinya peningkatan yang signifikan dalam kegiatan pengadilan.

Penggerak Reformasi Pengadilan Agama

Orang yang sinis mungkin akan mengatakan, untuk suatu negara berkembang sebesar Indonesia, penetapan suatu pengaturan standar untuk melakukan reformasi hanya akan berujung pada kegagalan. Alasan rendahnya ekspektasi semacam ini dapat dengan mudah dipahami, bahkan dalam hal Pengadilan Agama. Alasan ini juga mempertimbangkan kenyataan bahwa peradilan agama memiliki 10.000 orang hakim Pengadilan Agama dan staf lainnya, serta 372 gedung Pengadilan Agama yang tersebar seantero Nusantara yang memiliki lebih dari 17.000 pulau. Tantangan-tantangan yang ada semakin diperumit dengan rendahnya kemampuan komunikasi antarpejabat pengelola di instansi pemerintah pusat, sedikitnya insentif untuk memperkenalkan reformasi yang dapat memberi manfaat bagi para klien, rendahnya risiko tertangkap saat memberikan layanan yang buruk atau korup, dan seterusnya. Hal ini memunculkan pertanyaan yang mendasar: meskipun dihadapkan pada banyak kesulitan, mengapa Peradilan Agama mampu dan berhasil secara sistematis menjalankan reformasi pada hampir 400 pengadilan dalam waktu yang relatif singkat?

Dua alasan terpenting yaitu (1) kepemimpinan yang kuat di dalam Peradilan Agama, yang disertai dengan dorongan tanpa henti untuk mengkomunikasikan pesan (melalui internet) kepada

para hakim dan pegawai Pengadilan Agama serta masyarakat tentang agenda reformasi Pengadilan Agama. Yang juga tak kalah pentingnya ialah (2) komitmen kelembagaan Pengadilan Agama pada gagasan keadilan sosial yang berasal dari agenda pembangunan menuju modernisasi yang umumnya juga dimiliki oleh berbagai instansi negara lainnya, hanya saja jarang yang benar-benar melaksanakannya secara bermakna untuk memberikan manfaat bagi masyarakat, terlebih lagi masyarakat miskin. Di instansi lainnya, gagasan tentang keadilan sosial ini justru seringkali dihargai ketika gagasan tersebut dilanggar, akan tetapi banyak pemimpin di Pengadilan Agama yang sepertinya memandang gagasan ini sungguh-sungguh sebagai kewajiban agama, khususnya dalam pandangan Badilag (Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama).

Peradilan Agama juga mendapatkan manfaat dengan dijabatnya posisi Direktur Jenderal (Dirjen) oleh orang yang sama selama sepuluh tahun terakhir, yang memiliki latar belakang pendidikan pascasarjana di bidang manajemen dan bukan berasal dari kalangan hakim. Sebaliknya, dalam kurun waktu sepuluh tahun yang sama, Peradilan Umum dipimpin oleh empat orang Dirjen. Kebanyakan Dirjen tersebut berasal dari kalangan hakim yang tentunya akan memandang posisi Dirjen sebagai jabatan sementara dan sebagai salah satu jenjang yang akan mereka lalui sebelum meningkat ke jabatan kehakiman lain yang lebih tinggi. Penunjukan hakim untuk menjabat posisi Dirjen sebenarnya berpotensi menimbulkan masalah, karena jabatan tersebut seringkali mengharuskan pemegangnya mengeluarkan putusan yang tidak populer dan membuatnya harus mengambil risiko yang dapat merusak karirnya apabila ia memperjuangkan tercapainya reformasi dalam lembaga yang besar dan konservatif tersebut. Peradilan Agama merupakan peradilan pertama di yurisdiksi Indonesia yang mencari masukan dari kliennya melalui survei

skala besar pada tahun 2007 hingga 2009 sebagaimana diuraikan sebelumnya pada bagian awal bab ini. Secara umum survei ini memberikan pengalaman positif bagi Pengadilan Agama, dengan adanya temuan bahwa klien menunjukkan tingkat kepuasan tinggi. Namun, survei ini juga merupakan proyek yang berisiko tinggi bagi Dirjen Badilag, Wahyu Widiani. Saat ia ditanya oleh penulis mengapa ia bersedia mengambil risiko semacam itu, jawaban yang diberikannya terdengar seperti diambil dari buku kuliah manajemen: 'Suatu lembaga yang menjalankan pembaruan ialah lembaga yang mendengarkan hal-hal yang tidak disukai kliennya dan saran-saran perubahan yang disampaikan oleh para klien.' Keterbukaan terhadap kritik semacam ini membantu menjelaskan mengapa reformasi Peradilan Agama telah melaju begitu cepat pada tahun-tahun belakangan ini.

Penggerak penting lainnya bagi reformasi ialah adanya sarana komunikasi resmi bagi Pengadilan Agama yang kini dilakukan secara elektronik: surat-elektronik dan internet. Hal ini memungkinkan para hakim menceritakan kisah-kisah keberhasilan pengadilan mereka melalui media baru tersebut. Munculnya teknologi internet di seluruh Indonesia memungkinkan pengadilan mengakses internet dengan murah, suatu hal yang mustahil dilakukan lima tahun yang lalu. Teknologi ini telah mendukung generasi hakim dan pegawai pengadilan yang berusia lebih muda kini secara rutin berinteraksi melalui berbagai perangkat dan antar-muka nirkabel. Situs web Badilag yang diluncurkan pada tahun 2006 telah mengubah akses langsung ke informasi dari Pengadilan Agama di seluruh Indonesia. Sekali lagi, Dirjen secara pribadi telah memimpin suatu gerakan untuk mengkomunikasikan kegiatan, kebijakan, informasi, dan paket-paket pelatihan baru ke seluruh pengadilan melalui internet. Hal ini menghasilkan puluhan informasi baru yang muncul setiap minggu, diikuti oleh ratusan komentar yang menanggapi dari para hakim dan pegawai pengadilan serta anggota masyarakat. Perubahan mendasar dalam

budaya informasi ini telah muncul dalam waktu empat tahun sejak situs web Badilag terbentuk, dan hal ini merupakan bagian penting bagi reformasi yang berjalan cepat di Pengadilan Agama.

Langkah Selanjutnya

Dalam tiga tahun terakhir, reformasi di bidang akses dan kesetaraan yang diprakarsai oleh Peradilan Agama telah menghasilkan peningkatan yang signifikan dalam jumlah masyarakat miskin (dan, khususnya, perempuan miskin) yang dapat mengakses Pengadilan Agama. Seperti yang telah disampaikan, hal ini dicapai dengan cara membebaskan biaya perkara pengadilan dan dengan menyelenggarakan lebih banyak lagi sidang keliling di daerah-daerah terpencil, sehingga mengurangi biaya transportasi bagi masyarakat miskin. Meningkatnya jumlah anggaran negara yang diberikan untuk jangka waktu lima tahun ke depan untuk pelaksanaan kegiatan-kegiatan tersebut membuat Badilag dapat melanjutkan reformasi ini. Pada tahun 2010, Badilag, untuk pertama kalinya, akan memberikan laporan pertanggungjawaban tentang apakah target akses terhadap keadilan sebagaimana tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Indonesia 2010-2014 telah berhasil dicapai, dan apakah anggaran yang dilalokasikan bagi pengadilan-pengadilan Indonesia untuk tujuan tersebut telah digunakan dengan semestinya.

Angka kemiskinan tingkat nasional di Indonesia mencapai 14% dan angka kemiskinan tingkat pedesaan di beberapa provinsi mencapai 47%. Untuk dapat mewujudkan akses terhadap keadilan bagi seluruh warga Indonesia, terlepas dari latar belakang sosial ekonomi mereka, Badilag menyebarluaskan pesan dalam dokumen kebijakan nasional Indonesia tentang akses terhadap keadilan kepada sekitar 400 Pengadilan Agama yang ada di seluruh Indonesia. Hal ini dikarenakan berbagai Undang-undang⁷⁴ yang disahkan pada

tahun 2009 mengharuskan semua Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama memberikan berbagai layanan untuk meningkatkan akses ke pengadilan bagi masyarakat miskin dan terpinggirkan. Layanan bantuan hukum baru meliputi dibukanya pos bantuan hukum di dalam gedung pengadilan yang menyediakan konsultasi dan bantuan hukum bagi klien-klien yang tidak sanggup menyewa pengacara. Dalam lima tahun ke depan, pos bantuan hukum akan dibentuk di sekitar 350 Pengadilan Agama yang ada di seluruh Indonesia. Hal ini akan membawa dampak mendalam dalam meningkatkan pemahaman di kalangan perempuan, masyarakat miskin, dan kelompok-kelompok lain yang terpinggirkan tentang cara mengajukan perkara hukum keluarga ke Pengadilan Agama, dan cara memperoleh bantuan pembebasan biaya perkara bagi masyarakat miskin yang berperkara.

SIMPULAN: DAMPAK KEBIJAKAN

Kemiskinan harus dipahami tidak hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan memenuhi hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan secara bermartabat. ... Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan akan menguraikan bagaimana hukum turut memberikan andil terjadinya kemiskinan. Namun demikian tetap diyakini bahwa upaya penanggulangan kemiskinan harus dimulai dari pembenahan sistem hukum termasuk substansi hukum, institusi penegakan hukum, dan pemberdayaan hukum dalam kerangka negara hukum yang demokratis (rule of law).

Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan ⁷⁵

Jatuhnya Soeharto pada tahun 1998, serta adanya dorongan yang kuat di kalangan pembaru di bidang hukum untuk membentuk sistem peradilan yang independen dan dapat mendeteksi penyalahgunaan hukum yang begitu banyak terjadi selama tiga puluh tahun pemerintahan Orde Baru, telah menciptakan suatu peluang bagi Pengadilan Agama. Saat ini, meskipun peradilan di Indonesia masih banyak dilanda kontroversi, Pengadilan Agama termasuk pengadilan

yang dinilai lebih efisien dan dipandang baik. Banyak survei secara konsisten menunjukkan bahwa para pengguna pengadilan dan masyarakat, yang pada umumnya memandang pengadilan dengan penuh cela, merasa puas dengan kinerja Pengadilan Agama secara keseluruhan. Berbeda dari ekspektasi yang ada, di era pemerintahan pasca-Soeharto ini Pengadilan Agama telah muncul sebagai pemimpin reformasi sistem peradilan di Indonesia.

Upaya Islamisasi hukum yang konservatif, yang menyerukan pemberlakuan syariah, serta berkembangnya ekspresi masyarakat mengenai kesalehan yang ortodoks yang telah muncul sejak akhir pemerintahan Soeharto pada masa Orde Baru, masih belum memiliki pengaruh yang signifikan atas Pengadilan Agama yang ada di luar Aceh. Hal ini menjadi kunci untuk memahami kebangkitan peradilan agama yang terjadi pasca-Soeharto: di luar Aceh, kebangkitan peradilan agama tersebut tidak mengacu pada wacana tentang identitas Islam dan peran Islam yang lebih luas dalam kehidupan politik dan masyarakat di Indonesia, namun tetap berada dalam struktur birokrasi negara. Para hakim pengadilan dan para pegawai yang berpengaruh di Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama pada umumnya tidak menunjukkan ambisi untuk menjadikan diri mereka sebagai kadi (hakim Islam tradisional), ataupun untuk menentang supremasi Mahkamah Agung yang sekuler, yang saat ini secara kelembagaan telah mereka rasa lebih nyaman dibandingkan pada masa lalu. Mereka justru mencari pengakuan yang lebih besar dan akses yang lebih baik terhadap sumber daya yang ada dalam 'peradilan berdasarkan Pancasila' yang pada intinya bersifat sekuler, dan dari birokrasi yang lebih luas — dan mereka telah cukup berhasil melakukannya dalam beberapa tahun belakangan ini.

Memang benar, Peradilan Agama dalam lima tahun terakhir ini telah semakin memberikan perhatiannya pada agenda kesejahteraan sosial yang lebih luas dan khususnya pada akses terhadap keadilan bagi perempuan dan kelompok-kelompok terpinggirkan lainnya.

Memberi bantuan pada masyarakat miskin untuk mencatatkan kelahiran, perkawinan, dan perceraian secara sah merupakan langkah penting untuk mendapatkan identitas resmi dan menciptakan keadilan sosial serta penegakan hak yang lebih baik. Reformasi yang begitu mengesankan yang dilakukan oleh Pengadilan Agama melalui pembebasan biaya perkara pengadilan serta penyelenggaraan sidang keliling secara jelas akan memberikan manfaat bagi perempuan yang tinggal di pedesaan yang juga terpinggirkan. Terlebih lagi, kegiatan Pengadilan Agama memberikan pengesahan atas perkawinan yang sebelumnya tidak dicatatkan merupakan kontribusi penting dalam memperbaiki tingkat pencatatan kelahiran di Indonesia yang termasuk paling rendah di Asia. Hal tersebut kini disadari oleh Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama dan secara perlahan mulai diatasi, sekalipun terdapat berbagai hambatan dalam lembaga peradilan yang kompleks yang baru saja memperoleh kemandiriannya dan masih terus berkembang, yang saat ini dipimpin oleh Mahkamah Agung, bukan departemen/kementerian lain di pemerintahan.

Kemampuan perempuan dalam mengambil tindakan serta peranannya dalam pembangunan sosial dan ekonomi mereka dan keluarga mereka telah tercatat dengan baik. Yang masih belum diketahui dengan baik ialah bahwa di Indonesia pencatatan identitas perempuan sebagai kepala keluarga secara resmi dapat berperan besar membuat mereka mampu mengakses program-program penanggulangan kemiskinan (beras bersubsidi dan BLT), akses ke layanan kesehatan cuma-cuma, dan akses ke program pendidikan gratis bagi diri mereka, anak-anak mereka, dan rumah tangga yang mereka huni. Di Indonesia, perkawinan dan perceraian yang sah menjadi penentu sahnya identitas anak-anak yang dilahirkan dari perkawinan tersebut. Siklus perkawinan ilegal, perceraian ilegal, dan kurangnya akta kelahiran akan mengakibatkan eksklusi sosial dan tercabutnya hak-hak. Memberikan bantuan pada masyarakat miskin untuk mencatatkan kelahiran, perkawinan, dan perceraian

secara sah merupakan langkah penting untuk membuat semua orang Indonesia memiliki identitas yang sah, dan memungkinkan mereka menjalankan hak-haknya dengan lebih baik. Pengadilan Agama telah memainkan peranan penting dalam proses ini.

Model Reformasi bagi Pengadilan Islam?

Pengadilan Agama Indonesia telah berhasil membuat masyarakat Indonesia mempersepsikan Pengadilan Agama secara berbeda dibandingkan dengan kebanyakan pengadilan Indonesia lainnya. Di samping kesamaan di antara mereka, Pengadilan Agama juga telah berkembang ke arah yang dibuktikanannya berbeda dari arah kebanyakan pengadilan Islam lainnya yang ada dalam kawasan yang sama. Pengadilan Syariah di Singapura, Brunei, dan Malaysia serupa dengan Pengadilan Agama di Indonesia untuk Muslim, yaitu dalam hal pengadilan-pengadilan tersebut juga menerapkan praktik dan prosedur yang amat serupa dengan yang diterapkan di pengadilan sekuler di negara mereka masing-masing (meskipun praktik dan prosedur yang diterapkan di negara-negara tersebut berasal dari tradisi hukum Inggris yang menganut sistem *common law*, bukan tradisi hukum Belanda yang menganut *civil law* sebagaimana berlaku di Indonesia). Seperti halnya Pengadilan Agama di Indonesia, pengadilan agama Islam lainnya di Asia Tenggara kebanyakan memperoleh kewenangan dan yurisdiksi bukan dari kitab atau teks fikih, namun dari aturan hukum yang dihasilkan oleh negara. Pada umumnya pengadilan tersebut tunduk pada peraturan-peraturan itu.

Pengadilan Syariah lain yang ada di Asia Tenggara memiliki perbedaan dengan Pengadilan Agama di Indonesia dalam dua hal penting. Pertama, pengadilan tersebut lebih mungkin memperdebatkan isu fikih, dan mengacu pada sumber-sumber hukum Islam tradisional, termasuk kitab-kitab fikih, tafsir, dan,

dalam beberapa kasus, fatwa yang dibuat oleh ulama setempat. Mereka bahkan bisa menggunakan sumber-sumber tersebut untuk menafsirkan peraturan perundang-undangan, dan, kadang-kadang, untuk menolak atau mengelak dari peraturan tersebut. Hal ini nyaris tidak pernah terjadi di Pengadilan Agama Indonesia. Kedua, dan juga ada kaitannya, pengadilan syariah Singapura, Brunei, dan Malaysia jauh lebih konservatif dan banyak menggunakan doktrin dibandingkan Pengadilan Agama di Indonesia. Se jauh ini pengadilan-pengadilan tersebut tidak banyak menunjukkan minat pada agenda reformasi keadilan sosial yang luas yang telah memotivasi pengadilan Indonesia, dan belum, misalnya, mengambil langkah yang signifikan untuk mencoba meningkatkan akses bagi perempuan miskin dan kelompok terpinggirkan lainnya sebagaimana yang telah dilakukan oleh pengadilan Indonesia. Bukannya memimpin upaya-upaya akses terhadap keadilan di pengadilan secara nasional, pengadilan-pengadilan tersebut justru seringkali dilihat sebagai lembaga yang berfokus pada dirinya sendiri, bersifat konservatif secara sosial dan moral, dan tradisional. Bukannya dilihat sebagai lembaga yang peka terhadap kebutuhan perempuan, pengadilan-pengadilan tersebut justru seringkali dikritik karena tindakannya yang melanggar hak-hak perempuan, khususnya di Malaysia. Hal ini kemungkinan besar mencerminkan fakta bahwa pembauran politik dan demokratisasi yang terjadi di Indonesia setelah jatuhnya Soeharto pada tahun 1998 tidak terjadi di Singapura, Malaysia, ataupun Brunei, dan oleh karenanya tidak memberikan peluang bagi pengadilan syariah yang ada di dunia Muslim Melayu untuk mengubah dan menegaskan dirinya kembali serta melakukan reformasi seperti yang didapat oleh Pengadilan Agama di Indonesia. Hal ini juga mencerminkan konservatisme sosial yang lebih besar di lembaga-lembaga Islam di Malaysia, Singapura, dan Brunei.⁷⁶

Sampai sejauh ini, Pengadilan Agama di Indonesia bisa menjadi model bagi reformasi sosial yang progresif, tidak hanya bagi

pengadilan lainnya di Indonesia, namun juga bagi sistem peradilan Islam yang ada di manapun di Asia Tenggara.

Pengadilan Agama: Akses terhadap Keadilan dan Agenda Kebijakan Pembangunan

Dalam delapan belas bulan sejak diluncurkan Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan Indonesia pada Mei 2009, kebijakan, anggaran, dan agenda legislatif Indonesia telah diselaraskan untuk menghasilkan momentum yang diperbarui kembali dalam memberikan akses terhadap keadilan bagi kelompok-kelompok yang kurang beruntung. Pembaruan yang akhir-akhir ini dilakukan di Pengadilan Agama terjadi bersamaan dengan penyusunan Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan yang mengaitkan akses terhadap keadilan dengan program-program penanggulangan kemiskinan di Indonesia serta pencapaian tujuan pembangunan nasional. Hal ini telah mengangkat profil Pengadilan Agama sebagai lembaga yang penting bagi program-program pro masyarakat miskin yang dilaksanakan Indonesia dalam kaitannya dengan pekerjaan Pengadilan Agama dalam memperjelas status pribadi seseorang (khususnya melalui legalisasi perkawinan [isbat nikah] dan perceraian serta pemberian akta kelahiran bagi anak-anak).

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Indonesia 2010-2014⁷⁷ juga mencerminkan aspirasi tersebut. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, Rencana tersebut mengalokasikan kira-kira Rp. 300 milyar (kurang lebih A\$40 juta) untuk mendukung masyarakat miskin mengakses pengadilan Indonesia, termasuk melalui pembebasan biaya perkara pengadilan, sidang keliling, dan pemberian bantuan hukum. Lebih dari sepertiga anggaran ini disisihkan untuk Pengadilan Agama. Untuk pertama kalinya, dana ini akan diserap oleh Direktorat Jenderal yang ada di bawah Mahkamah Agung RI - yang bertanggung jawab atas empat yurisdiksi/lingkup

peradilan. Dua yurisdiksi peradilan terbesar masing-masing berada di bawah Badilum (untuk Peradilan Umum) dan Badilag (untuk Peradilan Agama).

Masih senada, pada tanggal 21 April 2010, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Inpres No. 3 Tahun 2010 tentang Program Pembangunan Berkeadilan, yang memberikan penekanan pada pentingnya 'keadilan bagi semua' dalam mencapai tujuan-tujuan penanggulangan kemiskinan di Indonesia yang lebih luas, termasuk Tujuan Pembangunan Millenium. Inpres tersebut menyatakan bahwa fokus program 'keadilan bagi semua' haruslah, pertama, keadilan bagi anak-anak, dan, kedua, keadilan bagi perempuan. Salah satu program yang tercantum dalam Inpres tersebut bertujuan untuk meningkatkan akses hukum untuk perkara-perkara hukum keluarga bagi perempuan miskin dan kelompok-kelompok terpinggirkan lainnya, yang juga merupakan bidang yang aktif dilaksanakan oleh Pengadilan Agama secara efektif.

Yang juga signifikan ialah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Indonesia 2010-2014 memasukkan target yang dapat diberlakukan bagi tiap-tiap yurisdiksi peradilan perihal jumlah masyarakat miskin dan terpinggirkan yang harus diberi akses yang lebih baik terhadap pengadilan Indonesia melalui pembebasan biaya perkara pengadilan, sidang keliling, penyediaan informasi hukum pada pos bantuan hukum yang berada di gedung pengadilan, dan melalui hibah bantuan untuk memperoleh kuasa hukum. Sebagai respon atas ketentuan-ketentuan dalam Rencana Pembangunan tersebut, Bappenas, seperti yang telah disebutkan sebelumnya, saat ini tengah menyusun kerangka anggaran untuk lima tahun ke depan untuk memperluas reformasi yang telah dimulai di Pengadilan Agama ke yurisdiksi pengadilan Indonesia lainnya. Tujuannya ialah untuk mencapai level yang serupa dalam hal akses terhadap keadilan bagi masyarakat miskin dan kelompok-kelompok yang terpinggirkan pada seluruh sistem peradilan Indonesia, seperti

yang baru-baru ini melalui prakarsanya telah berhasil dicapai Pengadilan Agama.

Pengadilan di Indonesia memberikan respon yang cepat dan umumnya mendukung agenda kebijakan Indonesia yang lebih luas tentang akses terhadap keadilan. Pada bulan Agustus 2010, Ketua Mahkamah Agung RI mengeluarkan arahan praktis⁷⁸ bagi sekitar 800 pengadilan di Indonesia yang berada di bawah pengawasan Mahkamah Agung, yang menguraikan bagaimana hakim dan pegawai pengadilan harus memfasilitasi akses terhadap pengadilan Indonesia, khususnya bagi masyarakat miskin. Dokumen ini menandai fase baru dalam kolaborasi antara pengadilan di Indonesia dan penyedia bantuan hukum dengan menyediakan pengacara yang bertugas di pos bantuan hukum di pengadilan pada tahun 2011. Pada bulan Oktober 2010, Ketua Mahkamah Agung meluncurkan Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung RI 2010-2035⁷⁹ dan salah satu komponen utama pada peta jalan reformasi pengadilan Indonesia untuk sepuluh tahun mendatang ini ialah akses terhadap keadilan.

Pengadilan Agama telah mengumumkan bahwa mulai dari awal tahun 2011, sebanyak 44 Pengadilan Agama akan membuka pos bantuan hukum sehingga pengacara yang bertugas dapat memberikan konsultasi hukum kepada para klien yang mengalami kesulitan. Ini akan menjadi pertama kalinya Pengadilan Agama menerima dana dari negara untuk menyediakan pos bantuan hukum dan pengacara yang memberikan layanan di pengadilan. Jumlah pos bantuan hukum akan ditingkatkan seiring dengan meningkatnya jumlah dana yang diberikan sesuai siklus anggaran jangka menengah 2010-2014. Melalui kolaborasi dengan LSM, Pengadilan Agama telah menunjukkan bahwa peningkatan pendanaan dari pemerintah Indonesia bagi akses terhadap keadilan dapat diterjemahkan menjadi manfaat yang nyata bagi klien-klien pengadilan. Data tahun 2009 menunjukkan adanya peningkatan sepuluh kali lipat jumlah masyarakat miskin yang dapat mengakses Pengadilan Agama melalui

pembebasan biaya perkara pengadilan dan adanya peningkatan empat kali lipat jumlah masyarakat dari daerah terpencil yang dapat mengakses keadilan melalui sidang keliling yang diselenggarakan Pengadilan Agama di luar ibu kota kabupaten. Standar layanan yang ditetapkan Pengadilan Agama saat ini meningkatkan ekspektasi terhadap Pengadilan Negeri agar mereka juga dapat menunjukkan kehendak untuk memberikan layanan dalam tingkatan yang serupa bagi perempuan, masyarakat miskin, dan masyarakat yang tinggal di daerah terpencil.

Mulai tahun 2011, untuk pertama kalinya pengukuran tingkat layanan yang diberikan Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri bagi klien mereka yang berasal dari kelompok-kelompok yang kurang beruntung akan dapat dilakukan. Reformasi peradilan Indonesia dalam kurun waktu lima tahun ke depan akan dapat menjadi titik balik dalam cara pengadilan memberikan layanan bagi masyarakat Indonesia, dan bagaimana masyarakat memandang pengadilan-pengadilan tersebut.

Pengadilan Agama dan Masyarakat Internasional

Pemerintah Australia telah memberikan dukungan bagi upaya-upaya meningkatkan akses dan kesetaraan di Pengadilan Agama dalam lima tahun terakhir ini. Pengadilan Keluarga Australia⁸⁰ telah menjalin kerja sama dengan Pengadilan Agama di bidang-bidang inti dalam meningkatkan pemberian layanan bagi klien, dengan penekanan khusus pada kelompok-kelompok yang kurang beruntung, di tingkat hakim dan petugas administrasi pengadilan tingkat senior. Penekanan pada kerja sama peradilan dalam beberapa tahun belakangan ini telah diformalisasi melalui suatu Nota Kesepahaman (MoU) antara Mahkamah Agung RI dan Pengadilan Keluarga Australia serta Pengadilan Federal Australia, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. Meskipun ada sejumlah besar bantuan

internasional yang diberikan pada sektor peradilan Indonesia sebelum tahun 2005, Pengadilan Agama tidak pernah didekati untuk ambil bagian sebagai lembaga-mitra lokal dalam program-program donor. Pengadilan Agama sebagai salah satu dari empat lingkup peradilan di Indonesia memang telah menjadi penerima manfaat program bantuan internasional di masa lalu, namun tanpa adanya perhatian langsung pada kegiatan-kegiatan Pengadilan Agama. Pengadilan Negeri dan lingkup peradilan khusus yang juga berada di bawah pengawasan Mahkamah Agung (misalnya, Pengadilan Niaga dan Pengadilan Anti-korupsi) telah menjadi fokus utama dalam program reformasi peradilan yang didanai donor.

Ketika Pengadilan Keluarga Australia mulai bekerja sama dengan Pengadilan Agama dalam isu yang terkait pemberian layanan bagi klien dan peningkatan akses ke pengadilan, Pengadilan Agama mengambil peluang untuk mendiskusikan isu-isu tersebut dengan pengadilan Australia yang memang dikhususkan untuk bidang hukum keluarga. Dialog antara rekan sejawat (hakim, panitera, dan petugas administrasi pengadilan) dimulai, dan difokuskan pada kesamaan aspirasi yang mereka miliki untuk meningkatkan standar layanan bagi para klien. Sementara itu, pada saat yang sama Direktur Jenderal Badan Peradilan Agama meluncurkan kampanye komunikasi melalui situs web baru bagi Pengadilan Agama yang dibuat di akhir tahun 2005 yang mengikuti model situs web Pengadilan Keluarga Australia. Puluhan artikel ditulis dan dipampang di situs web tersebut, terkait gagasan dan dampak kerja sama peradilan dengan Pengadilan Keluarga Australia. Ratusan hakim dan panitera dari berbagai Pengadilan Agama yang masuk dalam jaringan ikut serta dalam '*chats*' (percakapan) yang terjadi di situs web Pengadilan Agama, yang secara mantap mendorong kerja sama dengan Pengadilan Keluarga Australia yang berorientasi pada pembaruan.

Pemerintah Australia telah menjadi pembaru melalui perannya

sebagai satu-satunya donor yang bekerja sama dengan Pengadilan Agama dalam yurisdiksi intinya, yaitu hukum keluarga. Upaya-upayanya telah mendapatkan hasil dalam tiga hal. Terdapat dampak yang signifikan dalam hal meningkatnya jumlah perempuan, masyarakat miskin, atau masyarakat yang tinggal di daerah terpencil yang dapat mengakses Pengadilan Agama. Pada saat yang sama, komitmen pendanaan dari pemerintah Indonesia untuk prakarsa akses terhadap keadilan didasarkan pada manfaat yang diperoleh dari investasi awal yang diberikan Australia sebagai donor dalam jumlah kecil saja, dengan perbandingan mencapai 70:1.⁸¹ Komitmen ini akan terus berkelanjutan, dan akan memberikan dukungan dalam jangka waktu lima tahun sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Indonesia 2010-2014. Keberlanjutan pendanaan pada tahun-tahun awal prakarsa yang baru dan penting ini dalam hal akses terhadap keadilan di Indonesia akan menjadi penting saat pengadilan dan masyarakat sipil menyesuaikan dirinya dengan peran baru mereka dalam memberikan akses terhadap keadilan bagi perempuan, masyarakat miskin, dan masyarakat yang tinggal di daerah terpencil.

Terakhir, Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2010-2014 menunjukkan bahwa Bappenas (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional) mengharapkan reformasi akses terhadap keadilan yang dilaksanakan di Pengadilan Agama secara progresif juga akan diperkenalkan di Pengadilan Negeri. Oleh karenanya, lima tahun setelah awal dilangsungkannya kerja sama terarah antarsejawat peradilan di Pengadilan Keluarga Australia dan Pengadilan Agama, lembaga-lembaga Indonesia, termasuk Bappenas dan Mahkamah Agung RI, terlihat memberikan penekanan pentingnya reformasi akses terhadap keadilan bagi peradilan di Indonesia secara keseluruhan.

Lembaga-lembaga pemerintah Australia, khususnya Pengadilan Keluarga Australia telah berkomitmen untuk terus melakukan

kerja sama dengan Pengadilan Agama guna mendukung upaya-upaya meningkatkan akses terhadap keadilan bagi perempuan, masyarakat miskin, dan masyarakat yang tinggal di daerah terpencil.⁸² Kerja sama ini akan ditujukan untuk membantu Pengadilan Agama melanjutkan pemberian layanan yang ditujukan bagi masyarakat miskin di 343 Pengadilan Agama yang ada di tingkat kabupaten/kota. Bantuan hukum dan akses terhadap keadilan yang lebih luas, yang saat ini menjadi agenda yang tengah diperjuangkan Pengadilan Agama untuk periode 2010-2014, berpotensi lebih lanjut mengubah masyarakat miskin dan masyarakat yang berlatar belakang pendidikan rendah menjadi lebih mampu mengakses pengadilan dalam perkara-perkara penting menyangkut status diri mereka.

Apa yang telah dilakukan oleh Pengadilan Agama dalam lima tahun terakhir menunjukkan potensi lembaga Islam di Indonesia untuk bertindak sebagai agen positif bagi reformasi, pembangunan, dan keadilan sosial. Pengadilan Agama juga telah menunjukkan kesediaan mereka bekerja sama dengan pemerintah, masyarakat sipil, dan lembaga asing non-Muslim guna mencapai tujuan-tujuan tersebut. Akhirnya, dan mungkin yang terpenting ialah, dukungan yang diberikan lembaga-lembaga pemerintah Australia bagi pengadilan untuk meningkatkan akses terhadap keadilan bagi masyarakat miskin dan terpinggirkan di negara berpenduduk Muslim terbesar di dunia ini mengingatkan kembali para donor asing bahwa, berbeda dari asumsi yang umum berlaku, lembaga-lembaga Islam memiliki potensi besar menjadi mitra efektif dalam intervensi bantuan pembangunan.

LAMPIRAN

AKSES TERHADAP KEADILAN: MEMBERDAYAKAN PEREMPUAN KEPALA KELUARGA DI INDONESIA⁸³ — TEMUAN UTAMA

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

Pada tahun 2010, Badan Pusat Statistik (BPS) memperkirakan terdapat 65 juta rumah tangga, 14% (atau 9 juta) di antaranya adalah rumah tangga dengan kepala keluarga perempuan. Definisi kepala keluarga yang ditetapkan oleh BPS saat ini memungkinkan dua jenis orang yang dapat dianggap sebagai kepala keluarga: (i) orang yang sesungguhnya bertanggung jawab atas kebutuhan rumah tangga sehari-hari; atau (ii) orang yang dianggap sebagai kepala keluarga. Definisi ini membingungkan karena dalam proses survei nasional yang diselenggarakan BPS, kepala keluarga hanya dapat dipegang oleh satu orang saja. Oleh karenanya mungkin saja perkiraan jumlah perempuan kepala keluarga yang ada di Indonesia lebih rendah dari jumlah yang sesungguhnya. Hal ini berdampak pada perencanaan kebijakan dan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan di Indonesia yang dapat memberikan manfaat bagi perempuan

kepala keluarga dan keluarga mereka.

2. **Dari 601 perempuan PEKKA yang diwawancarai, 55% hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia.**

14% masyarakat Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia. Lebih dari separuh anggota PEKKA yang disurvei masuk dalam kelompok ini. Bila garis kemiskinan internasional dengan paritas daya beli sebesar US\$2 digunakan untuk kelompok perempuan ini, maka 79% anggota PEKKA yang disurvei akan dikategorikan dalam kelompok yang hidup di bawah garis kemiskinan internasional.

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

Meskipun sebagian besar anggota PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia dapat mengakses program beras bersubsidi (Raskin), program Bantuan Langsung Tunai yang diluncurkan pemerintah pada tahun 2005 dan 2008 lebih sulit didapat oleh para anggota PEKKA.

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

Jumlah ini naik menjadi 48% di Kalimantan Barat bagi para anggota PEKKA yang disurvei yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia.

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

27% anggota PEKKA menikah saat usia mereka masih di bawah 16 tahun, lebih muda dari usia yang dibolehkan menikah secara hukum di Indonesia. Angka ini naik menjadi 49% pada anggota PEKKA yang disurvei di Jawa Barat.

6. Kurang dari 50% anggota PEKKA yang disurvei menikah secara sah.
7. Kelompok masyarakat Indonesia yang paling miskin menghadapi kendala yang signifikan dalam membawa perkara hukum keluarga mereka ke pengadilan.

Sembilan dari sepuluh perempuan kepala keluarga PEKKA yang disurvei tidak dapat mengakses pengadilan untuk mengurus perkara perceraian mereka. Bagi masyarakat miskin, biaya perkara pengadilan dan biaya transportasi ke pengadilan terdekat dipandang sebagai kendala yang menyulitkan untuk mengakses pengadilan. Informasi dan dukungan bagi kelompok-kelompok yang kurang beruntung agar lebih mudah memahami dan menjalani proses di pengadilan juga merupakan hal penting, khususnya mengingat rendahnya tingkat melek-aksara. Namun demikian, sebagaimana telah ditunjukkan dalam kolaborasi antara PEKKA dan Pengadilan Agama, kendala informasi bagi kelompok-kelompok yang kurang beruntung dapat diatasi dengan membentuk pos-pos informasi di pengadilan dan kolaborasi dengan LSM.

Seperti telah disebutkan, 14% penduduk Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia. Dari responden yang disurvei, diperoleh rata-rata biaya keseluruhan untuk memproses perkara di Pengadilan Agama sebesar Rp 789.666,- (US\$90), hampir empat kali lipat pendapatan per kapita per bulan yang diperoleh seseorang yang hidup pada atau di bawah garis kemiskinan Indonesia.

Pada tahun 2008, rata-rata total biaya perkara perceraian di Pengadilan Negeri sebesar Rp 2.050.000,- (US\$230) apabila tanpa pengacara, atau sekitar sepuluh kali lipat pendapatan per kapita per bulan yang diperoleh seseorang yang hidup pada atau di bawah garis kemiskinan Indonesia.

Biaya-biaya ini menghambat masyarakat miskin membawa perkara hukum keluarga mereka ke pengadilan sebagaimana disyaratkan oleh hukum yang berlaku di Indonesia.

8. **Delapan puluh delapan persen (88%) perempuan kepala keluarga anggota PEKKA akan berupaya dapat bercerai secara sah apabila mereka dibebaskan dari biaya perkara.**

Pembebasan biaya perkara (*prodeo*) akan amat membantu masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia, serta masyarakat miskin lainnya yang menjadi klien Pengadilan di Indonesia, yang seringkali terjerat hutang atau harus menghabiskan pendapatan rumah tangga selama beberapa bulan hanya untuk mengajukan cerai ke pengadilan.

9. **Tingginya biaya transportasi menjadi penghalang dalam mengakses pengadilan, khususnya bagi masyarakat miskin pedesaan yang tinggal jauh dari lokasi pengadilan.**

Biaya transportasi untuk menjangkau pengadilan amat berbeda-beda, tergantung dari lokasi tempat tinggal pihak tersebut. Semakin jauh jarak ke lokasi pengadilan, makin tinggi biaya transportasi bagi pihak tersebut. Rata-rata biaya transportasi yang dihabiskan seorang anggota PEKKA yang tinggal di perkotaan untuk hadir di pengadilan sebesar Rp 25.000,- (US\$2,50) untuk perjalanan pulang-pergi, sedangkan anggota PEKKA yang tinggal di pedesaan menghabiskan biaya rata-rata sebesar Rp 92.000,- (US\$9) untuk perjalanan pulang-pergi ke pengadilan, yang

besarnya hampir mencapai separuh pendapatan bulanan rumah tangga yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia.

10. **Delapan puluh sembilan persen (89%) perempuan PEKKA akan lebih termotivasi bercerai secara sah apabila sidang keliling diselenggarakan di kota dekat tempat tinggalnya.**

Bagi kaum miskin yang tinggal di pedesaan, besarnya biaya transportasi merupakan bagian signifikan dari keseluruhan biaya untuk membawa perkara ke pengadilan. Biaya transportasi dapat mencapai 70% atau lebih dari total biaya membawa perkara ke pengadilan. Menghadirkan pengadilan lebih dekat kepada para pihak dapat secara signifikan mengurangi biaya membawa perkara ke pengadilan dan meningkatkan akses terhadap keadilan bagi masyarakat miskin yang hidup di pedesaan dan daerah terpencil.

11. **Penetapan uang panjar biaya perkara yang berlebihan untuk perkara cerai menjadi penghambat bagi para pencari keadilan yang mengajukan perkara mereka ke pengadilan, khususnya bagi masyarakat miskin.**

Rata-rata, para klien di enam Pengadilan Agama yang disurvei memberikan uang panjar 24% lebih tinggi dibandingkan biaya perkara yang dinyatakan dalam putusan akhir. Para klien di enam Pengadilan Negeri yang disurvei memberikan uang panjar 79% lebih tinggi dibandingkan biaya perkara yang dinyatakan dalam putusan akhir.

Semakin tinggi uang panjar yang diminta, semakin kecil kemungkinan masyarakat miskin dapat membawa perkara hukum keluarga mereka ke pengadilan.

12. **Pengembalian sisa uang panjar yang dibayarkan ke pengadilan**

merupakan hal penting bagi semua klien, terutama bagi masyarakat miskin.

Transparansi yang lebih besar tentang biaya perkara dan uang panjar yang dibayarkan ke pengadilan untuk perkara perceraian akan membantu membangun rasa percaya dan keyakinan masyarakat terhadap pengadilan.

- 13. Tujuh puluh sembilan persen (79%) anggota PEKKA yang dapat mengakses pengadilan merasa puas atau sangat puas dengan layanan yang diberikan Pengadilan.**
- 14. Dari 264 perkara cerai, sebanyak 78% anggota PEKKA menyebutkan kekerasan dalam rumah tangga sebagai faktor penyebab cerai.**
- 15. Perceraian melalui pengadilan memberikan kepastian hukum bagi perempuan dan masyarakat miskin.**

Tanpa adanya perceraian yang sah, perkawinan berikutnya tidak mungkin dilangsungkan secara sah. Anak-anak dari perkawinan selanjutnya yang dilangsungkan tanpa didahului oleh perceraian yang sah tidak akan memperoleh akta kelahiran yang mencantumkan nama ayah mereka. Hal ini menjadi penghalang bagi banyak perempuan Indonesia untuk mendapatkan akta kelahiran bagi anak-anak mereka.

Para hakim dan pegawai pengadilan serta perempuan kepala keluarga PEKKA yang hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia sepakat bahwa perceraian formal melalui pengadilan Indonesia akan memperjelas tanggung jawab hukum untuk mendapatkan pemeliharaan dan dukungan finansial mantan pasangan dan anak-anak dari perkawinan mereka.

Perempuan PEKKA mengalami kesulitan mendapatkan

kartu keluarga yang mencantumkan mereka sebagai kepala keluarga tanpa adanya akta cerai yang sah. Dokumen tersebut merupakan bukti peran mereka sebagai perempuan kepala keluarga dan penting dalam membantu mereka mengakses layanan masyarakat, khususnya yang ditujukan pada masyarakat miskin, seperti misalnya program beras bersubsidi, layanan kesehatan cuma-cuma, dan Bantuan Langsung Tunai.

16. Sembilan dari sepuluh responden pengadilan yang disurvei tidak menganggap persyaratan hukum Indonesia untuk membawa perkara perceraian ke pengadilan sebagai faktor utama yang memotivasi mereka mengajukan perkaranya.

Hanya 11% klien Pengadilan Agama dan 8% klien Pengadilan Negeri yang disurvei memilih menggunakan pengadilan karena hal tersebut disyaratkan oleh hukum di Indonesia.

Dari 1.655 klien yang disurvei, 89% klien di Pengadilan Agama dan 91% klien Pengadilan Negeri mendaftarkan perkara mereka ke pengadilan karena mekanisme penyelesaian perselisihan di luar pengadilan, seperti misalnya konsiliasi/ perundingan keluarga, telah gagal, atau karena pasangan mereka memilih membawa perkara ke pengadilan.

17. Dari perempuan PEKKA yang disurvei, 56% anak mereka tidak memiliki akta kelahiran. Angka ini naik menjadi 87% untuk perempuan PEKKA yang disurvei di Aceh.

Siklus perkawinan dan perceraian tidak resmi terjadi pada banyak perempuan kepala keluarga PEKKA. Kegagalan mendapatkan dokumen legal terkait perkawinan dan perceraian dikaitkan dengan rendahnya jumlah akta kelahiran bagi anak-anak mereka. Apabila orang tua tidak dapat mengajukan penetapan akta kelahiran anak-anak mereka ke Pengadilan Negeri, anak-

anak mereka tidak dapat memperoleh atau kehilangan hak-hak dasar mereka untuk mendapatkan identitas yang sah, serta untuk menikmati akses ke berbagai layanan sosial, seperti kesehatan dan pendidikan.

Pemerintah Indonesia memprioritaskan bahwa tiap kelahiran anak Indonesia harus dicatatkan sebelum tahun 2011. Persyaratan yang terdapat pada UU 23 Tahun 2006, menyatakan bahwa orang tua harus meminta penetapan Pengadilan Negeri apabila mereka tidak mendapatkan akta kelahiran bagi anak mereka dalam jangka waktu satu tahun (*Santi mentioned there is decree released by Mendagri to postpone this*) setelah kelahirannya, menjadi penghambat yang signifikan bagi masyarakat miskin dan mereka bertempat tinggal jauh dari Kantor Catatan Sipil.

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

42% anggota PEKKA menyelesaikan sekolah dasar, dibandingkan dengan angka rata-rata nasional sebesar 72%. 14% anggota PEKKA menyelesaikan sekolah menengah tingkat pertama, dibandingkan dengan angka rata-rata nasional sebesar 41%.

27% anggota PEKKA yang disurvei menikah di bawah usia 16 tahun, yang merupakan usia resmi untuk menikah. Pada sebagian besar kasus, pernikahan di usia muda menghambat anak-anak perempuan memenuhi wajib belajar sembilan tahun, karena sekolah pada umumnya tidak mengizinkan anak perempuan melanjutkan pendidikannya setelah mereka menikah.

19. **Para tanggungan perempuan PEKKA memiliki tingkat pendidikan yang jauh di bawah standar nasional.**

- 28% tanggungan PEKKA tidak pernah bersekolah, dibandingkan dengan angka rata-rata nasional sebesar 8%;

- 63% tanggungan PEKKA menyelesaikan sekolah dasar, bandingkan dengan angka rata-rata nasional sebesar 72%;
- 34% tanggungan PEKKA menyelesaikan sekolah menengah pertama, bandingkan dengan angka rata-rata nasional sebesar 41%; dan
- 13% tanggungan PEKKA menyelesaikan sekolah menengah atas, bandingkan dengan angka rata-rata nasional sebesar 23%.

20. Bisa-tidaknya seorang anak menyelesaikan wajib belajar sembilan tahun tampaknya amat erat terkait dengan ada-tidaknya akta kelahiran anak tersebut.

Dari anggota PEKKA yang disurvei di Jawa Barat, Kalimantan Barat, dan Nusa Tenggara Timur, 78% para tanggungan mereka yang berusia antara 10 s.d. 19 tahun masih bersekolah. Dari jumlah tanggungan yang masih bersekolah ini, 70% di antaranya memiliki akta kelahiran.

21. Mendidik seorang anak membutuhkan biaya yang amat besar dari rata-rata pendapatan per kapita per tahun anggota PEKKA.

- Mendidik seorang anak sekolah dasar di sekolah negeri membutuhkan 51% pendapatan per kapita per tahun anggota PEKKA.
- Mendidik seorang anak sekolah menengah pertama di sekolah negeri membutuhkan 140% pendapatan per kapita per tahun anggota PEKKA.
- Mendidik seorang anak sekolah menengah atas di sekolah negeri membutuhkan 178% pendapatan per kapita per tahun anggota PEKKA.

Angka-angka ini menunjukkan bahwa total biaya mendidik

seorang anak di tingkat sekolah menengah pertama dan atas lebih besar dari rata-rata pendapatan per kapita dalam satu rumah tangga PEKKA yang sebenarnya dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari anak tersebut. Pemenuhan wajib belajar sembilan tahun bagi anak-anak perempuan kepala keluarga masih jauh dari kenyataan.

22. Anggota PEKKA lebih memilih memberikan pendidikan bagi anak laki-laki dibandingkan anak perempuan mereka dengan perbandingan 3:1 apabila mereka terpaksa memilih dikarenakan keterbatasan pendapatan rumah tangga.

CATATAN

- ¹ Terdapat suatu Nota Kesepahaman resmi tentang Kerja Sama Peradilan antara Mahkamah Agung RI, Pengadilan Keluarga Australia, dan Pengadilan Federal Australia: <http://www.familycourt.gov.au/wps/wcm/connect/FCOA/home/about/international/indonesia/>
- ² Pasal 4(1) UU No. 7 Tahun 1989.
- ³ Angka-angka ini didapat dari Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, *Buku Kerja Panitera 2008 Mahkamah Agung RI, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama*. Makalah yang tidak dipublikasikan ada pada pihak penulis, 2008.
- ⁴ Ada banyak variasi istilah yang digunakan di Indonesia untuk kata “shari’ah” yang berasal dari bahasa Arab, namun varian yang paling umum digunakan ialah syariah. Varian lainnya meliputi shariat, syariat, dll.
- ⁵ Akibat semakin banyaknya kabupaten dan kotamadya yang baru terbentuk sejak desentralisasi sepuluh tahun yang lalu, saat ini terdapat setidaknya 75 kabupaten atau kotamadya yang tidak memiliki Pengadilan Agama.
- ⁶ UU No. 6 Tahun 2005.
- ⁷ Pasal 6(1) UU No. 7 Tahun 1989.
- ⁸ Pasal 1(1), 49(1) UU No. 7 Tahun 1989.

- ⁹ Pasal 49(a) UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, sebagaimana diubah dengan UU No. 3 Tahun 2006, pasal 37.
- ¹⁰ Penjelasan Pasal 49(2) UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama; dan Penjelasan Pasal 49(a) UU No. 3 Tahun 2006, pasal 37.
- ¹¹ Untuk uraian yang lebih lengkap tentang yurisdiksi peradilan, lihat juga Penjelasan Pasal 49(2) UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, dan Penjelasan Pasal 49(a) UU No. 3 Tahun 2006, pasal 37.
- ¹² Pasal 49(b) UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.
- ¹³ *Ibid.* (Pasal 49(c)).
- ¹⁴ *Ibid.* (Pasal 49(d)).
- ¹⁵ *Ibid.* (Pasal 49(e)). Wakaf (dalam bahasa Arab: *waqf*): pemberian harta benda secara tetap oleh seorang Muslim, biasanya berupa tanah, untuk tujuan-tujuan ibadah, agama, atau amal sebagaimana diakui dalam hukum Islam.
- ¹⁶ Dalam bahasa Arab: *zaka* atau *zakat*: pemberian untuk tujuan amal yang wajib diberikan seorang Muslim sesuai hukum Islam.
- ¹⁷ Pasal 49(f), (g) dan (h) UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Dalam bahasa Arab: *shadaqah* dan *infaq*: amal secara sukarela.
- ¹⁸ *Ibid.* (Pasal 49(i)). Penjelasan (atau catatan penjelasan) Pasal 37 UU No. 3 Tahun 2006 menyatakan bahwa kategori ini meliputi perbankan Islam, lembaga keuangan mikro Islam, asuransi Islam, kontrak Islam, sekuritas Islam, pegadaian Islam, dan 'bisnis Islam'.
- ¹⁹ Data ini diambil dari laporan tahunan Mahkamah Agung tahun 2009, dan dari data selanjutnya yang diberikan unit statistik Direktorat Jenderal Peradilan Umum (Badilum) dan Peradilan Agama (Badilag). Jumlah perkara yang kami kutip sebagai perkara

pada Pengadilan Negeri tidak memasukkan perkara-perkara pidana dengan acara cepat (seperti misalnya pelanggaran lalu lintas) yang disidang di Pengadilan Negeri dengan cepat. Perkara semacam ini hanya diadili oleh satu hakim karena proses beracara tersebut pada dasarnya dianggap sekadar birokrasi dan bukan persidangan. Sidang semacam ini tidak banyak membutuhkan komitmen dari segi waktu dan sumber daya. Akan tetapi, perkara permohonan dimasukkan ke dalam penghitungan jumlah perkara untuk memungkinkan dilakukannya perbandingan secara langsung antara Peradilan Umum dan Peradilan Agama dari segi beban perkara mereka, karena kedua lingkup peradilan tersebut memiliki yurisdiksi untuk menangani jenis perkara semacam ini. Sampai tahun 2007, jumlah perkara yang diadili di Pengadilan Negeri sebagaimana dilaporkan dalam laporan tahunan Mahkamah Agung dikaburkan oleh jutaan pelanggaran lalu lintas yang diproses secara kilat. Saat ini laporan tahunan Mahkamah Agung menyajikan data perkara pelanggaran lalu lintas dan perkara dengan acara cepat lainnya secara terpisah sehingga memberikan gambaran yang lebih jelas tentang beban kerja Peradilan Umum dan Peradilan Agama dalam mengadili perkara.

- ²⁰ Lihat Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, *Himpunan Data Statistik Perkara di Lingkungan Peradilan Agama Seluruh Indonesia Tahun 2005*. Jakarta, Mahkamah Agung, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, 2006, hal. 3, 269. Lihat juga dokumen *e-profile* Peradilan Agama untuk tahun 2004, 2006, dan 2007 yang dapat dilihat pada situs web Badilag, www.badilag.net
- ²¹ Sekalipun populasi non-Muslim Indonesia (yang terdiri dari umat Kristiani, Hindu, Buddha, dan Kong Hu Cu) pada kenyataannya berjumlah kurang lebih 15% jumlah penduduk keseluruhan yang sebesar 235 juta orang.
- ²² Sebelumnya hanya ada sedikit sekali program bantuan

pembangunan yang mengupayakan kerja sama dengan Pengadilan Agama. Seperti yang telah disebutkan, Pengadilan Keluarga Australia memiliki program kerja sama dengan Peradilan Agama melalui Nota Kesepahaman tripartit antara Pengadilan Keluarga Australia, Pengadilan Federal Australia, dan Mahkamah Agung RI. Kerja sama ini didanai oleh AusAID dan difasilitasi oleh fasilitas sektor hukum dari AusAID secara berturut-turut, yaitu *Indonesia Australia Legal Reform Program* dan *Indonesia Australia Legal Development Facility* (IALDF). Para penulis terlibat dalam fasilitas tersebut dalam kapasitas yang berbeda (Sumner dalam IALDF, Lindsey dalam kedua fasilitas).

- ²³ *E-profile Peradilan Agama Indonesia 2009*, Badilag, 2010.
- ²⁴ Mahkamah Agung RI menerima 4.974 perkara perdata dari Peradilan Umum pada tahun 2009, dari keseluruhan jumlah perkara perdata sebanyak 14.259 yang diterima Pengadilan Negeri di tingkat pertama. Angka-angka ini diambil dari Mahkamah Agung, *Laporan Tahunan 2009*. Jakarta, Mahkamah Agung, 2010.
- ²⁵ Banding ini dapat diajukan atas berbagai dasar, sesuai dengan Pasal 6(2), 51(1), 6(1) UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Pasal 4(2) UU No. 7 Tahun 1989 memungkinkan Pengadilan Tinggi Agama mengirimkan berkas perkara kembali ke Pengadilan Agama tingkat pertama untuk dikaji lebih lanjut apabila dirasa perlu, memperkuat putusan pengadilan sebelumnya seluruhnya atau sebagian, atau membatalkan putusan sebelumnya, memutus ulang perkara tersebut, dan mengubah putusan apabila dirasa perlu.
- ²⁶ Tidak termasuk Mahkamah Konstitusi.
- ²⁷ Pasal 63 UU No. 7 Tahun 1989.
- ²⁸ Sebanyak 703 perkara kasasi dan 88 PK dari lebih dari 257.000 perkara yang diterima Pengadilan Agama pada tahun 2009. Lihat Mahkamah Agung, *Laporan Tahunan 2009*, hal. 47.

- ²⁹ Pendapat ini didasarkan pada pengalaman penulis menghadiri ratusan sidang di Pengadilan Agama di Indonesia dalam sepuluh tahun terakhir, dan hasil bacaan kami atas ratusan putusan dari berbagai Pengadilan Agama. Untuk pendapat lain, lihat Euis Nurlaelawati, *Modernisation, Tradition and Identity: the Kompilasi Hukum Islam and Legal Practice in the Indonesian Religious Courts*. Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010. Nurlaelawati melihat pengadilan semakin banyak dipengaruhi oleh fikih dan kurang banyak dipengaruhi oleh KHI.
- ³⁰ Alasan perceraian sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 adalah sebagai berikut:
- (a) Salah satu pihak berbuat zina, menjadi pemabok, pemadat, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan; (b) Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain di luar kemampuannya; (c) Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung; (d) Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak yang lain; (e) Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/isteri; (f) Antara suami dan isteri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.
- ³¹ Hal ini dapat dilihat, misalnya, dari perkara perceraian di Pengadilan Agama pada tahun 2009, yang 67% di antaranya diajukan oleh pihak isteri. *E-profile Pengadilan Agama 2009*. Mahkamah Agung Badilag, 2010.
- ³² Provinsi ini dikenal dengan nama Daerah Istimewa Aceh sejak tahun 1975 sampai diundangkannya UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang membuat

provinsi ini kemudian disebut dengan nama Nanggroe Aceh Darussalam. Setelah diundangkannya UU Pemerintahan Aceh pada tahun 2006, provinsi ini kembali disebut dengan nama 'Aceh'.

- ³³ Pengejaan kata 'syariah' dalam nama pengadilan ini memiliki banyak variasi di berbagai literatur. Dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, misalnya, nama yang digunakan ialah 'Syar'iyah'. Pengadilan itu sendiri sepertinya lebih memilih menggunakan kata 'Syariat', meskipun mereka sendiri pun tidak selalu konsisten dalam penggunaannya.
- ³⁴ UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, lihat khususnya Pasal 1.2, 1.15, 125, dan 128.
- ³⁵ Qanun No. 3 Tahun 2000, Qanun No. 9 Tahun 2003; Pasal 1 UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
- ³⁶ Lihat Pasal 1.15 UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
- ³⁷ Pasal 4 Qanun No. 10 Tahun 2002; Pasal 1.15 UU Pemerintahan Aceh.
- ³⁸ Pasal 131 UU Pemerintahan Aceh.
- ³⁹ Pasal 135, 136 dan 137.
- ⁴⁰ Tentang yurisdiksi Mahkamah Syariat saat ini, lihat Pasal 136(3) dan (4).
- ⁴¹ Lihat, misalnya, Pasal 129 UU Pemerintahan Aceh, yang menyatakan dengan jelas bahwa yurisdiksi syariah hanya berlaku terbatas di daerah Aceh saja. Yurisdiksi ini, misalnya, tidak dapat diterapkan bagi orang Aceh yang bepergian ke luar Aceh.
- ⁴² Sejalan dengan Pasal 1.16 UU Pemerintahan Aceh.
- ⁴³ Abdullahi Ahmed An-Na'im, "Shari'a in the Secular State: A Paradox of Separation and Conflation", dalam *The Law Applied: Contextualizing the Islamic Shari'a, A Volume in Honor of Frank E*

Vogel ed. Wofhart Heinrichs dan Bernard G. Wiess Peri Bearman. London and New York, IB Tauris, 2008, hal. 322.

- ⁴⁴ Lihat, misalnya, Arskal Salim, *Challenging the Secular State: the Islamization of Law in Modern Indonesia*. Honolulu, University of Hawai'i Press, 2008; dan Marcus Mietzner, *Military Politics, Islam and the State in Indonesia*. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 2009.
- ⁴⁵ Salim, *Challenging the Secular State: the Islamization of Law in Modern Indonesia*.
- ⁴⁶ Sila pertama Pancasila memang berbunyi 'Ketuhanan Yang Maha Esa', namun menurut An-Na'im kita melihat Indonesia sebagai negara yang pada praktiknya merupakan negara sekuler. Hal ini memang benar sekalipun politik di Indonesia seringkali dipenuhi debat tentang signifikansi sila pertama ini dan seberapa jauh negara bertanggung jawab mengatur keyakinan beragama. Perdebatan tersebut tidak termasuk dalam cakupan makalah ini, namun silakan lihat Arskal Salim dan Azyumardi Azra (eds), *Sharia and Politics in Modern Indonesia*. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 2003; Salim, *Challenging the Secular State: the Islamization of Law in Modern Indonesia*; Michael Feener, *Muslim Legal Thought in Modern Indonesia*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007; serta M B Hooker dan Tim Lindsey, 'Public Faces of Shari'ah in Contemporary Indonesia: Towards a National Madhhab'. *Studia Islamika*, 10, 2003.
- ⁴⁷ Sami Zubaida, *Law and Power in the Islamic World*, London and New York, I.B. Tauris, 2003, hal. 221.
- ⁴⁸ An-Na'im, "Shari'a in the Secular State: A Paradox of Separation and Conflation", hal. 322.
- ⁴⁹ Daniel S Lev, "On the Other Hand", dalam *Fantasizing the Feminine in Indonesia*, ed. Laurie J Sears. Durham and London, Duke University Press, 1996, hal. 193.

- ⁵⁰ Sebagian kecil dari literatur yang dimaksud termasuk: Ibrahim Assegaf, 'Legends of the Fall: an Institutional Analysis of Indonesian Law Enforcement Agencies Combating Corruption', dalam *Corruption in Asia: Rethinking the Governance Paradigm*. Tim Lindsey dan Howard W Dick (eds), Annandale, NSW, Federation Press, 2002; Simon Butt, 'The Constitutional Court's Decision in the Dispute Between the Supreme Court and the Judicial Commission: Banishing Judicial Accountability?', dalam *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*. R H McLeod dan A J MacIntyre (eds), Indonesia Update Series, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 2007; Stewart Fenwick, 'Measuring Up? Indonesia's Anti-Corruption Commission and the New Corruption Agenda', dalam *Indonesia: Law and Society*. Tim Lindsey (ed), Annandale, NSW, Federation Press, 2008; Gary Goodpaster, 'Reflections on Corruption in Indonesia', dalam *Corruption in Asia: Rethinking the Governance Paradigm*. Tim Lindsey dan Howard W Dick (eds), Annandale, NSW, Federation Press, 2002; Indonesian Corruption Watch, *Menyingkap Tabir Mafia Peradilan (Hasil Monitoring Peradilan ICW)*. Jakarta, Indonesian Corruption Watch, 2001; Daniel S Lev, 'Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian Rechtsstaat'. *Law & Society Review*, 13, 1978; Daniel S Lev, 'Between State and Society: Professional Lawyers and Reform in Indonesia', dalam *Indonesia: Law and Society*. Tim Lindsey (ed.), Leichhardt, NSW, Federation Press, 2008; dan Sebastiaan Pompe, *The Indonesian Supreme Court: a Study of Institutional Collapse*. Ithaca NY, Southeast Asia Program, Cornell University, 2005.
- ⁵¹ Daniel S. Lev. *Comments on the Judicial Reform Program in Indonesia*. Disiapkan untuk Seminar "Perkembangan Terkini dalam Hukum Moneter dan Keuangan" tahun 2004, International Monetary Fund, Washington, D.C., 3 Juni 2004: <http://www.imf.org/external/np/leg/sem/2004/cdmfl/eng/lev.pdf>. hal. 2.
- ⁵² Untuk informasi lebih lanjut tentang Cetak Biru awal, lihat Rifqi S Assegaf, 'Judicial Reform in Indonesia, 1998-2006', dalam

Reforming Laws and Institutions in Indonesia: an Assessment. Naoyuki Sakumoto dan Hikmahanto Juwana (eds), ASED (Joint Studies on Economic Development Policies in ASEAN and Neighboring Countries), Ciba, Japan, Institute of Developing Economies/Japan External Trade Organization, 2007. Untuk informasi tentang Cetak Biru yang lebih baru, lihat www.mahkamahagung.go.id/rnews.asp?bid=1712

- ⁵³ Asia Foundation dan A C Neilson. *Survey Report on Citizen's Perceptions of the Indonesian Justice Sector: Preliminary Findings and Recommendations*, Asia Foundation and A C Neilson, 2001.
- ⁵⁴ Dewan Perwakilan Rakyat.
- ⁵⁵ Pengadilan Agama menduduki peringkat ke 22 untuk kriteria ini, sedangkan Pengadilan Negeri berada pada peringkat ke 13.
- ⁵⁶ Pelaksanaan penelitian untuk survei ini melibatkan Pengadilan Keluarga Australia, serta beberapa lembaga dan perorangan lainnya di Australia dan Indonesia. Nama-nama mereka dapat dilihat secara lengkap dalam Cate Sumner, *Providing Justice to the Justice Seeker: a Report on the Indonesian Religious Courts Access and Equity Study 2007-2009: Summary of Research Findings*. Jakarta, Mahkamah Agung dan AusAID (IALDF), 2010.
- ⁵⁷ M. Cammack, Young, L., dan Heaton, T., "The State, Religion and the Family in Indonesia", dalam *Family, Religion and Social Change in Diverse Societies*, ed. Sharon K. Houseknecht dan Jerry G. Pankhurst. New York, Oxford University Press, 2000.
- ⁵⁸ Pasal 24 (sebagaimana telah diubah): '1. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan; 2. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah

Mahkamah Konstitusi.'

- ⁵⁹ Nyatanya, nama kementerian ini dalam bahasa Indonesia ialah Kementerian Kehakiman, bukan Kementerian Keadilan.
- ⁶⁰ Lihat Pasal 24, UUD 1945; UU No. 35 Tahun 1999 (UU Satu Atap); UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung; dan UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1987 tentang Peradilan Agama. Tentang proses perubahan UUD dan pembentukan trias politika atau pemisahan sistem kekuasaan, lihat, misalnya, Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999–2002: an Evaluation of Constitution-Making in Transition*. Jakarta, Kompas Book Publishing, 2008; Bivitri Susanti, *Neo-Liberalism and Its Resistance in Indonesia's Constitution Reform: 1999–2002*. Tesis pascasarjana yang tidak dipublikasikan, University of Warwick, 2002; dan Tim Lindsey, "Indonesian Constitutional Reform: Muddling Towards Democracy". *Singapore Journal of International and Comparative Law*, 6 (1), 2002.
- ⁶¹ Cate Sumner, *Providing Justice to the Justice Seeker: a Report on the Indonesian Religious Courts Access and Equity Study – 2007: Summary of Research Findings*. Jakarta, Mahkamah Agung dan AusAID (IALDF), 2008 (www.familycourt.gov.au/wps/wcm/connect/FCOA/home/about/international/indonesia/); Cate Sumner, *Providing Justice to the Justice Seeker: a Report on the Indonesian Religious Courts Access and Equity Study – 2007–2009: Summary of Research Findings*. Jakarta, Mahkamah Agung dan AusAID (IALDF) 2010; dan Cate Sumner, *Access to Justice: Empowering Female Heads of Household in Indonesia*. PEKKA dan AusAID, 2010 (www.pekka.or.id).
- ⁶² Untuk mencapai tujuan penelitian ini, pertanyaan-pertanyaan tentang akses dan kesetaraan di pengadilan Indonesia perlu dilihat dari empat perspektif yang berbeda, yaitu sebagai berikut: (i) klien yang mengakses pengadilan ditanya tentang persepsi mereka terhadap tingkat layanan yang diterima saat mereka

membawa perkara mereka ke pengadilan; (ii) kalangan profesi hukum ditanya tentang persepsi mereka terhadap tingkat layanan yang diberikan pada mereka dan klien-klien mereka; (iii) berkas perkara yang disimpan di pengadilan dalam perkara hukum keluarga dikaji ulang untuk mengumpulkan data terkait dengan isu utama dalam pemberian layanan bagi klien, seperti misalnya biaya perkara pengadilan dan rata-rata berapa kali para pihak diminta hadir di pengadilan untuk keperluan perkara mereka; dan (iv) perempuan kepala keluarga yang tergabung dalam LSM PEKKA (kebanyakan di antara mereka hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia) diwawancarai untuk melihat apakah kelompok-kelompok yang kurang beruntung di Indonesia dapat mengakses pengadilan untuk urusan hukum keluarga dan perkara akta kelahiran.

- ⁶³ Garis kemiskinan untuk orang yang tinggal di perkotaan ialah Rp 222.123,- (US\$25). Untuk orang yang tinggal di pedesaan, angkanya menjadi Rp 179.835,- (US\$20). Pada bulan Maret 2009, 32,5 juta orang atau 14% penduduk Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan Indonesia.
- ⁶⁴ Anggota Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA), suatu LSM yang mendorong pemberdayaan perempuan kepala keluarga di Indonesia dan mitra dalam Studi tentang Akses dan Kesetaraan (lihat catatan kaki no. 53).
- ⁶⁵ BPS mendefinisikan kepala keluarga sebagai orang yang bertanggung jawab atas kebutuhan sehari-hari suatu rumah tangga atau orang yang dianggap sebagai kepala keluarga. Seorang kepala keluarga bisa jadi laki-laki atau perempuan yang lajang, menikah, cerai-hidup, atau cerai-mati. Sepertinya perkiraan jumlah perempuan kepala keluarga di Indonesia lebih rendah dari jumlah yang sesungguhnya. Badan Pusat Statistik (BPS), *Women and Men in Indonesia 2008*, Jakarta, BPS 2009, hal. 19; Wendy Hartanto, *The 2010 Indonesia Population Census*, Jakarta,

Statistics Indonesia/BPS, 2010.

- ⁶⁶ UNICEF, Overview – Birth Registration for All, www.unicef.org/indonesia/protection_2931.html
- ⁶⁷ Lihat Pasal 6(1) dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Badan Pusat Statistik (BPS), *Survei Sosial dan Ekonomi Nasional (Susenat) 2008*, Jakarta, BPS, 2008.
- ⁶⁸ Badan Pusat Statistik (BPS), *Survei Sosial dan Ekonomi Nasional (Susenat) 2008*, Jakarta, BPS, 2008.
- ⁶⁹ Asian Development Bank, *Enhancing the Fight Against Poverty in Asia and the Pacific: The Poverty Reduction Strategy of the Asian Development Bank*. Asian Development Bank, 2004, hal. 12, 42.
- ⁷⁰ Sebagai contoh situs web suatu Pengadilan Agama, lihat PA Kendari di http://pa-kendal.net/index.php?option=com_content&task=view&id=112&Itemid=56
- ⁷¹ Masing-masing terdapat pada hal. 42 dan 210.
- ⁷² Anggaran Pengadilan Agama untuk membebaskan biaya perkara dan menyelenggarakan sidang keliling pada tahun 2007 tidak sampai Rp 1 milyar, kemudian dinaikkan menjadi Rp 24 milyar pada tahun 2008.
- ⁷³ Pengadilan Agama melaporkan data ini melalui SMS yang kemudian diteruskan ke suatu pusat data yang mengumpulkan berbagai laporan untuk sistem Peradilan Agama secara keseluruhan. SMS merupakan teknologi yang murah dan cocok digunakan untuk seluruh Indonesia dan tidak dihadapkan pada kesulitan seperti layaknya akses internet di beberapa provinsi yang terpencil di Indonesia.
- ⁷⁴ UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 56 dan 57; UU No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum (Pasal 68); dan UU No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (Pasal 60).

- 75 Bappenas, *National Access to Justice Strategy*. Jakarta, Bappenas, 2009, hal. 2-3.
- 76 Untuk hal ini, lihat, misalnya, Noor Aisha Abdul-Rahman, "Traditionalism and its Impact on the Administration of Justice: the Case of the Syariah Court of Singapore". *Inter-Asia Cultural Studies*, 5(3), 2004. Abdul-Rahman menggambarkan Pengadilan Syariah Singapura sebagai pengadilan yang 'tradisionalis', 'kaku', 'dogmatis' dan umumnya tidak peduli dengan dampak putusan yang dibuatnya. Ia mengatakan pengadilan tersebut menganggap reformasi sebagai hal yang 'tidak relevan'.
- 77 Diundangkan melalui Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014.
- 78 Surat Edaran Mahkamah Agung No. 10 Tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Hukum.
- 79 www.mahkamahagung.go.id/rnews.asp?bid=1712
- 80 Didukung oleh pendanaan dari *Australia Indonesia Partnership* melalui *Australian Agency for International Development* (AusAID).
- 81 Pendanaan bagi penelitian AusAID dan kegiatan kerja sama peradil berjumlah total kurang dari setengah juta dolar untuk jangka waktu lima tahun. Pemerintah Indonesia memberikan komitmen pendanaan pada tahun 2008-2009 untuk Pengadilan Agama dan pada tahun 2010-2014 untuk Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama sebesar Rp 335 milyar (US\$37 juta).
- 82 "Australia supports access to justice in Indonesia", situs web AusAID: www.ausaid.gov.au/hottopics/topic.cfm?ID=3404_1753_8918_3872_7130 (diakses pada 6 Oktober 2010).
- 83 Laporan lengkap dapat diakses di www.pekka.go.id dan www.familycourt.gov.au/wps/wcm/connect/FCOA/home/about/international/

DAFTAR PUSTAKA

"Divorce Rate Up 40 Percent in Five Years". *Jakarta Post*, 18 Agustus 2009.

Abdul-Rahman, Noor Aisha. "Traditionalism and Its Impact on the Administration of Justice: the Case of the Syariah Court of Singapore". *Inter-Asia Cultural Studies*, 5 (3), 2004, hal. 415-432.

An-Na'im, Abdullahi Ahmed. "Shari'a in the Secular State: a Paradox of Separation and Conflation", in *The Law Applied: Contextualizing the Islamic Shari'a: a Volume in Honor of Frank E Vogel*. Peri Bearman, Wolfhart Heinrichs dan Bernard G Wiess (eds), London dan New York, I B Tauris, 2008, hal. 321-341.

Asia Foundation dan A C Neilsen. *Survey Report on Citizen's Perceptions of the Indonesian Justice Sector: Preliminary Findings and Recommendations*. Asia Foundation dan A C Neilsen, 2001 (www.asiafoundation.org/pdf/IndoLaw.pdf).

Asian Development Bank. *Access to Justice for the Urban Poor, Regional Technical Assistance (RETA) 6933*, 2009. Laporan akhir yang diserahkan oleh Asia Foundation, makalah yang tidak dipublikasikan ada pada pihak penulis.

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

Development Bank, 2004.

Assegaf, Ibrahim. "Legends of the Fall: an Institutional Analysis of Indonesian Law Enforcement Agencies Combating Corruption", dalam *Corruption in Asia: Rethinking the Governance Paradigm*. Tim Lindsey dan Howard W Dick (eds), Annandale, NSW, Federation Press, 2002, hal. 127-146.

Assegaf, Rifqi S. "Judicial Reform in Indonesia, 1998-2006", in *Reforming Laws and Institutions in Indonesia: an Assessment*. Naoyuki Sakumoto dan Hikmahanto Juwana (eds), Ciba, Japan, Institute of Developing Economies (IDE)/Japan External Trade Organization (JETRO), 2007.

Badan Pusat Statistik (BPS). "Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2009". *Berita Resmi Statistik*, 1 Juli 2009.

———. *Women and Men in Indonesia 2008*. Jakarta, BPS, 2009.

———. *Survei Sosial dan Ekonomi Nasional (Susenas) 2008*. Jakarta, BPS, 2008.

Badilag (Badan Peradilan Agama, Mahkamah Agung). *Beberapa Informasi Tentang Peradilan Agama di Indonesia*. 2007.

———. *E-profile for the Religious Courts 2009*, 2010.

———. *Populasi Perkara Indonesia*. Tanpa tanggal.

———. *Profil Peradilan Agama*, 2008.

———. *Tempat-Tempat Pelaksanaan Sidang Keliling Tahun 2006*. 2006.

Bappenas. *National Access to Justice Strategy*. Jakarta, Bappenas, 2009.

Butt, Simon. "The Constitutional Court's Decision in the Dispute Between the Supreme Court and the Judicial Commission: Banishing Judicial Accountability?" dalam *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*. R H McLeod dan A J MacIntyre (eds), Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 2007, hal. 178-200.

Cammack, M, L Young dan T Heaton. "The State, Religion and the

- Family in Indonesia", dalam *Family, Religion and Social Change in Diverse Societies*. Sharon K Houseknecht dan Jerry G Pankhurst (eds), New York, Oxford University Press, 2000, hal. 175-204.
- Commission on Legal Empowerment of the Poor and United Nations Development Programme. *Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor*. Volume 1, 2008.
- Departemen Agama, Indonesia. *Sketsa Peradilan Agama*. 1998.
- Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama. *Buku Kerja Panitera 2008 Mahkamah Agung RI Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama*. Makalah yang tidak dipublikasikan ada pada penulis, 2008.
- Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama. *Himpunan Data Statistik Perkara di Lingkungan Peradilan Agama Seluruh Indonesia Tahun 2005*. Jakarta, Mahkamah Agung, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, 2006.
- Feener, Michael. *Muslim Legal Thought in Modern Indonesia*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Fenwick, Stewart. "Measuring Up? Indonesia's Anti-Corruption Commission and the New Corruption Agenda", dalam *Indonesia: Law and Society*. Tim Lindsey (ed.), Annandale, NSW, Federation Press, 2008.
- Goodpaster, Gary. "Reflections on Corruption in Indonesia", dalam *Corruption in Asia: Rethinking the Governance Paradigm*. Tim Lindsey dan Howard W Dick (eds), Annandale, NSW, Federation Press, 2002, hal. 87-108.
- Hartanto, Wendy. *The 2010 Indonesia Population Census*. Jakarta, Statistics Indonesia/BPS, 2010.
- Hooker, M B dan Tim Lindsey. "Public Faces of Shari'ah in Contemporary Indonesia: Towards a National Madhhab. *Studia Islamika*, 10, 2003, hal. 23-64.
- Indonesian Corruption Watch. *Menyingkap Tabir Mafia Peradilan (Hasil*

Monitoring Peradilan ICW). Jakarta, Indonesian Corruption Watch, 2001.

Indrayana, Denny. *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: an Evaluation of Constitution-Making in Transition*. Jakarta, Kompas Book Publishing, 2008.

Lev, Daniel S. "Between State and Society: Professional Lawyers and Reform in Indonesia", dalam *Indonesia: Law and Society*. Tim Lindsey (ed.), Leichhardt, NSW, Federation Press, 2008, hal. 48-67.

———. "Indonesia", dalam *The Encyclopedia of Islam*. C E Bosworth; E van Donzel, C Pellat et al. (eds), Brill Publishing, 1986.

———. *Islamic Courts in Indonesia*. Berkeley, University of California Press, 1972.

———. "Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian Rechtsstaat". *Law & Society Review*, 13, 1978, hal. 37-71.

———. "On the Other Hand", dalam *Fantasizing the Feminine in Indonesia*. Laurie J Sears (ed.), Durham and London, Duke University Press, 1996, hal. 191-206.

Lindsey, Tim. "Black Letter, Black Market and Bad Faith: Corruption and the Failure of Law Reform", dalam *Indonesia in Transition: Social Aspects of Reformasi and Crisis*. Chris Manning dan Peter van Dierman (eds), Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 2000, hal. 278-292.

———. "The Criminal State: Premanisme and the New Indonesia", dalam *Indonesia Today*. Grayson Lloyd dan Shannon Smiths (eds), Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 2001, hal. 283-294.

———. "Indonesian Constitutional Reform: Muddling Towards Democracy". *Singapore Journal of International and Comparative Law*, 6 (1), 2002, hal. 244-301.

- Mahkamah Agung. *Annual Report 2009*. Jakarta, Mahkamah Agung, 2010.
- — —. *Laporan Tahunan 2007, Mahkamah Agung Republik Indonesia*. 2007 (www.scribd.com/doc/5560883/Laporan-Tahunan-Mahkamah-Agung-RI-2007).
- Mietzner, Marcus. *Military Politics, Islam and the State in Indonesia*. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 2009.
- Nafik, Muhammed dan Andi Hajramurni. "NU Rules in Favor of Underage Marriages". *Jakarta Post*, 27 Maret 2009.
- Nurlaelawati, Euis. *Modernisation, Tradition and Identity: the Kompilasi Hukum Islam and Legal Practice in the Indonesian Religious Courts*. Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010.
- Pompe, Sebastiaan. *The Indonesian Supreme Court: a Study of Institutional Collapse*. Ithaca NY, Southeast Asia Program, Cornell University, 2005.
- Purnawan, Amin. "Implikasi Peradilan Satu Atap". *Suara Merdeka*, 17 April 2004.
- Rachman, Anita dan Nurfika Osman. "NU Fatwa Declares Underage Girls Can Marry the Family Values, Not Lust". *Jakarta Globe*, 27-28 Maret 2010.
- Salim, Arskal. *Challenging the Secular State: the Islamization of Law in Modern Indonesia*. Honolulu, University of Hawai'i Press, 2008.
- Salim, Arskal dan Azyumardi Azra (eds). *Sharia and Politics in Modern Indonesia*. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 2003.
- Sen, Amartya. *The Idea of Justice*. London, Allen Lane, 2009.
- Sumner, Cate. *Access to Justice: Empowering Female Heads of Household in Indonesia*. PEKKA dan AusAID, 2010 (www.pekka.or.id).
- — —. *Providing Justice to the Justice Seeker: a Report on the Indonesian Religious Courts Access and Equity Study – 2007: Summary of*

Research Findings. Jakarta, Mahkamah Agung and AusAID (IALDF), 2008 (<http://www.familycourt.gov.au/wps/wcm/connect/FCOA/home/about/international/>).

— — —. *Providing Justice to the Justice Seeker: a Report on the Indonesian Religious Courts Access and Equity Study – 2007-2009: Summary of Research Findings*. Jakarta, Mahkamah Agung dan AusAID (IALDF), 2010 (<http://www.familycourt.gov.au/wps/wcm/connect/FCOA/home/about/international/>).

Susanti, Bivitri. "Neo-Liberalism and Its Resistance in Indonesia's Constitution Reform: 1999-2002". *Disertasi*, disiapkan untuk syarat memperoleh gelar Master of Law, University of Warwick, 2002.

Zubaida, Sami. *Law and Power in the Islamic World*. London and New York, I B Tauris, 2003.

INDEKS

A

Abdullahi An-Na'im 14

Aceh xii, xxii, xxiii, xxvii, 1, 8, 9,
10, 11, 13, 28, 29, 30, 48, 65,
73, 74

akses iii, xiii, xiv, xxvi, xxviii,
19, 21, 22, 24, 26, 34, 38, 39,
43, 44, 48, 49, 51, 52, 53, 54,
55, 56, 57, 58, 63, 66, 78, 80

Anti-korupsi 56

Asian Development Bank 31,
80, 83

Asia Tenggara iii, xii, xxix, 11,
50, 52

AusAID iii, xiv, xix, xx, xxi, xxii,
xxvi, 18, 23, 72, 77, 78, 81,
87, 88

Australia iii, xiv, xix, xx, xxi,
xxii, xxvi, 8, 18, 23, 34, 55,
56, 57, 58, 69, 72, 77, 81

B

Badilag xxi, 35, 36, 37, 38, 42, 43,
44, 53, 70, 71, 72, 73, 84

Badilum xxi, 53, 70

Bagir Manan 16, 37

Bappenas xxi, 37, 39, 53, 57, 81,
84

BLT xiii, xxi, 27, 29, 49

BPS xxi, 26, 27, 59, 79, 80, 84, 85

Brunei 50, 51

C

Cate Sumner i, iii, 77, 78

cerai xxviii, 3, 6, 7, 15, 26, 62, 63,
64, 65, 79

civil law 8, 50

common law 50

D

Daniel Lev 15

Dinas Syariat Islam 9

DPR 17

E

Eropa 5, 8

F

Family Court of Australia xiv,
xx, xxvi

fasakh xxi, 7

Federal Court of Australia xiv,
xxvi

Flores Timur 32

H

hukum keluarga xi, xiii, xxi,
xxiii, xxv, 15, 22, 23, 24, 25,
26, 37, 45, 53, 56, 57, 61, 62,
63, 79

I

IALDF iii, xxii, 18, 23, 72, 77,
78, 88

Ile Boleng 32

isbat nikah xiii, xxii, 2, 26, 40, 52

Islam konservatif 14

J

Jamkesmas xxii, 26, 27, 30, 32,
33, 34, 60

Jawa Barat 9, 28, 29, 30, 31, 61,
67

K

kadi xxiii, 48

keadilan iii, xiii, xiv, xxvi, xxviii,
15, 19, 21, 22, 25, 42, 44, 48,
49, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58,
63, 77

kepala keluarga xiii, xx, 24, 25,
26, 27, 28, 29, 30, 33, 40, 49,
59, 60, 61, 62, 64, 65, 68, 79

khuluk xxii, 7

Komnas Perempuan xii

Kompilasi Hukum Islam 4, 73,
87

KTP 31, 33

Kupang 33, 34

L

Lembaga Independensi 17

LSM perempuan xii

M

Mahkamah Agung xiv, xx, xxii,
xxvi, 1, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 16,
17, 19, 23, 24, 35, 36, 37, 38,
48, 49, 52, 54, 55, 56, 57, 69,
70, 71, 72, 73, 77, 78, 81, 84,
85, 87, 88

Mahkamah Syar'iyah xxii, xxvii,
1, 8, 9, 10

Majelis Permusyawaratan xxii, 9

Malaysia 50, 51

minoritas Muslim 13

minoritas radikal xi, xxv

MPU xxii, 9

N

Nusa Tenggara Timur 28, 29, 30,
31, 67

O

Orde Baru 12, 16, 19, 47, 48

P

Pancasila xii, xxii, 13, 48, 75

PEKKA xx, xxii, 25, 27, 28, 29,
30, 31, 32, 34, 40, 60, 61, 62,
63, 64, 65, 66, 67, 68, 78, 79,
87

Pengadilan Agama iii, xi, xii,
xiii, xiv, xxii, xxiii, xxv,

- xxvi, xxvii, xxviii, xxix, 1, 2,
3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13,
14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22,
23, 24, 25, 26, 28, 35, 36, 37,
38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45,
47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54,
55, 56, 57, 58, 61, 63, 65, 69,
72, 73, 77, 80, 81
- Pengadilan Negeri xxii, 2, 3, 8,
18, 19, 23, 24, 26, 39, 44, 56,
62, 65, 66, 71, 72, 77
- Pengadilan Tinggi 1, 3, 4, 8, 35,
37, 72
- Pengadilan Tinggi Agama 1, 3,
4, 8, 35, 37, 72
- Peradilan i, xx, xxi, 16, 17, 34,
35, 41, 42, 43, 44, 48, 49, 56,
69, 70, 71, 72, 76, 78, 80, 84,
85, 86, 87
- Peradilan Agama xx, xxi, 35, 41,
42, 43, 44, 48, 49, 56, 69, 70,
71, 72, 78, 80, 84, 85
- Peradilan Umum xxi, 42, 70, 71,
72, 80
- Perda xxii, xxiii, 9
- perempuan iii, xi, xii, xiii, xiv,
xx, xxv, xxvii, xxviii, 7, 14,
15, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28,
29, 30, 33, 38, 40, 44, 45, 48,
49, 51, 53, 55, 57, 58, 59, 60,
61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 79
- Pulau Adonara 33
- Q**
- Qanun xxiii, 8, 9, 10, 74
- R**
- Raskin xxiii, xxviii, 26, 27, 28, 60
- S**
- Sami Zubaida 13, 75
- Sidang keliling xxi
- Singapura 50, 51, 81
- SKTM 33
- Soeharto xi, xii, xiii, xiv, xxv,
xxvi, xxviii, 4, 12, 14, 16, 17,
19, 21, 47, 48, 51
- T**
- taklik talak 7
- talak xxiii, 6, 7
- Tim Lindsey i, iii, 75, 76, 78, 84,
85, 86
- U**
- Ulama xxii, xxiii, 9
- UNICEF 30, 80
- W**
- Wahyu Widiana 35, 43

PROFIL ISIF CIREBON

INSTITUT STUDI ISLAM FAHMINA (ISIF) adalah pendidikan tinggi Islam yang didirikan oleh Yayasan Fahmina dalam rangka membentuk sarjana Islam yang kritis dalam berpikir, bermartabat dalam bertindak, terbuka dan adil dalam bersikap. Keseluruhan pendidikan ISIF menggunakan perspektif keislaman yang setara dan adil jender, berperikemanusiaan, berkeadilan, berkebhinekaan, dan berkeadaban. Perspektif ini diinternalisasikan ke dalam pengelolaan pendidikan, materi dan praktik pembelajaran, hingga penulisan karya tulis ilmiah.

Paradigma keilmuan ISIF diorientasikan pada kekuatan kajian teks-teks klasik keislaman yang terus didialogkan dengan dinamika sosial yang terus berubah untuk perwujudan transformasi sosial. ISIF menganut paradigma pendidikan kritis yang membebaskan, melalui metode dialogis, aktif partisipatif, belajar dari pengalaman (realitas), dan senantiasa mengaitkan teori, praktik, dan transformasi sosial.

ISIF memiliki 3 fakultas dan 6 jurusan, yakni Fakultas Syari'ah [Jurusan Hukum Keluarga Islam dan Jurusan Ekonomi dan Perbankan Syari'ah], Fakultas Tarbiyah [Jurusan Pendidikan Agama Islam], dan Fakultas Ushuluddin [Jurusan Tafsir Hadits, Jurusan Pemikiran Islam, dan Jurusan Tasawuf].

Orientasi pendidikan ISIF difokuskan pada penguasaan spesialisasi keahlian dan kecakapan untuk bekerja bersama masyarakat, sehingga dalam jangka panjang sarjana ISIF diharapkan menjadi ulama-intelektual-organik yang peduli terhadap pengembangan ilmu pengetahuan Islam yang berorientasi kepada transformasi sosial untuk perwujudan kesetaraan, keadilan, kemaslahatan, dan tegaknya nilai-nilai kemanusiaan.

<http://www.isif.ac.id> e-mail: isif@isif.ac.id

Wibawa hukum dan praktik peradilan di Indonesia sedang menjadi sorotan tajam dari masyarakat. Penerbitan hasil penelitian hukum oleh "outsider" (Universitas Melbourne) bekerjasama dengan "insider" (Institut Studi Islam Fahmina, Cirebon) seperti ini sangat ditunggu kehadirannya oleh akademisi, intelektual, ulama-pesantren, dan praktisi hukum di Tanah Air.

Prof. Dr. M. Amin Abdullah
Mantan Rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

Sepanjang pengetahuan saya, inilah karya intelektual paling serius, lengkap, dan memuaskan tentang Pengadilan Agama di Indonesia. Karya ini seharusnya menjadi referensi utama bagi upaya-upaya pemerintah Indonesia mereformasi hukum lebih lanjut dan lebih luas.

KH. Husein Muhammad
Kyai-Feminis, Komisioner Komnas Perempuan Indonesia

Kinerja Pengadilan Agama selama Reformasi tampak kontras dengan tuduhan merusaknya "mafia peradilan" (*judicial corruption*) di Indonesia. Dengan empati penulis buku ini menyatakan Pengadilan Agama mungkin dapat menjadi model bagi reformasi peradilan yang berorientasi sosial, baik di Indonesia maupun bagi peradilan Islam lainnya di Asia Tenggara. Buku singkat ini sangat menarik untuk Anda pelajari.

Mohammad Fajrul Falaakh, SH., MA
Anggota Komisi Hukum Nasional RI dan dosen Fakultas Hukum UGM Yogyakarta

Membaca buku ini sangat menarik. Isinya banyak mengajak diskusi kepada banyak ilmuwan. Bagi peminat studi al-Qur'an, buku ini dapat dikutip untuk menafsirkan ayat al-Qur'an Surat al-Balad. Sajian buku ini bermanfaat untuk banyak disiplin ilmu, termasuk studi al-Qur'an.

Prof. Dr. A. Chozin Nasuha
Rektor Institut Studi Islam Fahmina (ISIF) Cirebon

Tak pelak, buku ini sekali lagi membuktikan bahwa Peradilan Agama di Indonesia merupakan garda terdepan dalam mengimplementasikan kesetaraan dan keadilan. Peradilan Agama Indonesia merupakan badan peradilan pertama di dunia Muslim yang berani mengangkat perempuan sebagai hakim agama. Penguatan hakim agama menjadi niscaya manakala kita yakin bahwa hakim merupakan ujung tombak dari penegakan keadilan dalam sengketa keluarga di Indonesia.

Lies Marcoes-Natsir, MA
Aktivistis perempuan, anggota Dewan Kebijakan Fahmina-institute

Diterbitkan atas Kerja Sama:



LOWY INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL POLICY



Reformasi Peradilan Pasca-Orde Baru
Pengadilan Agama di Indonesia dan Keadilan bagi Masyarakat Miskin

ISIF
LOWY INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL POLICY

Reformasi Peradilan Pasca-Orde Baru

PENGADILAN AGAMA DI INDONESIA DAN
KEADILAN BAGI MASYARAKAT MISKIN

Cate Sumner & Tim Lindsey



LOWY INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL POLICY