

## **Menuju Pembangunan Hukum Pro-Keadilan Rakyat & Perempuan<sup>1</sup>**

Sulistyowati Iranto

### **Pengantar**

Pernahkah kita bertanya kepada orang kebanyakan, kaum miskin dan perempuan, apakah mereka sudah menikmati hak-hak dasarnya untuk dapat hidup layak sesuai dengan martabatnya? Empat milyar orang di seluruh dunia hidup dalam kemiskinan karena mereka terabaikan dari negara hukum, penegakan hukum (*rule of law*) dan akses keadilan (*access to justice*) (CLEP, 2008). Kenyataan ini menunjukkan gagalnya pembangunan hukum, bahkan hukum menyumbang kepada terjadinya pemiskinan dan peminggiran, karena tidak memberikan ruang kepada mereka untuk memberikan suaranya dalam perancangan skema keadilan bagi diri sendiri dan masyarakatnya. Hukum juga tidak memberi akses kepada kaum terpinggirkan untuk memulihkan rasa keadilannya ketika mereka membutuhkan bantuan dan dampingan hukum.

Kita bertanya pembangunan hukum seperti apa yang pernah ada selama ini? Bagaimana orang miskin dan kelompok yang tidak diuntungkan, termasuk perempuan dan anak, diproyeksikan dan dikonstruksi oleh hukum dalam berbagai rumusan legislasi dan produk kebijakan? Bagaimanakah pembelajaran dari kegagalan pembangunan hukum dapat dijelaskan keterkaitannya dengan perkembangan hukum di dunia akademik? Sudah saatnya untuk mengedepankan diskursus hukum untuk melihat persoalan pembangunan dan kemiskinan dengan pendekatan yang interdisipliner. Dalam hal ini akan ditunjukkan bahwa pendekatan *socio-legal* akan memberi kontribusi yang bermakna bagi studi hukum arus umum dengan menjelaskan keterkaitan antara hukum dan berbagai fenomena kemasyarakatan.

### **Belajar dari Kegagalan di Masa Lalu<sup>2</sup>**

Gerakan pembangunan hukum di Indonesia memiliki sejarah yang cukup panjang dan terkait dengan kebijakan global. Model pembangunan hukum yang paling awal, adalah gerakan "*Law and Development*" yang dicanangkan tahun 1960-an. Gerakan itu dipelopori oleh lembaga dana dan sarjana hukum Amerika Serikat, dengan tujuan mempromosikan demokrasi dan pembangunan di negara baru merdeka dan berkembang di Afrika dan Asia. Dalam pandangan Amerika

---

<sup>1</sup> Tulisan ini dimuat dalam buku Sosiologi Hukum yang Berubah, Yayasan Obor Indonesia, 2011

<sup>2</sup> Nama-nama gerakan pembangunan ini sengaja dibiarkan dalam istilah aslinya dan tidak diterjemahkan

pada waktu itu hukum di negara berkembang<sup>3</sup> nampak tidak jelas, tidak dapat diramalkan, dan tidak adil. Institusi hukum bekerja tidak efisien, tidak bisa diakses oleh rakyat kebanyakan dan menjadi ajang korupsi dan campur tangan politik. Defisiensi hukum dipercaya mengancam kesinambungan dan keseimbangan pembangunan ekonomi, perlindungan hak-hak individu dan menghalangi kemungkinan tumbuhnya reformasi demokrasi politik yang lebih baik (Stephenson, 2006: 191)

Berdasarkan situasi itulah Amerika yang memiliki institusi hukum yang mapan, dan pengalaman panjang dalam mengembangkan sistem hukum, merasa dapat memberikan keahlian dan bantuannya dalam mempromosikan reformasi hukum dan pembangunan di negara-negara berkembang. Mereka berupaya untuk mentransformasi model sosial, ekonomi dan politik Barat ke dunia ketiga. Mereka percaya bahwa dengan bantuan (transplantasi) Hukum Barat, maka modernisasi dan demokrasi dapat diwujudkan di negara-negara tersebut.

Namun ternyata model pembangunan hukum ini mengalami kegagalan dalam hal struktur hukum modern dan demokratisasi hampir tidak pernah terjadi di negara-negara tujuan pembangunan. Bagi para ahli, khususnya sarjana *socio-legal*, hal ini tidak mengejutkan, karena program tidak didasari oleh pengetahuan yang memadai tentang akar-akar budaya hukum di negara berkembang. Thomas Carothers sependapat bahwa persoalannya terletak pada ketiadaan pengetahuan (Carothers, 2006: 15-28). F. Benda-Beckmann, seorang ahli hukum yang menjadi tokoh dalam studi pluralisme hukum mempertanyakan: *“What did lawyers understand about the development of the third world?”* (Benda-Beckman, F, 2006: 52-53). Stephenson memaparkan sejumlah kritik terhadap gerakan pembangunan hukum dengan mengutip berbagai pendapat para ahli. Misalnya pada tahun 1974, David Trubek dan Marc Galanter, ahli yang dihormati di kalangan *socio-legal studies* mengatakan : *“that the law and development movement was based on a flawed theory of law and society, and a flawed ideal of liberal legalism”*. Lawrence Friedman, yang teorinya tentang budaya hukum, banyak dikutip oleh para sarjana hukum Indonesia mencatat bahwa promosi reformasi hukum di negara berkembang kehilangan *“any careful, thought out, explicit theory of law and society or law and development”*. James Gardner, mantan petinggi Ford Foundation memberi pandangannya tentang proyek pembangunan hukum di Amerika Latin *“these programs, though well-intentioned, amounted to legal imperialism.”* (Stephenson, 2006: 192)

### **Gerakan the Rule of Law**

Setelah kegagalan *“Law and Development”*, bidang hukum dianggap tidak penting dan menghilang dari diskursus teori dan kegiatan pembangunan pada tahun 1970 dan awal 1980. Bidang hukum baru diperhitungkan kembali dalam

---

<sup>3</sup> Istilah “developing countries” pada umumnya mengacu pada Negara-negara dengan BNP rendah, menerima bantuan dari Negara lain, kebanyakan di antaranya memiliki persamaan seperti profil sejarah, system politik, struktur ekonomi dan social, system administrasi dan hokum, dan posisinya di dunia internasional (Otto, 2007)

pembangunan ketika muncul gelombang baru pembangunan dengan fokus hukum, yaitu ketika berakhirnya Perang Dingin sekitar pertengahan tahun 1980-an dan awal 1990-an (Benda-Beckmann, F, 2006: 53, Carothers, 2006). Tahap ini menandai munculnya gerakan *the Rule of Law*<sup>4</sup> dilakukan di negara-negara Amerika Latin, dan dilanjutkan di Eropa Timur, bekas Uni Soviet, Sub Sahara Afrika dan Asia termasuk Timur Tengah. Gerakan *the Rule of Law* bertujuan untuk membangun sistem hukum yang *business- and investment-friendly*.

Lembaga dana dan organisasi pembangunan internasional percaya bahwa program *the Rule of Law* adalah terapi untuk membebaskan negara-negara berkembang dan pasca komunis dari korupsi, dan merupakan stimulus untuk meningkatkan investasi asing dan pertumbuhan, dan selanjutnya juga pengentasan kemiskinan. Asumsi dasarnya adalah *the Rule of Law* penting untuk pengembangan ekonomi dan demokrasi. Jika suatu Negara tidak memiliki *rule of law*, maka negara tersebut tidak akan mampu menarik investasi asing yang signifikan, dan oleh karenanya tidak akan mampu mengembangkan keuangan dan pertumbuhan ekonomi. Asumsi tersebut dijabarkan sebagai berikut: (1) Jika pengadilan kekurangan akses kepada materi hukum, maka materi tersebut harus diberikan; (2) Jika manajemen pengadilan tidak berfungsi, maka seharusnya standart Barat diterapkan; (3) Jika hukum acara pidana tidak memberi perlindungan yang memadai terhadap para tersangka, maka seharusnya hukum tersebut dirumuskan ulang; (4) Jika insitusi hukum dapat dirubah ke dalam model-model Barat, maka *rule of law* akan terwujud (Carothers, 2006: 17-21)

Karena sasaran utama gerakan pembangunan *the Rule of Law* adalah reformasi dalam bidang hukum bisnis, maka banyak negara Asia, termasuk Indonesia membuat dan meng-amandemen instrument hukum bisnis dan memodifikasi institusi hukum bisnis. Namun setelah lebih dari sepuluh tahun menjalankan program dan menghabiskan satu trilyun dollar US, nampaknya program tidak menunjukkan keberhasilan yang signifikan. Upaya memperkuat institusi hukum berjalan sangat lambat. Training bagi hakim, konsultasi dan studi komparatif di antara para ahli tidak menunjukkan hasil yang memadai dibandingkan dengan dana yang sudah dikeluarkan. Sistem peradilan di Amerika Latin tetap terbelakang dan di Rusia hampir tidak ada reformasi hukum (Carothers, 2006: 17-21).

*The Rule of Law* tidak berakar pada budaya hukum (*legal culture*) masyarakat di mana program dijalankan. Nampak keduanya berada pada posisi yang berjauhan. Dalam hal ini *rule of law* sering dikaitkan dengan “*a desirable legal system*”; sedangkan budaya hukum di pihak yang lain, merupakan “*what people (and legal professionals) think about law*” atau “*those aspects of legal system we can't observe or measure*” (Stephenson, 2006: 204). Hal ini menunjukkan bahwa

---

<sup>4</sup> Carothers mengartikan *the Rule of Law* sebagai *a system in which the laws are public knowledge, are clear in meaning, and apply equally to everyone* (2006).

setiap bangsa memberi makna berbeda terhadap *rule of law*, yang tidak dapat dilepaskan dari konteks sosial, politik dan budaya hukum masing-masing.

Gugurnya asumsi dasar dari gerakan *the Rule of Law* ini ditunjukkan oleh kasus Cina. Dalam 20 tahun terakhir, negeri ini menunjukkan arah yang sebaliknya, investasi asing sangat marak, padahal negara itu menolak gerakan *the Rule of Law* gaya Barat. Terdapat perbedaan pendapat yang mendasar tentang konsep *rule of law* di antara Amerika dan Cina. Dalam proses kegagalan perjanjian bilateral terlihat bahwa Amerika menginginkan gerakan *the Rule of Law* tidak hanya terbatas pada domain ekonomi saja, tetapi juga mencakup reformasi dalam bidang hukum, politik (isu hak asasi manusia) bahkan upaya untuk mengubah budaya hukum. Sebaliknya Cina tidak menginginkan *rule of law*, dan membuat interpretasi sendiri terhadap konsep tersebut sebagai *rule by law* atau *yifazhiguo (a country ruled according to law)*. Mereka tidak ingin memaknai *rule of law* sebagai *fazhi*, terjemahan dari *Rechtsstaat* dalam konsep “negara hukum” abad ke 19 (Stephenson, 2006: 198)

Cina tidak menginginkannya, karena khawatir dampaknya akan merembet dan merubah total keseluruhan sistem mereka yang sudah mapan (Stephenson, 2006: 191-215). Suatu studi menunjukkan bahwa memang tidak ada hubungan antara *rule of law* gaya Barat dan investasi asing (Carothers, 2006: 17). Hal ini sebenarnya juga ditunjukkan oleh fenomena ketika krisis ekonomi global memukul sektor-sektor ekonomi besar dan formal seperti sekarang, dan terbukti sektor ekonomi informal dan pertanian tampil menjadi penyelamat ekonomi rakyat, bukan ekonomi besar yang dibangun dengan investasi asing.

Program yang berpijak pada *the rule of law orthodoxy* (Golub, 2003) terlalu dititikberatkan pada pembangunan struktur formal dan institusi negara dan bidang hukum bisnis modern, sementara persoalan hukum masyarakat (miskin) di luar ranah negara ada di mana-mana dan tidak diperhitungkan. Program ini juga terlalu berkonsentrasi pada persoalan institusi peradilan. Tidak dipikirkan bahwa hukum memiliki lingkup yang sangat luas, tidak hanya peraturan perundang-undangan produk legislatif dan eksekutif (*law in the books*). Hukum tidak hanya identik dengan sejumlah badan peradilan, lembaga penegakan hukum dan institusi formal.

Program *the rule of law orthodoxy* meminimalkan dukungan dari masyarakat sipil dengan budaya hukumnya, dan tidak berhasil membangun kapasitas hukum dari kelompok masyarakat miskin. Dalam analisisnya Golub memberi komentar tentang asumsi dasar gerakan *the Rule of Law*:

*“...such assumptions overlook a fundamental fact: the central challenge for making the law a positive reality for the poor is not achieving formalistic institutional or legal reforms but spurring the actual implementation of existing law in a pro-poor manner....the orthodoxy emphasizes formal structures and ignores underlying realities”* (Golub, 2006: 106).

Bahkan Moog dan Kauffman menyarankan sebaiknya dana dialokasikan bagi kebutuhan lain seperti pendidikan dan kesehatan, bantuan dan layanan hukum bagi orang miskin, dan mengatasi persoalan yang terkait dengan kekerasan terhadap perempuan (dalam Golub, 2006: 115)

Keadaan di mana para aktor yang terlibat dalam disain program tidak sepenuhnya menyadari bahwa program tidak didukung dan tidak mengakar pada masyarakat penerima, diumpakan sebagai “*a house without foundation*” oleh Stephen Golub (2006). Marilah kita memeriksa apa sebenarnya pokok-pokok program *rule of law orthodoxy* ini sebagaimana disampaikan oleh Golub:

- Fokus tertuju melulu pada institusi negara (formal), khususnya badan peradilan
- Perancangan program pembangunan secara institusional hanya dilakukan oleh profesi hukum yang diwakili oleh para sarjana hukum nasional, petinggi dalam bidang hukum, para jaksa, konsultan asing dan personel dari lembaga donor
- Adanya tendensi untuk mendefinisikan program terbatas pada perbaikan sistem hukum yang terletak pada pengadilan, jaksa, persoalan kontrak (bisnis), reformasi hukum, institusi dan proses lain di mana para sarjana hukum memainkan peranan penting
- Peranan masyarakat sipil sangat terbatas, atau diikutsertakan sekedar sebagai legitimasi bagi keberadaan program. Beberapa NGO dimintakan sedikit konsultasi tentang bagaimana mereformasi sistem hukum, dan mendanai mereka untuk mengadvokasi reformasi.
- Ketergantungan yang berlebihan pada ahli asing, inisiatif dan model asing, khususnya masyarakat industri (Golub, 2006: 108-109)

Secara konkrit program diterjemahkan ke dalam sejumlah aktivitas berikut:

- Membangun dan memperbaiki gedung-gedung pengadilan
- Membeli *furniture, computer*, peralatan dan material lain
- Membuat draft hukum-hukum baru dan regulasi
- Melakukan training untuk hakim, jaksa, polisi, dan sarjana hukum lain
- Menetapkan sistem manajemen dan administrasi lembaga peradilan
- Mendukung training dan manajemen hukum bagi lembaga-lembaga pemerintah
- Membangun asosiasi pengacara
- Mengadakan pertukaran internasional bagi para hakim, administrator pengadilan dan advokat (Golub, 2006: 109)

Dari uraian tentang aktivitas pembangunan hukum di atas terlihat bahwa (rancangan) pembangunan pada umumnya dilakukan secara *top down* dan *state-centered*. Oleh karena itu banyak aktivitas pembangunan yang tidak menyentuh sendi-sendi dasar keadilan rakyat. Pemberdayaan hukum masyarakat tidak sungguh-sungguh terjadi.

### ***Kegagalan Pembangunan Hukum dari Perspektif Pluralisme Hukum***

Masyarakat juga memiliki mekanisme dan kapasitas untuk menciptakan hukum dan keadilannya sendiri. Dalam kehidupan sehari-hari hukum negara bukanlah satu-satunya acuan yang memonopoli perilaku kita. Institusi negara, termasuk peradilan negara, bukanlah satu-satunya badan penyelenggara keadilan. Dalam keseharian ada banyak acuan hukum lain yang justru lebih “bekerja” secara sinergis, yang berakar pada budaya hukum masyarakat yang lekat dengan hukum agama, adat, kebiasaan dan kesepakatan sosial lain. Bila tidak memungkinkan menyebutnya sebagai “hukum” karena tidak memenuhi atribut hukum “formal” dalam perspektif arus umum, maka baiklah kita beri nama hukum non-negara tersebut sebagai *hybrid law* atau *unnamed law* (F.Benda-Beckmann, 1990, 2007).

Keadaan di mana terdapat ko-eksistensi antara berbagai sistem hukum dalam suatu arena sosial inilah yang secara klasik dikenal sebagai pluralisme hukum (Griffith, 1986, Merry, 1988, Griffiths, 2005). Pada masa awal para ahli pluralisme hukum melakukan identifikasi adanya berbagai sistem hukum dalam arena sosial tertentu, misalnya waris, perkawinan, pengelolaan sumberdaya alam (tanah, air, hutan), tatacara perundingan, dan penyelesaian sengketa. Dalam pengidentifikasian ini, para ahli menganggap masing-masing hukum sebagai suatu entitas yang dapat dibuat batas-batasnya secara jelas, terutama adalah hukum negara di satu sisi dan hukum non-negara di sisi yang lain.

Hukum dan keadilan masyarakat melampaui ruang-ruang yang bisa disediakan oleh negara. Hukum negara secara resmi baru dikenal pada tahun 1945, dan setelah ada negara itupun, keadilan dan fasilitas hukum negara sering tidak sampai kepada masyarakat karena sebab-sebab kultural, historis, politis, dan kendala birokrasi pemerintahan. Dalam realitas sosial, pluralisme hukum sungguh-sungguh hidup dalam masyarakat (*the real living law*). Realitas ini menunjukkan runtuhnya paham sentralisme hukum yang mengatakan bahwa satu-satunya hukum adalah hukum negara yang berlaku sama untuk setiap orang, bersifat eksklusif dan dijalankan oleh seperangkat institusi negara (Griffith, 1986)

Ketiadaan sensitivitas untuk melihat realitas pluralisme hukum dalam gerakan pembangunan hukum baik *Law and Development* maupun *the Rule of Law Orthodoxy*, telah menyebabkan kegagalannya. Hukum dan mekanisme keadilan masyarakat yang sudah tersedia tidak pernah disentuh dan dipromosikan. Padahal hukum dan keadilan masyarakat ini merupakan potensi kekuatan yang besar untuk bisa membantu pemerintah dalam menyelenggarakan keadilan bagi masyarakat. Tumpukan perkara di pengadilan negara, beban kerja hakim dan para penegak hukum lain yang berlebihan, dan korupsi dalam tubuh badan-badan peradilan telah membuktikan keterbatasan kinerja negara dalam memberikan layanan hukum dan keadilan.

Sebagai suatu konsep akademik, pengertian pluralisme hukum terus berubah. Pengertian pluralisme hukum yang baru dikaitkan dengan “hukum yang bergerak” dalam gelombang globalisasi. Narasi besar tentang pluralisme hukum memerlukan penjelasan baru. Dalam perspektif global diperlihatkan bahwa hukum dari berbagai aras dan penjuru dunia bergerak memasuki wilayah-wilayah yang tanpa batas. Di situlah terjadi pertemuan, persentuhan, interaksi, kontestasi, dan saling adopsi yang kuat di antara hukum internasional, nasional, dan lokal<sup>5</sup>. Oleh karenanya hukum terus berubah secara dinamis. Dalam hal ini terciptalah hukum *transnational* dan *transnationalized law* sebagai akibat dari terjadinya persentuhan dan penyesuaian diri, dan pemenuhan kepentingan akan kerjasama antar (warga) bangsa. Dalam situasi sekarang analisis pluralisme hukum pada masa awal, yaitu melakukan identifikasi, membuat *mapping of legal universe*, tidak dapat diterima lagi. Secara substansial, hukum internasional, nasional, lokal, tidak lagi dapat dipandang sebagai suatu entitas yang jelas dengan garis-garis batas yang tegas dan terpisah satu sama lain.

Dalam perspektif global, pluralisme hukum menjadi semakin kompleks karena hadirnya hukum internasional dan transnasional dalam arena sosial tertentu, khususnya bidang humanitarian dan bisnis. Oleh karena itu definisi pluralisme hukum menjadi berubah.

*“...it is mainly understood as the coexistence of state, international and transnational law, and analysis remain limited to the question of whether such transnational connection influence state law at the national level (Benda-Beckmann, F & K, Griffiths, 2005: 6).*

Globalisasi tidak lagi dapat diartikan sebagai “perjalanan satu arah dari Barat ke Timur” melalui penyebaran nilai dan konsep demokrasi, hak asasi manusia beserta instrumen hukumnya. Globalisasi adalah juga persebaran nilai, konsep, dan hukum dari berbagai penjuru dunia menuju berbagai penjuru dunia. Globalisasi tidak hanya diindikasikan oleh *borderless state*, tetapi juga *borderless law*. Hukum dari wilayah tertentu dapat menembus ke wilayah-wilayah lain yang tanpa batas. Hukum internasional dan transnational dapat menembus ke wilayah negara-negara manapun, bahkan wilayah lokal yang manapun di akar rumput. Atau sebaliknya, bukan hal yang mustahil bila hukum dan prinsip-prinsip lokal diadopsi sebagian atau seluruhnya menjadi hukum berskala internasional (Merry, 2005). Contohnya adalah praktik hukum modern yang mengembangkan *Alternative Dispute Resolution (ADR)*, yang prinsip-prinsipnya dapat ditemukan dalam karakter sengketa masyarakat adat, yaitu tujuan mencapai *win-win solution (compromise)* di mana semua pihak merasa diuntungkan dan dimenangkan (Nader and Todd, 1978). Bisa juga terjadi mekanisme penyelesaian sengketa di masyarakat lokal tertentu “dipinjam” oleh masyarakat lokal yang lain atau *borrowing modes of dispute resolution* (Benda-Beckmann, et all, 2005: 2).

---

<sup>5</sup> Lokal dalam arti: ruang dan konteks socio-politik tertentu.

Dalam hal penggunaan ADR secara luas, berbagai hasil penelitian mengenai pilihan orang akan pranata hukum dalam rangka sengketa memperlihatkan bahwa orang cenderung menyelesaikan sengketa di luar pengadilan (negara). Pekerja-pekerja di suatu pabrik di Chili dalam mencari keadilan lebih memilih cara mediasi melalui lembaga yang disebut *the Inspectorat* (semacam lembaga mediasi), padahal mereka memiliki *Labour Courts* (pengadilan buruh) (Ietswaart, 1982: 625-667). Hubungan kontrak antara perusahaan-perusahaan negara di negara sosialis Polandia ditangani secara arbitrase oleh badan yang disebut *Arbitracs* (Kurczewski dan Frieske, 1974). Sementara itu cara-cara negosiasi lebih disukai dalam transaksi antara perusahaan-perusahaan besar di Amerika, meskipun mereka secara hukum mengikat diri pada kontrak perjanjian yang mengatur secara rinci mengenai apa yang harus dilakukan bila terjadi sengketa (Macaulay, 1963: 55-66). Dalam kaitannya dengan sengketa yang melibatkan orang-orang dari bangsa dan latar belakang budaya yang berbeda, tetapi tinggal di wilayah yang sama, di San Diego, Amerika, dikembangkan *Community Mediation Center*, yang keberhasilannya dalam menyelesaikan sengketa rata-rata mencapai 90 % (Rohrl, 1993: 132). Demikian pula, budaya hukum Jepang memperlihatkan bahkan di bidang bisnis modern sekalipun, penyelesaian sengketa melalui peradilan negara adalah pilihan yang dihindari (MacNaughton, 2002, Chai-Itthipornwong, 2006).

Sementara itu keadaan di Indonesia sendiri digambarkan oleh Nancy Tanner dengan melukiskan apa yang terjadi di Minangkabau. Kebanyakan sengketa diselesaikan di luar pengadilan oleh para pihak dengan bantuan mediator informal, yang biasanya adalah teman, kepala suku, kepala desa, dilakukan di surau, halaman mesjid, balai desa, halaman sekolah, atau kedai kopi. Peradilan semacam itu dihadiri oleh pertemuan yang bersifat spontan dari para penduduk kampung yang tertarik dan dewan adat. Proses yang lebih formal juga diadakan di depan fungsionaris kekerabatan (Tanner, 1969: 24-25)

Di pihak lain, pertemuan antara berbagai sistem hukum dapat juga ditunjukkan dari adanya hukum nasional yang mengadopsi substansi traktat internasional, khususnya dalam bidang humanitarian. Menariknya, idee-idee mengenai "keadilan" dari berbagai penjuru dunia, lokal, dapat menjadi bagian dari instrumen hukum internasional yang dirumuskan secara bersama oleh banyak delegasi negara, dan mengikat bagi negara-negara yang meratifikasinya. Sebagai contoh adalah Konvensi CEDAW (Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita), yang disahkan tahun 1979 dan saat ini sudah diratifikasi oleh lebih dari 180 negara. Barangkali tidak banyak yang memperhatikan apa yang tercatat dalam risalah persidangan proses perumusannya. Gagasan perumusan pasal 14 dalam Konvensi CEDAW mengenai larangan diskriminasi terhadap wanita pedesaan lahir dari seorang wakil Indonesia, ibu Suwarni Saljo beserta wakil dari delegasi India yang duduk di sebelahnya. Hal ini menunjukkan bahwa globalisasi tidak bersifat *centrigugal*, tetapi juga *centripetal*. Nilai-nilai dari ruang politik dan konteks lokal dapat diadopsi dan menjadi instrumen hukum internasional.

Dalam “globalisasi hukum” dapat dijumpai adanya mobilitas aktor dan organisasi yang menjadi *agent* bagi lalu lintas bergeraknya hukum. Merekalah yang menyebabkan hukum bergerak, di antaranya adalah: para migran, ekspatriat, pedagang, diplomat, NGO internasional, *multi nasional corporation*, *epistemic community* (Wiber, 2005), mereka yang melakukan perkawinan campur, dan mereka yang dapat berhubungan dengan dunia luar karena fasilitas internet.

Fenomena pluralisme hukum seharusnya menjadi *sensitizing concept* bagi mereka yang terlibat dalam perancangan program pembangunan hukum di negara-negara berkembang. Program pembangunan hukum yang salah sasaran, karena ketiadaan kepekaan tentang realitas hukum masyarakat, akan memperpanjang keadaan sebagaimana ditemukan oleh Commission on Legal Empowerment (2008), bahwa pengabaian dari *rule of law* dan *access to justice* menyebabkan kemiskinan di seluruh dunia.

### **Menuju Pembangunan *Rule of Law* yang Berkeadilan Rakyat**

Dengan berbagai kelemahannya, bukan berarti pembangunan *the Rule of Law* tidak berarti sama sekali. Melalui proses pembelajaran terhadap kegagalan di masa lalu, beberapa tahun belakangan ini di Indonesia terlihat dilakukan upaya yang cukup serius untuk melakukan pemberdayaan hukum masyarakat dengan pendekatan partisipatif. Misalnya, lembaga internasional bekerjasama dengan lembaga pemerintah (BAPPENAS) dan para ahli, mulai merintis disain program pembangunan hukum dengan paradigma yang berbeda (Bappenas, 2008, 2009).

*Pertama*, program pemberdayaan hukum diintegrasikan dengan pembangunan di sektor lain, dan secara langsung dikaitkan dengan upaya pengentasan kemiskinan. Bidang-bidang tersebut adalah: reformasi peradilan, bantuan hukum, tata kelola pemerintahan, sumberdaya alam, ketenagakerjaan, yang ditujukan secara khusus untuk kelompok miskin dan tidak diuntungkan, perempuan, dan anak<sup>6</sup>.

*Kedua*, secara khusus program ditujukan langsung kepada kaum yang terpinggirkan (miskin, perempuan dan anak). *Ketiga*, berbeda dengan gerakan pembangunan hukum sebelumnya, pendekatan yang dipilih. diupayakan tidak bersifat *top-down* dan *state-centered*, program dirancang dengan mengikutsertakan masyarakat sipil dan para ahli, dengan sejauh mungkin mengikutsertakan partisipasi publik yang luas melalui diskusi dan dialog di sejumlah daerah.

### ***Mengapa Akses Keadilan Bagi si Miskin dan Perempuan ?***

---

<sup>6</sup> Strategi Nasional Akses Keadilan akan diterbitkan oleh Bappenas tahun 2009

Orang Amerika yang memiliki sejarah hukum dan tradisi politik yang panjang, sangat bangga menyuarakan "*Justice for All*". Menurut hemat saya, dalam situasinya yang sekarang bangsa Indonesia masih memerlukan menyuarakan: "*Justice for disadvantaged group*", keadilan bagi kelompok yang tidak diuntungkan, termasuk kaum miskin, perempuan dan anak. Bagaimana bisa kita mengatakan *justice for all*, ketika dalam masyarakat masih ada jurang yang sangat tajam antara berbagai strata, si kaya raya dan si miskin papa. Dalam hal ini mengapa perempuan termasuk ke dalam kelompok terpinggirkan ? Banyak aliran pemikiran dalam studi perempuan dalam dekade terakhir ini, menyetujui bahwa keberadaan perempuan sebagai bagian dari kelompok yang tidak diuntungkan itu, bukan hanya karena seksualitasnya sebagai perempuan semata, tetapi sangat berkaitan dengan persoalan ras, kelas, kolonialisme, dan naturisme (Tong, 1998; Harding, 1987; Moore, 1998). Penjelasan utamanya adalah karena ketiadaan kekuasaan perempuan dalam relasi diantara dirinya dan orang-orang di sekitarnya, termasuk suami, kerabat (otoritas adat) sampai elite kekuasaan dalam pemerintahan.

Ketiadaan kekuasaan ini menghalangi akses orang miskin dan perempuan kepada keadilan hukum. Contohnya, perempuan miskin terpaksa meninggalkan tanah kelahirannya tanpa pendidikan dan ketrampilan memadai, menjadi pembantu rumah tangga di negara lain. Karena pekerjaannya berada dalam sektor domestik, mereka tidak terlindungi oleh hukum perburuhan di negara penerima. Akibatnya, ketika mereka lari dari rumah majikannya karena mengalami kekerasan, sebutan *undocumented* dan *illegal* dilekatkan kepadanya, dan apabila fotonya segera disebar di media, polisi setempat berwenang menangkapnya sebagai kriminal. Advokat Indonesia tidak bisa menolongnya, karena tidak bisa beracara di negara lain karena tidak ada ijin, sedangkan membayar advokat asing di negara yang bersangkutan mahal sekali. Hal semacam ini tentunya membutuhkan penyelesaian diplomasi politik.

Ketiadaan akses yang setara kepada keadilan terkait dengan persoalan penegakan prinsip "*equality before the law*" (persamaan di muka hukum) dalam praktek hukum. Secara ideal prinsip tersebut baru dapat berlaku efektif bila, setiap orang memiliki akses yang sama kepada sumberdaya dan keadilan. Bila seorang perempuan miskin terpaksa mencuri hanya beberapa bungkus permen di supermarket agar anaknya bisa minum susu<sup>7</sup>, maka menurut prinsip persamaan di muka hukum, dia seharusnya dikirim ke penjara. Contoh lain, warga masyarakat *adat* bisa tiba-tiba dianggap sebagai perambah hutan dan dihukum, ketika dia mengambil hasil hutan, padahal hal tersebut sudah dilakukannya bertahun-tahun di wilayah *ulayat*nya sendiri.

Bagaimana prinsip persamaan di muka hukum akan diterapkan dalam situasi yang timpang ini ? Mereka yang berada dalam posisi terpinggirkan dan tidak diuntungkan kemungkinan besar akan kalah. Tidak pernah dipikirkan secara mendasar bahwa kemiskinan dan "keadaan terpinggirkan" adalah karena

---

<sup>7</sup> Tajuk KBR 68H Selasa, 5 April 2005

konstruksi politik dan ekonomi yang disahkan oleh berbagai kebijakan (hukum), yang menjauhkan orang miskin dari akses keadilan dan sumberdaya. Keadilan hukum memang tidak identik dengan keadilan sosial (Shapland, 2008). Suatu tindakan *affirmative* memang diperlukan, sebelum kita nantinya sampai pada pendirian “Keadilan Bagi Semua”. Oleh karena itu keadilan hukum dan keadilan sosial harus terus diupayakan untuk didekatkan, supaya prinsip persamaan di muka hukum bisa benar-benar menjadi ruh yang mewujud dalam praktek hukum.

### ***Bagaimana Perempuan (Miskin) Diproyeksikan oleh Hukum dan Kebijakan?***

Pengabaian terhadap kepentingan perempuan dan tidak diikutsertakannya perempuan dalam berbagai perumusan kebijakan nampak dari berbagai produk hukum, termasuk putusan pengadilan. Belum lama ini, gerakan perempuan Indonesia cukup dikejutkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008, tanggal 23 Desember 2008 tentang *judicial review* terhadap UU No.10/2008 tentang Pemilu. Putusan tersebut menyulitkan upaya perempuan untuk mencapai jumlah yang adil dalam parlemen, melalui dicabutnya pasal 214 UU Pemilu no.10/2008. Pertimbangan mengedepankan suara terbanyak memang nampak adil dalam prinsip demokrasi. Namun putusan yang nampak netral dan obyektif itu, ternyata berdampak tidak adil bila diterapkan kepada kelompok yang tidak diuntungkan (perempuan). Putusan ini lebih jauh menjadi kendala bagi upaya *affirmative action* untuk menyetarakan kelompok yang tidak diuntungkan. Bagaimana akan melahirkan produk legislasi yang memenuhi kebutuhan kaum terpinggirkan di parlemen bila mereka tidak terwakili secara adil dalam proses perumusannya? Di samping itu, hakim seolah tidak memperhatikan bahwa upaya ini terkait dengan prinsip-prinsip keadilan yang diamanatkan dalam berbagai instrumen hukum internasional seperti CEDAW Convention. Hakim tidak mempertimbangkan bahwa upaya ini juga terkait dengan gerakan perempuan global di berbagai belahan dunia yang memperjuangkan hak politiknya sejak awal abad 20.

Pengabaian terhadap pengalaman perempuan juga tercermin dalam berbagai Peraturan Daerah (perda) dan perumusan anggaran belanja (daerah). Sesudah era desentralisasi kita menyaksikan bahwa banyak daerah mengalami euforia dan kebingungan, mereka berlomba-lomba untuk menemukan identitas diri dengan cara membuat berbagai peraturan daerah yang dianggap bisa menjadi sarana bagi perumusan identitas diri (Jurnal Perempuan, 2004, WRI, 2005). Namun sayangnya pada umumnya perda-perda tersebut tidak mengatur hal-hal yang substansial dan kondusif misalnya bagi peningkatan taraf kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan rakyat supaya terentaskan dari kemiskinan dan keterbelakangan.

Kualitas Perda yang rendah dapat dilihat dari ketiadaan naskah akademis dan analisis dampak penerapan peraturan dan kebijakan (*Regulatory Impact Analysis-RIA*) yang didasarkan pada *cost and benefit analysis*, standar Hak Asasi Manusia, *good governance* termasuk ‘upaya paksa’ agar pemerintah

daerah mengikuti prosedur, dan mengikutsertakan partisipasi kelompok masyarakat terpinggirkan dan miskin. Perda tersebut tidak hanya menyalahi prinsip tata peraturan hukum negara “Undang-Undang di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan Peraturan perundangan di atasnya”, tetapi juga bertentangan dengan rasa keadilan rakyat.

Cacat hukum Perda terlihat dari banyaknya Perda yang dibatalkan oleh Departemen Dalam Negeri<sup>8</sup>. Diantaranya adalah perda-perda yang sarat bermuatan politik pencitraan, dan dilekatkan dengan bagaimana seksualitas perempuan dikonstruksikan. Perempuan didomestikasi melalui larangan keluar malam dan cara berpakaian. Peraturan itu dibuat dengan judul yang sangat “menjual” dan menarik simpati masyarakat, seperti: “Perda anti maksiat”. Legitimasinya adalah setiap perempuan yang keluar malam, pastilah bukan perempuan baik-baik dan potensial melakukan perbuatan maksiat. Mereka tidak berpikir bahwa perempuan paling miskin dalam masyarakat lah yang harus berada di jalan dan tempat umum untuk beraktifitas di sektor ekonomi informal di malam hari. Perempuan menengah atas yang berada di dalam mobil pribadi tentu tidak akan ditangkap ketika berada di jalan pada malam hari.

Di Sumatera Barat misalnya, pernah ada peraturan yang melarang perempuan ke luar malam. Meskipun Rancangan Perda itu tidak jadi dikeluarkan karena munculnya berbagai keberatan, tetapi pemikiran di balik peraturan itu dapat dibaca sebagai: “perempuan yang keluar malam tanpa muhrimnya bukanlah perempuan baik-baik, dan ada kecenderungan merupakan pekerja seks” Rancangan Perda tersebut dimaksudkan untuk membatasi ruang gerak pekerja seks, namun tidak dipikirkan dampak dari peraturan itu terhadap keberadaan perempuan secara keseluruhan, yaitu mereka yang harus bekerja malam karena tuntutan pekerjaan seperti pegawai rumah sakit, kantor, atau mahasiswi yang harus kuliah malam, dan sebagainya. Mengapa tidak membuat saja kebijakan yang dapat mengatasi misalnya bagaimana menghapuskan angka gizi buruk pada balita di beberapa kecamatan di Sumatera Barat, yang berdasarkan studi BPS tergolong tinggi<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Hingga kini ada lebih dari 3.000 peraturan daerah atau perda tentang pajak dan retribusi di kabupaten/kota di seluruh Indonesia yang terindikasi bermasalah atau bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun, dari jumlah itu, baru 973 perda yang dibatalkan dan 250 perda lainnya dalam proses dibatalkan. Sekitar 700 perda dalam pembinaan Depdagri. Sebelumnya, Depdagri mengirimkan Surat Edaran Mendagri Nomor 188.34/1586/SJ tertanggal 5 Juli 2006 tentang Penertiban Penyusunan dan Penetapan Perda. Selain itu, Depdagri kini juga mengkaji 37 perda yang bernuansa syariah, terutama apakah sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi, dan 30 perda lain yang sudah habis masa berlakunya, tetapi belum ditetapkan (Kompas.com, 16 Juli 2008)

<sup>9</sup> Sumatera Barat tergolong sebagai propinsi di mana di dalamnya terdapat beberapa kecamatan yang angka gizi buruknya tergolong tinggi di Indonesia. Direktur WFP Indonesia Mohammed Saleheen menjelaskan hal itu terlihat dari hasil pemetaan status nutrisi terkini yang dilakukan Badan Pusat Statistik (BPS) bekerja sama dengan Badan Pangan Dunia (World Food Programme/WFP) dan AUSAID di 3.688 kecamatan pada 341 kabupaten/kota di 30 provinsi di Indonesia (2006). Hasil studi itu menunjukkan, persentase kasus gizi buruk di 772 kecamatan di

Di Kabupaten Tasikmalaya diberlakukan peraturan yang menyatakan bahwa perempuan dilarang ke luar rumah tanpa muhrimnya. Kabupaten Cianjur dan Ciamis misalnya memberlakukan peraturan yang mewajibkan perempuan untuk memakai jilbab. Di Serang (Banten) semua PNS perempuan diwajibkan untuk menggunakan jilbab (Alawiyah, 2004). Di Jakarta, beberapa instansi dan sekolah negeri membuat peraturan yang mewajibkan pegawai negeri perempuan dan anak-anak perempuan di sekolah menggunakan baju panjang tertutup pada hari-hari tertentu. Karena pemberlakuan ketentuan tersebut dikaitkan dengan hierarki otoritas kepegawain negeri, maka perempuan takut untuk tidak mentaatinya (Alawiyah, 2004)

Di Jakarta pernah diterbitkan Perda Jakarta Utara yang dikeluarkan tahun 1998 tentang Anti Maksiat, berisi larangan bagi perempuan untuk keluar di malam hari. Implementasi dari larangan tersebut adalah diturunkannya petugas ketertiban dan keamanan untuk merazia perempuan pekerja seks. Suatu stasiun TV (SCTV) pernah menyajikan liputan khusus tentang pelaksanaan razia tersebut, melalui tayangan Derap Hukum (2002). Tampak dari tayangan itu bagaimana satu orang perempuan yang dianggap pekerja seks dikejar oleh lima orang petugas. Perempuan-perempuan itu ada yang dikejar dan sampai bersembunyi di dalam parit. Semua tempat, sampai gerobak dorong pun diperiksa oleh petugas untuk mencari kemungkinan apakah ada perempuan di situ. Terlihat juga ada seorang perempuan sedang bergandengan dengan seorang laki-laki, dan perempuan itu ditangkap, tetapi laki-lakinya dibiarkan pergi begitu saja. Kemudian perempuan-perempuan itu diangkut ke dalam mobil dengan paksa. Hal yang mengagetkan adalah, seorang perempuan yang sedang keluar mencari susu bagi bayinya, karena air susunya sendiri tidak keluar, ikut ditangkap. Demikian juga ada seorang istri yang mencari suaminya yang sudah tiga hari tidak pulang, juga ditangkap.

Peraturan ini tidak hanya bias gender, tetapi juga bias kelas. Fenomena tersebut merupakan pengingkaran terhadap potensi dan peran perempuan untuk membangun daerahnya masing-masing.

Dalam tesisnya Tuti Alawiyah Surandi, mengemukakan bahwa perempuan dalam konteks politik identitas lebih digunakan sebagai simbol dan instrumen bagi tercapainya tujuan gerakan politik identitas itu sendiri. Menurutnya perempuan merupakan penanda identitas yang penting bagi bangsa, komunitas, kelompok kasta dan agama. Digunakannya perempuan oleh gerakan politik identitas karena perempuan dianggap gudang budaya

---

Indonesia saat ini masih lebih dari 30 persen dengan tingkat prevalensi tertinggi di kecamatan-kecamatan yang berada di wilayah Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Jambi, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur dan Kalimantan Barat (<http://www.kapanlagi.com/h/0000123627.html>). Sebagai catatan, data pada tingkat nasional menunjukkan bahwa satu dari dua anak Indonesia mengalami kurang gizi (Kompas, 20 Januari 2003)

(*repositories of culture*) sehingga ketika ada pembentukan identitas dan budaya agama, perempuan menjadi instrumennya. Perempuan dijadikan sentral dalam gerakan politik identitas karena hal itu merupakan prasyarat terpeliharanya tatanan simbolik mereka. Hal ini menyebabkan hak-hak perempuan tidak terakomodir dalam proses politik identitas, karena tidak terlibat dalam proses politik yang berlangsung. Demikian pula dalam rangka pembentukan identitas agama, perempuanlah yang menjadi symbol dan instrumennya (Alawiyah, 2003: 121-122)

Ketidakadilan terhadap perempuan juga tercermin dalam kebijakan anggaran yang pernah ada<sup>10</sup>, sebagaimana yang dapat ditemukan di beberapa daerah (Irianto, 2006). Lihatlah beberapa contoh perbandingan alokasi anggaran bagi kepentingan perempuan, dan kepentingan pejabat eksekutif dan legislatif di beberapa daerah.

No	Daerah	Peruntukan dana bagi perempuan dan anak	Peruntukan dana bagi pejabat
1	Ciamis, 2004	Penanganan gizi buruk anak Rp 10 juta	Jamuan makan pemerintah Rp 4 milyar lebih
2	DI Yogyakarta, 2004 (DI Yogyakarta, 2001)	Pemberdayaan perempuan Rp 40, 616 (Rp 0,-)	Dana purna tugas DPRD Rp 98 juta/orang (Rp 9,7 miliar)
3	Subang, 2004	Bantuan ibu hamil risiko tinggi keluarga miskin Rp 10 juta	Perjalanan dinas DPRD Rp 2,3 milyar
4	Kulon Progo, 2004	Posyandu Balita Rp 4 juta	Pembangunan dermaga Karangwuni-Glagah Rp 135 milyar

Sumber : diolah dari Warta Korupsi, Seri Perempuan dan Anggaran, edisi 4/Sept-Okt 2004, Yogyakarta : IDEA (Institute for Development and Economic Analysis)

Dalam bidang kesehatan khususnya dapat dilihat alokasi APBD DI Yogyakarta, sebagai berikut :

No	APBD kota Yogyakarta tahun 2004	Penerima Manfaat	Jumlah
1	Tunjangan kesehatan DPRD Yogyakarta	45 orang anggota DPRD	Rp 198.450.000,-
2	Peningkatan gizi masyarakat	Pasien kurang mampu	Rp 64.409.700
3	Biaya perawatan dan pengobatan lokal	Masyarakat khususnya anak-anak	Rp 62.394.000,-

<sup>10</sup> Karena keterbatasan waktu, data yang ditampilkan adalah data lama, setidaknya dapat ditampilkan gambaran yang pernah ada

4	Bantuan keuangan untuk balita gizi buruk	Balita gizi buruk	Rp 17.500.000,-
---	--	-------------------	-----------------

Sumber : Diolah dari Warta Korupsi, Seri Perempuan dan Anggaran, edisi 4/Sept-Okt 2004, Yogyakarta : IDEA (Institute for Development and Economic Analysis)

Bayangkanlah anggaran kesehatan untuk 45 orang anggota DPRD jauh lebih banyak daripada anggaran kesehatan bagi seluruh orang miskin (perempuan dan anak) di wilayah yang sama. Padahal siapakah penyumbang Anggaran Pendapatan Daerah terbesar? Ternyata pendapatan beberapa daerah berasal dari retribusi orang sakit (orang miskin, ibu dan anak). Di beberapa daerah pada tahun 2004, bahkan, pendapatan paling besar berasal dari sektor kesehatan, yaitu di Bantul (sebesar 10,3 miliar), Yogyakarta (5,14 miliar), Gunung Kidul (5,43 miliar), Subang (14,055), dan Kebumen tahun 2003 (3,5 miliar).

Lagi-lagi kondisi di atas telah menunjukkan bahwa hukum dan kebijakan telah berpihak kepada pemilik kekuasaan (pejabat eksekutif dan legislatif), dan mengabaikan pengalaman mereka yang tidak memiliki kekuasaan yaitu perempuan dan anak-anak dari kelompok paling miskin dalam masyarakat. Kenyataan itu juga menunjukkan bahwa hukum yang mengklaim dirinya sebagai netral dan obyektif, ternyata telah berpihak kepada mereka yang berkuasa.

Sungguhpun demikian ada catatan besar tentang kemajuan dalam bidang hukum berkenaan dengan upaya pemajuan hak-hak perempuan di Indonesia. Selama sepuluh tahun Era Reformasi ada begitu banyak instrumen hukum yang berhasil disahkan. Hal ini tentu saja berkat kerja keras dari gerakan perempuan organisasi dan individu), yang berbaur dengan gerakan masyarakat sipil. Dengan tak kenal lelah, dan melalui berbagai cara (loby, advokasi, negosiasi, menjadi 'fraksi balkon', dan publikasi), mereka berupaya menyadarkan para anggota dewan, bahwa sangat penting untuk melihat persoalan bangsa dari kacamata kaum terpinggirkan. Demokrasi memang tumbuh di Indonesia, dan gerakan perempuan sangat terlibat di dalamnya, jauh lebih hebat daripada yang bisa dibayangkan di negara-negara Asia Tenggara atau bahkan Asia lain. Hasilnya adalah tidak kurang dari sepuluh instrumen hukum yang menjamin keadilan bagi perempuan dan anak dilahirkan selama masa Reformasi, baik Undang-Undang yang berdiri sendiri maupun berupa pasal-pasal yang terintegrasi dalam Undang-Undang lain <sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Diantaranya adalah: UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, (Pasal 45 menyebutkan hak asasi perempuan sebagai hak asasi manusia), UU No. 23/2000 tentang Peradilan Anak, Instruksi Presiden No. 9/2000 tentang *gender mainstreaming* dalam pembangunan nasional, UU No. 12/2003 tentang Pemilu, Pasal 65 (1) mengatur kuota politik perempuan dalam parlemen, dan UU Pemilu no 10/2008 yang memberikan peluang lebih besar kepada perempuan untuk menempati kursi di parlemen pusat maupun daerah, UU No. 23/2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, UU No. 17/2006 tentang Kewarganegaraan, UU No. 13/2006 tentang Perlindungan Saksi, dan UU No. 21/2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, UU no 12/2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak Sipil Politik dan UU no. 13/2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak Ekonomi Sosial Budaya. Peraturan Kapolri no. 10/2007 tentang pembentukan Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (PPA) dari level Poles ke atas. Dalam hal ini ditegaskan bahwa Ruang Pelayanan Khusus (RPK) harus ada dalam unit

Di samping itu terdapat banyak putusan hakim yang progresip dalam memberi keadilan bagi perempuan, khususnya dalam bidang waris. Dari tahun 1961 sampai 1985, setidaknya terdapat sembilan dari sepuluh kasus waris pada masyarakat Batak, dimenangkan oleh pihak perempuan di Mahkamah Agung. Hukum adat dalam sistem kekerabatan patrilineal Batak yang tidak menempatkan perempuan sebagai ahli waris, telah menyebabkan perempuan bersentuhan dengan sistem hukum negara (Irianto, 2005)

Kemajuan dalam bidang hukum yang terjadi hari ini sebenarnya merupakan kelanjutan sejarah gerakan perempuan Indonesia yang sudah berlangsung jauh sebelum kemerdekaan, antara lain melalui Kongres Wanita pertama tanggal 22 Desember 1928, diajukannya mosi persamaan di muka hukum kepada Gubernur Jendral Belanda tahun 1915, dan Mosi menuntut hak politik untuk ikut memilih tahun 1941 (Suryochondro, 1985). Gerakan tersebut terus berlanjut dan melekat dalam setiap fase sejarah bangsa Indonesia sampai Era Reformasi, yang aktualisasinya terwujud dalam proses kelahiran berbagai instrumen hukum yang menjamin kesetaraan dan keadilan bagi perempuan dan anak.

Dengan demikian wajah perempuan dalam hukum Indonesia sangat kompleks, terdapat kemajuan-kemajuan yang sangat berarti, yang menunjukkan tumbuhnya demokrasi di Indonesia. Namun di pihak lain, masih banyak produk hukum dan kebijakan yang berdampak merugikan bagi perempuan dan seharusnya dilakukan *judicial review* terhadapnya.

### ***Bagaimana Hubungan antara Hukum dan Kemiskinan ?***

Selama ini pengertian dan atribut kemiskinan terlalu banyak dilekatkan pada aspek ekonomi khususnya diukur dari tingkat pendapatan per kapita, upaya pengentasannya didasarkan pada pendekatan yang makro (Bappenas, 2008). Konsep yang kurang tepat tentang kemiskinan dan orang miskin menghasilkan kebijakan dan program yang tidak tepat pula. Upaya pengentasan kemiskinan dilakukan secara sempit, terbatas pada upaya "*instant*" dan program yang bersifat "sinterklas". Padahal akar dari kemiskinan adalah ketiadaan akses bagi orang miskin untuk ikut menentukan nasibnya sendiri dalam proses-proses pengambilan keputusan untuk tujuan perumusan kebijakan dalam berbagai bidang kehidupan. Hampir tidak ada mekanisme komplain yang dapat diakses oleh warga masyarakat di akar rumput. Pada umumnya mereka tidak memiliki pengetahuan hukum dan kesadaran hukum yang memadai, tentang hukum yang

---

PPA. Sementara itu sebelum Era Reformasi ada beberapa UU yang penting, diantaranya adalah UU No. 3/1997 tentang Perlindungan Anak, kemudian juga konvensi internasional yang diratifikasi seperti CEDAW Convention (melalui UU No. 7/1984), dan ditandatanganinya berbagai kebijakan internasional seperti *platform* Beijing, Beijing plus five

menjamin hak-hak mereka untuk mendapatkan akses kepada keadilan, dan hukum apa saja yang melindungi hak-hak dasar mereka.

CLEP (2008) juga mengatakan bahwa kemiskinan adalah buatan manusia. Orang miskin ditolak dari perlindungan hukum, institusi dan kebijakan yang menyangkut bidang ekonomi, sosial dan politik. Kebanyakan orang miskin tidak hidup dalam perlindungan hukum. Mereka tidak punya kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan kebijakan hukum. Mereka tidak hanya terabaikan dari sistem hukum, tetapi sering malahan ditindas oleh sistem hukum. Dengan demikian lingkup kemiskinan haruslah mencakup ketiadaan pengetahuan dan kesadaran hukum, mekanisme bantuan dan dampingan hukum ketika mereka membutuhkannya, dan akses kepada proses politik pengambilan kebijakan di berbagai tingkat daerah dan pusat. Jika orang miskin diberdayakan secara hukum, maka mereka mendapat perlindungan hukum. Disinilah pentingnya untuk melihat kemiskinan dari perspektif hukum.

*Legal empowerment is the process through which the poor become protected and are enabled to use the law to advance their rights and their interest vis-a-vis the state and in the market. It involves the poor realizing their rights fully, and reaping the opportunities that flow from them through public support and their own efforts as well as the efforts of their supporters and wider networks. Legal empowerment takes place at the national and local levels. It is a country and context-based approach (CLEP Report, 2008: 11)*

Pemberdayaan hukum adalah penggunaan layanan hukum, yang sering dikombinasi dengan aktifitas pembangunan dengan tujuan agar kelompok yang tidak diuntungkan dapat meningkatkan kontrol terhadap diri mereka sendiri (Golub, 2006: 161).

Selanjutnya mengutip UNDP, akses keadilan diartikan sebagai: *the ability of people from disadvantaged groups to prevent and overcome human poverty, through formal or informal institutions of justice, by seeking and obtaining a remedy for grievances in accordance with with human rights standards* (UNDP 2008), Akses keadilan bukanlah hak itu sendiri, melainkan konsep kunci untuk menikmati hak hak yang lain secara keseluruhan. Sejalan dengan Universal Declaration of Human Rights, akses keadilan adalah dasar dari hak asasi manusia (Pasal 7 dan 8)), karena *pertama*, mengakui hak persamaan di muka hukum dan persamaan perlindungan hukum tanpa diskriminasi (Pasal 7,2). *Kedua*, menyelenggarakan hak terhadap pemulihan yang efektif melalui tribunal nasional yang kompeten berkaitan dengan perilaku pelanggaran hak-hak dasar yang dijamin oleh konstitusi dan hukum (Pasal 8). Pembangunan hukum didasarkan pada akses keadilan haruslah diterima sebagai hak asasi manusia (Andreassen dan Marks, 2006).

Dengan demikian sebenarnya cakupan konsep pemberdayaan hukum (*legal empowerment*) dan akses keadilan (*access to justice*) bisa menjadi sangat luas. Dalam hal ini program pembangunan untuk tujuan pengentasan kemiskinan, harus dilakukan secara sinergis. Upaya pengentasan kemiskinan dalam bidang apapun, pendidikan, kesehatan, ekonomi, lingkungan, penyediaan air bersih dan prasarana umum, harus selalu diiringi dengan upaya pemberdayaan hukum. Singkatnya, pemberdayaan hukum, tidak bisa tidak, harus selalu diintergrasikan dalam setiap program pembangunan apapun. Pemberdayaan hukum dalam artian ini adalah upaya yang menjamin bahwa warga masyarakat yang terpinggirkan mendapatkan pengetahuan dan pemahaman tentang hukum apa saja yang melindungi dan menjamin keadilan mereka. Jika mereka membutuhkan bantuan hukum, harus ada jaminan bagi layanan dan pendampingannya.

### ***Pertemuan antara Kebutuhan Akademik dan Praktikal***

Dalam konteks Indonesia nampak ada kebutuhan untuk menerjemahkan diskursus akademik menjadi lebih bumi bagi gerakan pemajuan hak-hak masyarakat sipil. Gerakan reformasi dalam bidang hukum, membutuhkan alat analisis dari studi akademik untuk melakukan berbagai aktivitas, bahkan dasar pijakan dalam membuat *platform* kegiatan.

Dalam perspektif pluralisme hukum global, memang tidak realistis lagi untuk mendikotomi secara tegas antara hukum sektor formal dan informal, sistem keadilan formal dan sistem keadilan informal. Namun demikian perlu menggarisbawahi definisi Akses Keadilan UNDP di atas bahwa penyelenggara keadilan bukan hanya yang bersifat formal, tetapi juga informal<sup>12</sup>. Realitas menunjukkan bahwa penyelenggaraan keadilan juga banyak diselenggarakan oleh lembaga atau forum, yang diinisiasi oleh masyarakat sipil.

Dalam bidang bantuan hukum misalnya, di samping belum ada Undang-Undang khusus yang mengatur<sup>13</sup>, juga terlihat bahwa masyarakat sipil berada di garis depan. Harus disebutkan disini keberadaan YLBHI (Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia) dengan 14 cabang, PBHI (Perhimpunan Bantuan Hukum Indonesia) dengan 10 cabang, dan LBH APIK (Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia Untuk Keadilan) dengan 12 cabang di seluruh Indonesia. Di samping itu ada juga forum NGO dengan skala kecil di berbagai daerah yang bersentuhan dengan program konsultasi dan layanan hukum. Mereka memberi bantuan dan konsultasi hukum kepada para pencari keadilan, dengan mencari sumber dananya sendiri. Pada umumnya di kota-kota besar lembaga-lembaga ini sangat aktif, tetapi cabang di kota-kota kecil sangat kesulitan memelihara kelangsungan aktivitasnya karena keterbatasan dana dan sumberdaya manusia. Jelaslah di sini ada begitu banyak pencari keadilan di

<sup>12</sup> Sebenarnya istilah "formal" dan "informal" bukan suatu kategori yang tepat, tetapi maksudnya di sini adalah yang diselenggarakan oleh Negara (formal) dan non-negara (informal)

<sup>13</sup> kecuali PP no 83/2008 tentang Persyaratan dan Tatacara Pemberian Bantuan Hukum Secara cuma-cuma

kalangan kaum miskin dan perempuan, tetapi forum bantuan hukum yang tersedia jauh dari mencukupi.

Dalam hal ini perlu disebut juga keberadaan LKBH (Lembaga Konsultasi Bantuan Hukum), yang berfungsi sebagai *legal clinic* universitas, yang tersebar di penjuru tanah air. Sebenarnya LKBH berpotensi besar memberi layanan hukum prodeo. Sayangnya, UU no 18 tahun 2003 tentang Advokat, khususnya Pasal 31 yang melarang advokat yang berasal dari (dosen) Pegawai Negeri Sipil untuk beracara, berdampak membatasi kelangsungan hidup LKBH. Di samping itu magang di LKBH sebagai unit pembelajaran praktek hukum bukanlah sesuatu yang populer justru di kalangan mahasiswa fakultas hukum sendiri<sup>14</sup>. Fenomena ini sangat mengherankan, dan harus dicari solusinya misalnya menjadikan program magang mahasiswa di LKBH sebagai suatu kegiatan pengabdian pada masyarakat.

Dalam realitas sosial dapat diamati bahwa warga masyarakat mampu menciptakan mekanisme keadilannya sendiri. Hedar Laujeng mengidentifikasi hidupnya hukum pidana adat, peradilan adat beserta pemegang otoritas untuk menyelesaikan perkara, di banyak wilayah nusantara sampai hari ini (Laujeng, 2003). Hal ini sangat menarik, karena meskipun peradilan adat otomatis sudah dinyatakan tidak diakui lagi terutama oleh UU no. 14/1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa forum tersebut masih hidup dan justru memenuhi kebutuhan masyarakat akan keadilan.

Dalam penelitian di 16 desa pada tiga provinsi yaitu Nusa Tenggara Barat, Jawa Timur dan Sumatera Barat (Suryadi et.all, 2002), ditemukan adanya beragam bentuk penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh masyarakat sendiri, termasuk untuk kasus-kasus tanah dan lingkungan. Di samping itu terdapat penyelesaian sengketa masyarakat untuk kasus yang cukup serius seperti korupsi di tingkat lokal, sebagaimana diidentifikasi dalam penelitian World Bank (2005).

Munculnya konflik sumberdaya alam (terutama tanah, hutan) yang sampai menimbulkan banyak korban dalam sejarah pertanahan di Indonesia, mendorong para aktivis untuk melakukan pemberdayaan hukum terhadap komunitas adat dan hukum adatnya. Tujuannya agar komunitas adat memiliki kontrol terhadap penguasaan tanah di wilayahnya sendiri. Menarik untuk diamati misalnya salah satu program HuMa<sup>15</sup>, di kecamatan Seko, Luwu Utara, Sulawesi Selatan melakukan pendampingan terhadap masyarakat adat di Kalimantan dalam merebut kembali (*re-claiming*) hak-hak sumberdaya dan lingkungannya. Komunitas adat tersebut diperkuat pengetahuan hukum lokalnya. Ternyata ketika berargumentasi dengan pihak perusahaan kayu dan pemerintah, dan berbekal pengetahuan hukum adat, mereka memenangkan perkara. Adapula komunitas

---

<sup>14</sup> Lihat <http://hukumonline.com/detail.asp?id=10930&cl=Berita>

<sup>15</sup> Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis

adat yang berupaya merumuskan kembali hukum adatnya, dan sampai-sampai minta formalisasi kepada pemerintah sebagai peraturan daerah (Steny, 2005).

Selanjutnya perlu dicatat di sini pengalaman LBH APIK Jakarta dalam membangun “pendampingan hukum” di kalangan mantan korban kekerasan dalam rumah tangga. Para perempuan “biasa” itu membentuk gugus kerja, dan menolong korban-korban kekerasan di sekitarnya. Pada umumnya mereka mampu mengatasinya, karena sebelumnya sudah dibekali pengetahuan tentang UU PKDRT no.23/2004, bahkan mereka bisa mengantar korban sampai melapor kepada polisi. Pengetahuan tentang perisai hukum dan mekanisme pelaporan kepada institusi peradilan negara ini penting dimiliki oleh para perempuan pendamping. Meskipun dalam kenyataannya belum tentu mekanisme negara akan digunakan, karena kasus yang tidak terlalu serius kekerasannya bisa diselesaikan melalui penyelesaian sengketa alternatif.

Menghidupkan aktivitas untuk tujuan membangun kesadaran tentang keadilan bagi perempuan dapat dilakukan melalui kesenian. Komnas Perempuan misalnya melakukan penyuluhan tentang isu kekerasan dalam rumah tangga dan instrumen hukum (UU PKDRT tahun 2003), antara lain melalui kesenian wayang kulit di Nusa Tenggara Barat. Para tokoh dalam kesenian itu (dalang) sangat menyambut baik gagasan tersebut dan merasa senang untuk dilibatkan dalam diseminasi kesadaran tentang hak asasi (manusia) perempuan. Program seni drama digunakan sebagai sarana pembangkitan kesadaran akan hak dan keadilan bagi perempuan buruh pabrik, atau program pemberdayaan hukum bagi perempuan kepala keluarga (World Bank, 2006)

Munculnya gerakan masyarakat sipil untuk menghidupkan kembali penyelesaian sengketa alternatif dalam lingkup komunitas sendiri, sangat bisa dimengerti, mengingat beberapa fakta di bawah ini:

- (1) mekanisme penyelesaian sengketa komunitas dapat dicari dasar legitimasinya dalam akar budaya masyarakat, yang dirasa lebih dapat menjamin rasa keadilan
- (2) keterbatasan kemampuan institusi negara dalam menyelesaikan konflik dan sengketa yang ada dalam masyarakat. Hal ini ditunjukkan antara lain oleh manajemen perkara yang tidak efisien dan banyaknya tumpukan perkara di pengadilan negeri yang bermuara di Mahkamah Agung. Namun hal ini juga berkaitan dengan beratnya beban hakim, dan kurangnya fasilitas dalam penyelenggaraan peradilan (Irianto.et.al, 2008)
- (3) ketidakmampuan masyarakat mengakses peluang keadilan melalui peradilan negara karena ketiadaan daya dukung finansial, pengetahuan dan informasi, korupsi dalam tubuh lembaga peradilan negara, dan keterasingan (alienasi) dari institusi negara

Inisiatif masyarakat sipil untuk menyelenggarakan forum keadilannya sendiri dalam batas-batas tertentu, sangat baik untuk dipromosikan. Oleh karena itu, penelitian dan kajian yang luas mengenai hukum dan kaitannya dengan isu

kemasyarakatan sangat diperlukan. Dalam beberapa tahun terakhir ini, meskipun tidak terlalu luas, sudah banyak diadakan pertukaran informasi dan penyelenggaraan kegiatan bersama antara akademisi di kampus dengan pegiat NGO reformasi hukum, yang melakukan advokasi dan pendampingan hukum bagi masyarakat. Dialog yang bernas dan berbagai hasil penelitian, diantaranya ada yang di publikasi, merupakan hasilnya.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan pengamatan terhadap kegagalan pembangunan hukum di masa yang lalu, banyak pembelajaran yang dapat kita jadikan pijakan untuk membangun paradigma pembangunan hukum baru. Model pembangunan hukum yang dibutuhkan adalah “*Rule of Law Pro-Keadilan Rakyat*”, sebagaimana ditawarkan dalam naskah ini. Cirinya adalah, *pertama*, program diintegrasikan dengan pembangunan di sektor-sektor lain, dan secara langsung dikaitkan dengan upaya pengentasan kemiskinan. *Kedua*, dirancang secara *bottom up*, melibatkan para ahli, pemerintah, dan masyarakat sipil yang memahami persoalan hukum dari perspektif kemasyarakatan. *Ketiga*, ditujukan secara khusus kepada kelompok terpinggirkan (orang miskin, perempuan dan anak), serta melibatkan partisipasi aktif dan dukungan publik.

Hal penting yang lain adalah perlunya pengintegrasian program pembangunan hukum dengan program pembangunan dalam sektor apapun. Upaya pengentasan kemiskinan harus diiringi dengan upaya pemberdayaan hukum, agar warga masyarakat terpinggirkan memiliki pengetahuan dan kesadaran tentang adanya hukum yang melindungi dan menjamin aksesnya terhadap keadilan.

## DAFTAR PUSTAKA

Bappenas (2008), Buku Panduan Perencanaan dan Penganggaran yang Berpihak pada Masyarakat Miskin. Jakarta: Bappenas dan ADB

Benda-Beckmann, Franz (2006), The Multiple Edges of Law: Dealing With Legal Pluralism in Development Practice, dalam the World Bank Legal Review: Law, Equity, and Development, vol.2. Washington DC: World Bank, hal 51-86

Benda-Beckmann, Franz & Keebet (2006), The Dynamics of Change and Continuity in Plural Legal Orders, dalam Franz & Keebet von Benda-Beckmann (eds), the Dynamics of Plural Legal Orders, the Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law no. 53-54, special double issue, hal 1-44

Benda-Beckmann F, K. Benda-Beckmann and Anne Griffiths (2005), Introduction dalam Benda-Beckmann F, K. Benda-Beckmann and Anne Griffiths *Mobile People Mobile Law. Expanding Legal Relations in a Contracting World*. USA: Ashgate

Benda-Beckmann, Franz von, (1990), Changing Legal Pluralism in Indonesia, VI th International Symposium Commission on Folk Law and Legal Pluralism, Ottawa

Carothers, Thomas (2006), The Problem of Knowledge, dalam Thomas Carothers (ed), *Promoting Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*. Washington: Carnegie Endowment For International Peace, hal 15-30

Carothers, Thomas (2006), The Rule-of-Law Revival dalam Thomas Carothers (ed), *Promoting Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*. Washington: Carnegie Endowment For International Peace, hal 3-14

Chai-Itthipornwong, Nilubol (2006), Iriai-ken Court Cases in Japan: Lessons for "Traditional Local Community Right's Court Cases in Thailand, dalam The Work of 2003/2004 API Fellows, Power, Purpose, Process, and Practice in Asia, Japan: Asian Public Intellectuals Program hal 151-160

Channell, Wade (2006), Lessons Not Learned about Legal Reform, dalam Thomas Carothers (ed), *Promoting Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*. Washington: Carnegie Endowment For International Peace, hal 137-160

Commission on Legal Empowerment of the Poor (2008), Making the Law Work for Everyone, Report of the CLEP vol 1. New York: UNDP

Golub, Stephen (2006), *A House Without A Foundation*, dalam Thomas Carothers (ed), *Promoting Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*. Washington: Carnegie Endowment For International Peace, hal 105-136

Golub, Stephen (2006), *The Legal Empowerment Alternative*, dalam Thomas Carothers (ed), *Promoting Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*. Washington: Carnegie Endowment For International Peace, hal 161-190

Golub, Stephen (2003), *Beyond the Rule of Law Orthodoxy, The Legal Empowerment Alternative*, Rule of Law Series, Democracy and Rule of Law Project, Number 41, October 2003, Carnegie Endowment

Griffiths, John (1986), *What is legal pluralism*, dalam journal of Legal Pluralism and Unofficial law, number 24/2986.

Griffiths, Anne (2005), *Law in a Transnational World: Legal Pluralism Revisited*. The first Asian Initiative Meeting, School of Industrial Fisheries and School of Legal Studies, Cochin University of Science and Technology, Kochi, Kerala, 18<sup>th</sup> – 20<sup>th</sup> May 2005.

Griffiths, Anne (2005), *Using Ethnography as a Tool in Legal Research*, dalam Reza Banakar & Max Travers (ed), *Theory and Method in Socio-Legal Research*. Onati: Hart Publishing Oxford and Portland Oregon, hal 113-132

Harding, Sandra (1987). *The Instability of the Analytical Categories of Feminist Theory*, Signs: Journal of Women and Culture and Society 11 (4), 1987, hlm 645-665

Ietswaart, HP (1981), *Labour Relations Litigations: Chile 1970-1972*, Law and Society. Vol 16/4

Ihromi, Tapi Omas (1993), *Beberapa Catatan mengenai Metode Kasus Sengketa yang Digunakan dalam Antropologi Hukum*, dalam Tapi Omas Ihromi (ed), *Antropologi Hukum, Sebuah Bunga Rampai*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hal 194-213

Irianto, Sulistyowati (2009), *Studies of Legal Anthropology and Legal Pluralism in Indonesia*, makalah dipresentasikan pada Kuliah Umum, Faculty of Law, Kansai University, Osaka Japan, 26 Februari

Irianto, Sulistyowati (2007), *Engendering Curriculum of Faculties of Law: Introducing the CEDAW Convention Among Legal Scholars (Indonesian Experience)*, makalah dipresentasikan pada the Southeast Asia Regional Workshop on Integrating CEDAW into the Curriculum of Tertiary Educational Institutions, Mahidol University, Thailand, 8-9 November

Irianto, Sulistyowati (2006), Mempersoalkan Netralitas dan Obyektifitas Hukum: Pengalaman Perempuan. dalam Sulistyowati Irianto (ed) *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hal 28-41

Laujeng, Hedar (2003), Mempertimbangkan Peradilan Adat. Seri Pengembangan Wacana HuMa no.4. Jakarta: HuMa & Ford Foundation

Macaulay, Stewart (1963), Non-Contractual Relations in Business: Preliminary Study, *American Sociological Review*, vol 28, hal 55-65

MacNaughton, Andrew (2002), Humbling the Litigious: Foreign Nationals Exploring Rights in a Japanese Company, dalam Rajendra Pradhan (ed), *Legal Pluralism and Unofficial Law in Social, Economic and Political Development*, papers of the XIIIth International Congress, April 7-10, Chiang Mai, Thailand

Kurczewski, J & Frieske Kazimiers (1988), Some Problems in the Legal Regulations of the Activities of Economics Institutions dalam modul kuliah *Vergelijkende Sociologische van Het Recht*, Landbouw University of Wageningen

Merry, Sally Engle (1988), Legal Pluralism, dalam *Law and Society Review*. Vol 22, hal 869-896.

Merry, Sally Engle (2005), Human Rights and Global Legal Pluralism: Reciprocity and Disjuncture dalam Benda-Beckmann, Franz , Keebet von Benda-Beckmann, Anne Griffiths, *Mobile People Mobile Law. Expanding Legal Relations in a Contracting World*. USA: Ashgate

Moore, Henrieta. L. 1988. *Feminism and Anthropology*, USA: University of Minesota

Moore, Sally Falk (1983), Law and Social Change: the Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study, dalam Sally Falk Moore, *Law as Process. An Anthropological Approach*. London: Routledge & Kegan Paul, hal 54- 81.

Moore, Sally Falk (1994), The Ethnography of the Present and the Analysis of Process, dalam Robert Borofsky, *Assessing Cultural Anthropology*, section five, cultural in motion, McGraw Hill-Inc, hal 362- 376.

Nader, Laura dan Harry Todd (1978). Introduction dalam *The Disputing Process: Law in ten Societies*. New York: Columbia University Press, hal 1- 40.

Rohl, Vivian, J (1992), Possible Uses of Mediation in a Situation of Cultural Pluralism, makalh dalam Congress on Folk Law and Legal Pluralism, Wellington, New Zealand.

Steny, Bernardinus, *Free and Prior Informed Consent dalam Pergulatan Hukum Lokal (FPIC in conflicted Local Law)*, Jakarta: Huma, 2005

Stephenson, Matthew, A Trojan horse in China ? dalam Thomas Carothers (ed), *Promoting Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*. Washington: Carnegie Endowment For International Peace, hal 191- 216

Suryadi, Suhardi (ed) (2007), *Balai Mediasi Desa, Perluasan Akses hukum dan Keadilan untuk Rakyat*, Jakarta: LP3 ES

Surandi, Tuti Alawiyah (2004), *Politik Identitas Islam dan Hak-Hak Perempuan. Studi Kasus Proses Penerapan Syariah Islam di Serang Banten*. Thesis S2 Program Kajian Wanita, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia

Suryochondro, Sukanti (1995), *Timbulnya dan Perkembangan Gerakan Wanita di Indonesia*, dalam Tapi Omas Ihromi (ed), *Kajian Wanita dalam Pembangunan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Tanner, Nancy (1993), *Matrifocality in Indonesai and Africa and Among Black Americans*, in MZ Rosaldo & Louise Lamphere (eds), *Woman, Culture and Society*. California: Stanford University Press, hal 129-156

Tong, R. P. 1998. *Feminist Thought, A More Comprehensive Introduction*, Westview Press: Colorado), Second Edition

Women Research Institute, *Representasi Perempuan dalam Kebijakan Publik di Era Otonomi Daerah* (Representation of Women in Public Policy in Regional Etonomy Era), report research 2005

World Bank (2006), *Justice for the Poor Program*, Naskah Skenario Teater Perempuan, Jakarta: PEKKA program, Royal Nethrelads Embassy

World Bank (2005), *Menciptakan Peluang Keadilan*. Jakarta : The World Bank

Yayasan Jurnal Perempuan, *Menggalang Perubahan. Perlunya Perspektif Gender Dalam Otonomi Daerah* (Mobilizing Changes: The needs of Gender Perspective in Regional Autonomy), Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2004

