

**STRATEGI PENGUATAN AKSES PEREMPUAN TERHADAP KEADILAN  
MELALUI *LEGAL EMPOWERMENT* DALAM RANGKA  
PENGETASAN KEMISKINAN PEREMPUAN**

Oleh:

**Rima Vien Permata H, Siany Indria L & Adriana Grahani F**

Universitas Sebelas Maret Surakarta

e-mail: rimahartanto@yahoo.com

***ABSTRACT***

*Definitions and attributes of poverty has been too much attached to the economic aspects, especially measured by the level of income per capita, whereas the root of poverty is lack of access for poor people to participate in determining their own destiny in the decision making process for the purpose of policy formulation in various fields of life. Poverty should also include a lack of understanding and awareness of the law, mechanisms of assistance and legal assistance and access to the political process in decision making. If the poor are involved, then they will get protection of law. This is where the view on poverty from a legal perspective is becoming increasingly important. Poverty experienced by most women in Indonesia, especially women living in rural areas so that poverty limits the capacity of women to access justice. Poor access to justice is then further leads to further women trapped in poverty. Various studies and reports have revealed various obstacles that women face in accessing justice. The main obstacle is the general lack of awareness and understanding of their legal rights. To overcome these obstacles, one of the strategies to improve women's access to justice is legal empowerment or the empowerment law. In general, legal empowerment or the empowerment law is an effort aimed at strengthening the marginalized people, including in this case is a group of women, in order to improve their control over their lives, by making use of legal resources in the community and development activities related and not solely relying on legal institutions (formal). If women are empowered legally, then they get legal protection.*

**Keywords:** *Legal Empowerment, Access to Justice, Poverty, Women.*

## PENDAHULUAN

Definisi dan atribut kemiskinan selama ini terlalu banyak dilekatkan pada aspek ekonomi khususnya diukur dari tingkat pendapatan per kapita, sehingga berbagai upaya pengentasan kemiskinan didasarkan pada pendekatan makro (Bappenas, 2008). Padahal akar dari kemiskinan adalah ketiadaan akses bagi orang miskin untuk ikut menentukan nasibnya sendiri dalam proses pengambilan keputusan untuk tujuan perumusan kebijakan dalam berbagai bidang kehidupan. Hampir tidak tersedia mekanisme komplain yang dapat diakses warga masyarakat di akar rumput atau masyarakat marginal termasuk dalam hal ini kelompok perempuan. Pada umumnya mereka tidak memiliki pengetahuan hukum dan kesadaran hukum yang memadai, tentang hukum yang menjamin hak-hak mereka untuk mendapatkan akses keadilan, dan hukum apa saja yang melindungi hak-hak dasar mereka.

CLEP (2008) bahkan menyatakan bahwa kemiskinan adalah buatan manusia. Orang miskin ditolak dari institusi dan kebijakan yang menyangkut bidang ekonomi, sosial, dan politik serta perlindungan hukum. Akibatnya kebanyakan orang miskin tidak mendapat perlindungan hukum dan tidak punya kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan kebijakan hukum.

Mereka tidak hanya terabaikan oleh sistem hukum, tetapi justru sering ditindas oleh sistem hukum. Dengan demikian lingkup kemiskinan haruslah mencakup ketiadaan pengetahuan dan kesadaran hukum, mekanisme bantuan hukum 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. Oleh sebab itulah sangat penting melihat kemiskinan dari perspektif hukum.

Di Indonesia, kemiskinan dialami oleh sebagian besar perempuan, terlebih perempuan yang tinggal di daerah perdesaan sehingga kemiskinan membatasi kapasitas perempuan dalam mengakses keadilan. Kemiskinan menyebabkan mereka kurang memiliki akses di bidang pendidikan, berpendidikan lebih rendah dari laki-laki, sering mengalami diskriminasi, dan tidak terlibat dalam pengambilan keputusan dalam rumah tangga dan masyarakat. Akibatnya, pengetahuan umum dan pengetahuan hukum perempuan rata-rata rendah, terlebih kemampuan mereka dalam mengakses keadilan ketika mengalami kasus hukum. Lemahnya akses terhadap keadilan ini selanjutnya makin menggiring perempuan untuk lebih jauh terperangkap dalam kemiskinan

(Dewi Novirianti, 2005). Hal ini disebabkan antara lain karena perempuan seringkali kehilangan hak-haknya atas aset dan sumberdaya saat mengalami kasus hukum, terlebih saat tidak dapat memperoleh penyelesaian kasus yang adil.

Indonesia memiliki sejarah cukup panjang dalam hal akses perempuan terhadap keadilan. Sejarah mencatat bahwa Kongres Perempuan Indonesia yang pertama pada 22 Desember 1928 mampu mengundang lebih dari seribu perempuan untuk membicarakan berbagai isu penegakan hak perempuan dalam perkawinan dan perceraian, perkawinan anak di bawah umur, pendidikan perempuan, dan visi mengenai gerakan perempuan di masa mendatang (Blackburn dan Soesman, 2007). Akan tetapi gerakan perempuan untuk peningkatan akses perempuan terhadap keadilan baru mengemuka sejak dua dekade terakhir seiring tumbuhnya berbagai organisasi perempuan. Berdirinya beberapa organisasi perempuan seperti Solidaritas Perempuan (SP), Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan (LBH APIK), dan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) menjadi momentum yang mendorong realisasi akses keadilan terhadap perempuan di Indonesia.

Pembicaraan tentang akses perempuan terhadap keadilan dengan

demikian menjadi sangat relevan sebab hingga saat ini perempuan Indonesia masih menghadapi banyak kendala dalam mengakses keadilan melalui mekanisme hukum dan keadilan. Berbagai studi menunjukkan bahwa akses perempuan terhadap keadilan masih sangat lemah (UNDP, 2007, The Asia Foundation, 2001, Narayan, 2000, Bank Dunia, 2004&2008).

Berbagai studi dan laporan telah mengungkapkan berbagai kendala yang dihadapi perempuan dalam mengakses keadilan. Kendala utama umumnya adalah rendahnya kesadaran dan pemahaman atas hak-hak hukum mereka (UNDP, 2007). Sementara itu Dewi Novirianti (2009) menggarisbawahi tiga tantangan utama perempuan dalam mengupayakan keadilan, yakni kesadaran hukum dan hak perempuan, keterbatasan kapasitas mekanisme hukum negara dan non negara serta peranan penengah.

Salah satu strategi penguatan akses perempuan terhadap keadilan dalam rangka mengurangi kemiskinan yang dialami perempuan adalah *legal empowerment* atau pemberdayaan hukum. Secara umum *legal empowerment* atau pemberdayaan hukum adalah upaya yang ditujukan untuk memperkuat masyarakat yang terpinggirkan termasuk dalam hal ini adalah kelompok perempuan, dalam rangka meningkatkan kontrol mereka atas kehidupannya, dengan memanfaatkan

kan sumber daya hukum yang ada di masyarakat dan kegiatan-kegiatan pembangunan yang terkait dan tidak semata bergantung pada institusi hukum (formal). Tulisan ini menguraikan bagaimana *legal empowerment* atau pemberdayaan hukum diterapkan untuk meningkatkan akses perempuan terhadap keadilan.

## PEMBAHASAN

### 1. Mendefinisikan Akses Keadilan bagi Perempuan

Akses terhadap keadilan merupakan isu yang banyak dibahas oleh berbagai kalangan dan menarik perhatian masyarakat epistemik di seluruh penjuru dunia. Isu ini muncul sebagai akibat kegagalan “Gerakan Pembangunan Hukum (*Law and Development*)” yang disosialisasikan kepada negara-negara Dunia Ketiga sekitar tahun 1960-an oleh ahli hukum dan donor dari Amerika Serikat. Tujuannya ialah untuk menciptakan demokrasi pada negara-negara yang baru saja merdeka dengan menerapkan model ekonomi dan hukum baru yang dulunya diterapkan di negara-negara Barat.

Gerakan tersebut dilanjutkan dengan gerakan yang disebut “*Rule of Law*” (Negara Hukum) setelah berakhirnya Perang Dingin. Namun sayangnya gerakan ini kembali mengalami kegagalan yang sama. Program pembangunan di bawah Gerakan *Rule of Law* tersebut gagal

karena dirancang secara *top down* dengan berpusat pada negara, dan terlalu banyak perhatian yang diberikan pada lembaga-lembaga hukum resmi. Model hukum Barat ini tidak cocok dengan konteks negara berkembang. Belajar dari kesalahan tersebut, program baru kembali diperkenalkan, yakni “Akses Menuju Keadilan. Program ini dirancang dengan mengajak lebih banyak peran serta masyarakat dan berbagai kepakaran dengan latar belakang yang interdisiplin. Banyak teori mengenai akses terhadap keadilan yang kini berkembang, baik dalam konteks akademis, kepentingan proyek dan program pembangunan.

Akses terhadap keadilan dikenal sebagai metode reformasi hukum dengan pendekatan *bottom-up* atau pendekatan yang dimulai dari pengalaman masyarakat di tingkat akar rumput (Van Rooij, Benjamain, 2009). Sebelum era tahun tujuh puluhan, akses terhadap keadilan lebih banyak berfokus pada bantuan hukum (Adriaan Bedner & Jacqueline Vel, 2009). Sampai saat ini, sebagian besar penelitian dalam isu akses terhadap keadilan juga masih membahas mengenai topik tersebut. Namun sejak dulu, banyak pengalaman menunjukkan bahwa akses terhadap keadilan tidak hanya berfokus pada pengadilan atau institusi hukum semata, mekanisme dan jalur lain telah diakui turut

membuka akses masyarakat terhadap keadilan. Kedudukan utama pengadilan negara sebagai satu-satunya sarana 'untuk memperoleh keadilan' sesungguhnya tidak didukung oleh fakta-fakta empiris. Sebab keadilan tidak hanya diperoleh melalui lembaga-lembaga negara dan pengacara bukan merupakan satu-satunya akses terhadap keadilan.

Namun hal ini sekarang telah berubah. Dengan meningkatnya ragam mekanisme pemulihan di negara-negara modern maka konsep akses terhadap keadilan telah diperluas dengan memasukkan bentuk-bentuk keadilan yang lain. Hezel Genn, antara lain mendiskusikan media dan mekanisme mediasi yang menjadi alternatif metode akses terhadap keadilan di luar mekanisme pengadilan. Akan tetapi, bagi masyarakat Indonesia, akses terhadap keadilan melibatkan seperangkat tantangan yang lebih luas. Dalam konteks Indonesia, kombinasi sistem hukum dan keadilan negara (pengadilan) dan non-negara (mekanisme adat atau mekanisme lokal lainnya) bahkan banyak kasus mekanisme adat lebih banyak berperan penyelesaian sengketa di tingkat lokal. Paling tidak beberapa studi menunjukkan bahwa sebagian besar kasus dan sengketa yang dibawa ke mekanisme hukum negara (pengadilan) sebelumnya telah melalui mekanisme keadilan non-

negara seperti musyawarah ataupun mediasi.

Lebih dari itu, Sen (1995) menegaskan bahwa akses terhadap keadilan secara umum juga mengandung pengertian adanya "kebebasan untuk mencapai sesuatu" dan secara khusus "kemampuan untuk berfungsi". Dengan demikian akses terhadap keadilan tidak semata diartikan sebagai akses terhadap penyelesaian kasus, namun juga terkait dengan hak dan kemampuan seseorang untuk menentukan hidup dan masa depannya, yaitu hak asasinya sebagai manusia.

Kini, definisi akses terhadap keadilan telah banyak dikembangkan oleh banyak lembaga. UNDP (2004) merupakan salah satu lembaga di bawah PBB yang cukup progresif dalam pengembangan konsep akses terhadap keadilan berdasarkan studi yang banyak mereka lakukan di tingkat akar rumput. UNDP memberikan definisi akses terhadap keadilan sebagai "...kemampuan masyarakat untuk mencari dan mencapai solusi penyelesaian sengketa melalui mekanisme keadilan negara atau non-negara sejalan dengan standar hak asasi manusia".

Bedner dan Vel (2009) mendefinisikan bahwa akses terhadap keadilan akan terjadi apabila : Masyarakat, terutama kelompok masyarakat miskin dan marginal, mengalami ketidakadilan namun memiliki kemampuan untuk

membuat ketidakadilan yang dialaminya dapat didengar dan berupaya untuk memperoleh perlakuan yang layak terhadap ketidakadilan yang mereka persoalkan baik ke mekanisme hukum negara maupun non-negara sehingga memperoleh penyelesaian sesuai dengan aturan dan prinsip-prinsip hukum negara, hukum agama atau hukum kebiasaan”. Definisi ini mensyaratkan kapasitas atau pengetahuan hukum yang memadai dari para pencari keadilan. Selain itu, mekanisme hukum dan keadilan negara dan non-negara harus dapat bekerja dengan efektif agar keadilan dapat dengan sungguh dirasakan oleh pencari keadilan.

Dalam dokumen milik pemerintah yang dikeluarkan Bappenas (2009) yaitu Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan (Stranas), akses terhadap keadilan didefinisikan sebagai, “...keadaan dan proses dimana negara menjamin terpenuhinya hak-hak dasar berdasarkan UUD 1945 dan prinsip-prinsip universal Hak Asasi Manusia, dan menjamin akses bagi setiap warga negara (*claim holder*) agar dapat memiliki kemampuan untuk mengetahui, memahami, menyadari dan menggunakan hak-hak dasar tersebut melalui lembaga-lembaga formal maupun informal, didukung oleh mekanisme pengajuan keluhan publik (*public complaint mechanism*) yang baik dan responsif, agar dapat

memperoleh manfaat yang optimal dan memperbaiki kualitas kehidupannya sendiri”. Pencapaian akses terhadap keadilan tersebut dilakukan dengan menganalisis enam elemen pendekatan yang dipilih, yaitu: (i) kerangka normatif; (ii) kesadaran hukum; (iii) akses kepada forum penyelesaian sengketa yang sesuai; (iv) penanganan keluhan masyarakat yang efektif; (v) pemulihan hak yang memuaskan; (vi) terselesaikannya permasalahan-permasalahan kemiskinan, kelompok tertindas dan terpinggirkan.

Akses terhadap keadilan bukanlah hak itu sendiri, melainkan konsep kunci untuk menikmati hak-hak lain secara keseluruhan. Sejalan dengan *Universal Declaration of Human Rights*, akses terhadap keadilan adalah hak 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).

Oleh sebab itu, dalam sistem demokrasi modern yang mulai berkembang luas, pemenuhan hak akses terhadap keadilan membutuhkan peran negara untuk

menciptakan kondisi dimana hal itu dapat diakses oleh semua orang. Peran negara diperlukan karena negara memiliki kewajiban untuk melindungi hak asasi manusia warga negaranya. Hak asasi manusia adalah dasar yang sah untuk menuntut kewajiban negara memenuhi hak-hak yang berkaitan dengan kesejahteraan rakyat sebagai manusia. Tujuannya untuk memberdayakan kelompok miskin dan marjinal lainnya (termasuk di dalamnya kelompok perempuan) dan menguatkan tata pemerintahan yang demokratis. Hal ini yang melatarbelakangi munculnya program-program akses keadilan berbasis hak asasi manusia. Studi UNDP (2005) menyatakan bahwa membuka akses terhadap keadilan sebagai hak asasi manusia diyakini mampu menyelesaikan persoalan kemiskinan.

Pendekatan akses keadilan berbasis HAM menuntut negara untuk membangun fondasinya melalui kebijakan dan menciptakan kondisi yang kondusif. Hal ini membuat persoalan akses keadilan dilihat dalam spektrum yang lebih luas, yaitu tidak sekedar persoalan prosedur dan mekanisme penyelesaian perkara. Akses terhadap keadilan adalah salah satu bentuk pengejawantahan dari prinsip negara hukum dan pengakuan hak asasi manusia.

Dalam konteks Indonesia, akses keadilan secara umum dijamin dalam UUD Negara Republik Indonesia

tahun 1945 melalui Pasal 1 (3), Pasal 27 (1), Pasal 28D (1), dan Pasal 28I (1), sebagai bentuk hak asasi manusia yang harus dipenuhi. Selanjutnya terdapat dasar hukum yang kuat dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia bagi pengembangan strategi nasional akses hukum dan keadilan :

- UUD 1945 – Pasal 28D (1) yang menyatakan “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum dan kesetaraan di muka hukum.”
- UU 12/2005 yang menegaskan konvensi internasional mengenai Hak Sipil dan Politik, menjadi payung hukum bagi persidangan yang adil, perlakuan yang sama di muka pengadilan, hak atas bantuan hukum, hak banding dan sebagainya.
- UU 7/1984 yang menegaskan konvensi internasional mengenai Pengurangan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, menjamin perlindungan hukum dan kebebasan atas diskriminasi perempuan.
- PP No.7/2005 mengenai Rencana Pembangunan Jangka Menengah (2004-2009) menegaskan peran penting akses hukum dan keadilan dalam menjembatani kepentingan ekonomi dan pembangunan sosial nasional,

menggarisbawahi upaya “keadilan dan demokrasi Indonesia” sebagai satu dari tiga agenda pembangunan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka fokus pada akses terhadap keadilan berfungsi untuk mengkritik tiga kesalahpahaman umum dalam pemikiran yang dominan tentang hukum (Ward Berenschot dan Adriaan Bedner, 2012). *Pertama*, konsep akses terhadap keadilan berfungsi sebagai pengingat bahwa proses mencari keadilan sesungguhnya tidaklah dimulai pada pintu gedung pengadilan. Proses menemukan obat untuk ketidakadilan yang dirasakan pada dasarnya bermula jauh sebelum pengacara atau hakim menerapkan hukum untuk penyelesaian kasus. Proses mencari keadilan dimulai dari adanya kesadaran akan adanya ketidakadilan yang dialami, dan mensyaratkan adanya keberanian, pengetahuan, kontak, uang, dan lain-lain untuk mengatasi ketidakadilan tersebut. Ini berarti bahwa, dalam rangka menilai kapasitas hukum untuk menciptakan masyarakat yang adil, kita juga harus mempelajari proses mencari keadilan yang terjadi sebelum seseorang menggunakan sistem hukum. Yang penting untuk diperhatikan adalah pertanyaan-pertanyaan tentang interaksi antara hukum dan struktur sosial : Apa saja kendala-kendala yang dihadapi individu ketika mencoba berurusan dengan

ketidakadilan yang dialami ? Apakah semua warga memiliki kapasitas yang relatif sama untuk mengatasi ketidakadilan yang mereka alami ? Bagaimana kesenjangan sosial-ketidaksetaraan dalam hal pendapatan, pendidikan, dan kontak-kontak yang berpengaruh-membentuk hasil akhir sengketa dan proses hukum?

*Kedua*, konsep akses terhadap keadilan berisi kritik atas ide formalistik tentang penerapan hukum, yaitu gagasan bahwa interpretasi hukum hanyalah semata-mata hasil dari sebuah penerapan hukum yang mekanis dan netral. Dalam konsepsi ini, para hakim yang menerapkan hukum adalah robot belaka, yang bebas dari pengaruh luar dan memberikan keadilan dengan menerapkan resep hukum secara mekanis. Dengan menyamakan hukum dan keadilan, pendekatan hukum semacam ini menolak untuk mengevaluasi putusan pengadilan atas dasar kriteria keadilan atau kesetaraan; dan pemikiran tersebut mengarah pada kesimpulan bahwa penerapan hukum saja sudah cukup untuk mencapai masyarakat yang adil (Cappelletti, 1992). Setiap penerapan suatu hukum dalam sebuah kasus melibatkan penilaian moral, dan karena itu penafsiran yang semata-mata literal tidaklah mungkin. Akan tetapi, di luar persoalan teoritis (yang penting) ini, perkenalan sepiantas



dengan sistem hukum Indonesia cukup untuk membuat kita mengetahui bahwa dalam praktiknya gagasan tentang “kemurnian” proses hukum itu adalah *absurd*, karena keyakinan pribadi, korupsi, dan tekanan (politik) selalu mempengaruhi jalannya keadilan. Oleh karena itu, fiksi seperti ini berbahaya karena bisa menyembunyikan semua pengaruh luar tersebut dengan keyakinan pada netralitas sistem hukum. Konsep akses terhadap keadilan dapat membuat kita peka pada semua hal ekstralegal ini, yaitu faktor-faktor sosiologis yang membentuk arah keadilan, dalam rangka menggarisbawahi bahwa perumusan dan penerapan hukum yang adil saja belum cukup untuk mewujudkan masyarakat yang adil.

*Ketiga*, konsep akses terhadap keadilan berangkat dari kritik terhadap gagasan bahwa undang-undang yang membentuk sistem hukum adalah cermin dari ide-ide keadilan dan moralitas yang hidup dalam masyarakat. “Tesis cermin” ini (lihat Tamanaha, 2001) dapat ditemukan dalam banyak teoritis hukum, misalnya Lawrance Friedman (dikutip dalam Tamanaha, 2001) yang mengatakan:

“Sistem hukum tidak mengambang dalam ruang kosong kebudayaan, bebas dari konteks ruang dan waktu dan konteks sosial; namun tentulah sistem-sistem hukum itu mencerminkan apa yang terjadi

dalam masyarakat di mana hukum itu tumbuh dan hidup. Dalam jangka panjang, sistem-sistem hukum itu sebaliknya dapat membentuk masyarakat (...)”.

Seperti ide tentang kemurnian proses hukum, ide tentang hukum sebagai cermin masyarakat – jika digunakan sembarangan – juga merupakan fiksi berbahaya. Undang-undang yang negara rumuskan dan adopsi memang memiliki relasi dengan norma-norma dan nilai-nilai (moral) yang ada dalam masyarakat. Akan tetapi, melihat hukum seluruhnya sebagai cermin masyarakat berarti mengabaikan (atau sengaja mengaburkan) peran yang dimainkan kekuasaan dalam membentuk sistem hukum suatu negara. Tidak semua kelompok dan lapisan dalam masyarakat memiliki kapasitas yang sama untuk mempengaruhi proses pembentukan hukum, bahkan dalam demokrasi sekalipun, seperti halnya Indonesia. Untuk membuat pendapat kita didengar oleh badan legislatif diperlukan ketrampilan, kontak, dan uang. Dalam kenyataannya, hukum diadopsi hanya oleh elite yang relatif kecil yang kepentingan dan pandangan moralnya belum tentu dimiliki oleh kebanyakan orang Indonesia. Akibatnya sistem hukum memiliki bias yang tidak kentara terhadap kepentingan dan ide-ide keadilan dari lapisan masyarakat yang relatif tidak berdaya, terutama

terhadap kaum miskin dan perempuan.

Oleh sebab itu, tuntutan untuk akses terhadap keadilan didorong oleh sikap yang jauh lebih optimis terhadap hukum. Inisiatif untuk meningkatkan akses terhadap keadilan bagi masyarakat miskin dan perempuan berangkat dari pemikiran bahwa hukum, manakala dapat diakses, juga bisa menjadi kekuatan yang dapat menentang ketidaksetaraan sosial. Hukum tidak selalu merupakan alat dari kelas yang berkuasa; dengan meningkatkan kapasitas hukum warga yang kurang beruntung, hukum juga bisa menjadi alat bagi mereka untuk mendapatkan kontrol yang lebih atas hidup mereka dan untuk mengatasi ketidaksetaraan yang berlangsung dalam masyarakat. Inilah motivasi utama di belakang upaya untuk meningkatkan akses terhadap keadilan.

## 2. Mengapa Akses Keadilan bagi Perempuan

Isu perempuan dipilih sebagai komponen dalam akses terhadap keadilan karena keberadaan perempuan sebagai bagian dari kelompok yang tidak diuntungkan (*disadvantaged group*). Banyak pemikiran dari kajian perempuan pada dasawarsa terakhir yang menyetujui keberadaan perempuan sebagai bagian dari kelompok yang tidak diuntungkan itu/yang termarginalkan. Hal ini bukan

disebabkan seksualitas mereka semata sebagai perempuan, tetapi lebih rumit lagi karena perempuan telah ditempatkan dalam relasi interseksional terkait ras, kelas, kolonialisme, dan naturisme (Tong, 1998; Harding, 1987; Moore, 1998 ;Shiva & Wies, 1993). Perempuan menjadi bagian dari kelompok yang tidak diuntungkan, karena mereka miskin, terbelakang, berasal dari ras, etnik, dan agama minoritas. Penjelasan terhadap peminggiran perempuan dalam literatur di atas, terfokus pada ketiadaan kekuasaan perempuan dalam relasi di antara dirinya dan orang-orang yang di sekitarnya, termasuk suami, kerabat (otoritas adat) sampai elit kekuasaan dalam pemerintahan.

Tidak adanya kuasa menghalangi akses keadilan bagi kelompok yang terpinggirkan ini yaitu kelompok perempuan. Perempuan miskin misalnya harus meninggalkan tempat di mana ia dilahirkan, tanpa pendidikan dan ketrampilan yang memadai. Perempuan miskin dan tidak terdidik terhalang untuk memiliki pengetahuan hukum (*legal knowledge*) tentang hak-haknya untuk diperlakukan adil di muka hukum, mendapat pelayanan dan bantuan hukum yang memadai ketika membutuhkan, bahkan sering diperlakukan tidak adil dalam proses peradilan (Irianto, et.all, 2004; Irianto dan Nurcahyo, 2006).

Sebagai contoh, dalam banyak kelompok etnis dapat ditemukan bahwa perempuan tidak mendapat akses yang sama dengan laki-laki kepada sumber daya alam, termasuk tanah. Pada masyarakat dengan kekerabatan patrilineal, perempuan tidak ditempatkan sebagai ahli waris oleh ayah maupun suaminya, dan bila sudah tua menjadi tanggung jawab anak laki-laki tertuanya. Kemudian pada masyarakat dengan sistem kekerabatan matrilineal, sungguhpun garis keturunan dan waris dihitung menurut garis ibu, tetapi kontrol terhadap harta lebih berada pada saudara laki-laki ibu (*mother's brother*). Sementara itu, pada masyarakat dengan sistem bilateral/parental, dimana garis keturunan dihitung boleh melalui garis ayah maupun ibu, perempuan mendapat separuh saja dari bagian yang diperoleh saudara laki-lakinya.

Ketiadaan akses yang setara pada keadilan yang dialami perempuan juga terkait dengan persoalan penegakkan prinsip "*equality before the law*" (persamaan di muka hukum) dalam praktik hukum. Secara ideal prinsip tersebut baru dapat berlaku efektif bila setiap orang memiliki akses yang sama kepada sumber daya dan keadilan. Bila seorang perempuan miskin terpaksa mencuri hanya beberapa bungkus permen di supermarket agar anaknya bisa minum susu, maka menurut prinsip persamaan di muka hukum, dia seharusnya dikirim ke

penjara. Contoh lain bila perempuan miskin terpaksa meninggalkan tanah kelahirannya, tanpa pendidikan dan keterampilan yang 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* akan 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. Bagaimana prinsip persamaan di muka hukum akan diterapkan dalam situasi yang timpang ini (Irianto, 2009). Perempuan yang berada dalam posisi terpinggirkan dan tidak diuntungkan kemungkinan besar akan kalah. Tidak pernah dipikirkan secara mendasar bahwa kemiskinan dan "keadaan terpinggirkan" adalah karena konstruksi politik dan ekonomi yang disahkan oleh berbagai kebijakan (hukum), yang menjauhkan perempuan dari akses terhadap keadilan dan sumber daya.

Uraian tersebut menunjukkan pentingnya perempuan diadvokasi

untuk mendapatkan akses terhadap keadilan sebab mendapatkan akses terhadap keadilan adalah hak asasi perempuan, dimana hak asasi perempuan merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM), yang tidak lepas dari sejarah perkembangan HAM.

### **3. Pemberdayaan Hukum Perempuan : Suatu Solusi Untuk Meningkatkan Akses Keadilan Bagi Perempuan Dalam Rangka Pengentasan Kemiskinan Perempuan**

*Legal empowerment* atau pemberdayaan hukum adalah penggunaan layanan hukum, yang sering dikombinasi dengan aktivitas pembangunan dengan tujuan agar kelompok yang tidak diuntungkan dapat meningkatkan kontrol terhadap diri mereka sendiri (Golub, 2006). Dengan kata lain *legal empowerment* atau pemberdayaan hukum adalah upaya yang ditujukan untuk memperkuat masyarakat yang terpinggirkan termasuk dalam hal ini adalah kelompok perempuan, dalam rangka meningkatkan kontrol mereka atas kehidupannya, dengan memanfaatkan sumber daya hukum yang ada di masyarakat dan kegiatan-kegiatan pembangunan yang terkait dan tidak semata bergantung pada institusi hukum (formal).

Pemberdayaan hukum (*legal empowerment*) dilandaskan pada kebutuhan dan kerja di tingkat

komunitas masyarakat akar rumput. Paradigma ini secara umum memperkuat masyarakat sipil, kapasitas hukum dan kekuatan kelompok miskin dalam rangka menasaskan prioritas-prioritas mereka.

Setidaknya ada empat hal yang merupakan kekuatan pendekatan pemberdayaan hukum (Stephen Golub, 2003):

- a. Penasihat hukum mendukung kelompok miskin sebagai mitra, bukan mendominasi mereka sebagai pemilik keahlian;
- b. Kelompok yang tidak diuntungkan memainkan peranan utama dalam menyusun prioritas-prioritas dari kebutuhan mereka sendiri;
- c. Lebih sering melibatkan strategi-strategi non-yudisial yang melampaui gagasan-gagasan dari sistem hukum yang sempit (formalistik);
- d. Penggunaan hukum sering hanya sebagai bagian dari strategi yang terintegrasi yang meliputi aktivitas-aktivitas pembangunan di bidang lainnya. Karena itu, pendekatan pemberdayaan hukum tidak semata-mata alternatif dari pendekatan *rule of law* di bidang pembangunan hukum, namun harus juga menjadi unsur

penting dari banyak upaya-upaya pembangunan di bidang sosial ekonomi lainnya, seperti kesehatan, pembangunan desa, irigasi, pendidikan, dll.

Pendekatan pemberdayaan hukum mengintegrasikan bentuk-bentuk kegiatan layanan hukum yang berbeda seperti pendidikan hukum kepada publik, pelatihan hukum komunitas, pengembangan paralegal, negosiasi, mediasi, pemberian nasihat hukum, litigasi, hingga advokasi perubahan hukum yang memperkuat upaya secara keseluruhan. Paralegal yang terlibat dalam negosiasi atau mediasi dapat memanggil pengacara untuk membawa kasus ke pengadilan sebagai upaya terakhir; litigasi tidak menjadi prioritas, namun bagaimana strategi meningkatkan kekuatan negosiasi dari pihak-pihak (kelompok miskin) yang dibantu oleh paralegal. Bahkan ketika sistem hukum --meski kadang tidak memadai, memberi peluang mereka ke pengadilan yang diharapkan dapat mengurangi ketimpangan kekuasaan--, biasanya yang terjadi justru berbalik, (hukum yang formal tersebut) menentang perempuan (korban) dan kelompok miskin. Contoh kasus, sulitnya pembuktian bagi kasus-kasus pelecehan seksual sering justru memposisikan perempuan korban sebagai 'tersangka' pencemaran nama baik,

ketika ia melaporkan kasusnya secara hukum.

Selain mengintegrasikan jenis-jenis layanan hukum yang berbeda, pendekatan pemberdayaan hukum juga memadukan layanan hukum dengan kegiatan pembentukan kelompok, pengorganisasian komunitas, dan kegiatan-kegiatan pemberdayaan masyarakat lainnya, dengan memanfaatkan bidang-bidang pembangunan sosial ekonomi lainnya seperti kesehatan publik, lingkungan, pembangunan desa, dan seterusnya.

Pemberdayaan hukum telah terbukti memperkuat akses penduduk miskin termasuk kelompok perempuan terhadap keadilan. Respons internasional terhadap arti penting pemberdayaan hukum bagi penduduk miskin, terutama untuk mendukung upaya kemiskinan, terlihat dari dibentuknya Komisi Pemberdayaan Hukum bagi Penduduk Miskin (*Commission on Legal Empowerment of the Poor*) sebagai komisi afiliasi Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB). Di tingkat Internasional dan Regional, berbagai pertemuan telah diinisiasi yang menyerukan agar pemerintah-pemerintah melakukan pemberdayaan hukum langsung kepada masyarakatnya sebagai suatu upaya strategis untuk penghapusan kemiskinan.

Salah satu contoh misalnya strategi pemberdayaan hukum yang dilakukan oleh *Banchte Shekha*,

sebuah gerakan perempuan berbasis desa di Bangladesh. Mereka berhasil meningkatkan kapasitas dan kesejahteraan anggotanya melalui kombinasi pelatihan melek huruf, pendidikan hak-hak, pengembangan mata pencaharian, peningkatan kesadaran, pengorganisasian, dan alternatif penyelesaian sengketa (ADR). Melalui beragam kegiatan tersebut, organisasi ini berhasil mereformasi tradisi *shalish*, penyelesaian konflik yang selama ini merugikan perempuan dan memperbaiki ketidakseimbangan kekuasaan dalam ADR. Mereka mempromosikan apa yang disebut sebagai *the Banchte Sekha*, alternatif penyelesaian sengketa versi baru yang mereformasi *shalish*.

Pemberdayaan hukum untuk perempuan di Indonesia misalnya juga telah dilaksanakan melalui Program Pemberdayaan Hukum Perempuan (*Women's Legal Empowerment/WLE*) yang dilaksanakan oleh PEKKA bekerja sama dengan *Justice for the Poor*,

Bank Dunia. Program ini bertujuan untuk melakukan pemberdayaan hukum bagi perempuan miskin di desa melalui pendekatan dua arah yaitu dengan meningkatkan pemahaman perempuan desa atas hak-hak mereka, khususnya terkait dengan hak-hak ekonomi serta memperkuat kapasitas aparat hukum untuk dapat merespon kebutuhan hukum para perempuan desa. Program ini menunjukkan tingkat keberdayaan seorang perempuan sangat dipengaruhi oleh kerjasama antara faktor *agency* yakni kemampuan atau kapasitas seorang perempuan untuk melakukan pilihan karena kesadaran hukum yang dimiliki, dan faktor *opportunity structure*, yakni lembaga negara dan non negara serta perangkat kebijakan yang ada dapat membantu perempuan dalam mewujudkan pilihan-pilihannya dalam mengakses berbagai sumberdaya dan keadilan. Deskripsi lebih jelas tentang program WLE dapat dilihat pada *box* berikut.

**Tujuan.** Program WLE bertujuan untuk meningkatkan akses perempuan terhadap keadilan. Secara khusus program ini bertujuan untuk: 1) meningkatkan kesadaran hukum perempuan, 2) penguatan kapasitas penegak hukum dan lembaga lokal terkait yang berkedudukan di tingkat kabupaten/propinsi, serta 3) meningkatkan advokasi kebijakan yang berkeadilan gender

**Strategi.** WLE diselenggarakan dengan strategi, *pertama*, bekerjasama dengan organisasi perempuan yang telah melakukan program pemberdayaan ekonomi untuk kelompok perempuan. *Kedua*, merekrut Kader Hukum (paralegal) perempuan di tingkat desa untuk melakukan fungsi penyadaran hukum, merujuk kasus dan melakukan pendokumentasian kasus. *Ketiga*, membentuk *Multi-stakeholders Forum* (MSF) yang beranggotakan aparat penegak hukum, aparat pemerintah (terutama dari Pemda dan Dinas Tenaga Kerja), LSM atau LBH, serta akademisi yang terkait di tingkat kabupaten/propinsi yang berfungsi untuk membantu meresponi kasus yang dialami perempuan di desa, mendukung penyadaran hukum di desa (melalui berbagai kunjungan MSF ke desa) dan melakukan dialog kebijakan berkaitan dengan kasus-kasus perempuan desa yang ditemui.

**Implementasi.** Selama dua tahun (2005-2007), uji coba program dilaksanakan bekerjasama dengan PEKKA, organisasi Perempuan Kepala Keluarga di tiga wilayah kerjanya, yaitu Kabupaten Cianjur – Jawa Barat, Kabupaten Brebes – Jawa Tengah dan Provinsi NTB(Lombok). Kegiatan WLE pada intinya merupakan pelatihan hak-hak hukum perempuan di tingkat desa yang dilakukan utamanya oleh Kader Hukum, dengan dukungan dari Pendamping Lapangan (PL) PEKKA dan anggota MSF.

**Kegiatan di tingkat desa.** Melalui WLE, Kader Hukum yang bekerja di tingkat desa dan PL PEKKA yang bekerja di tingkat kecamatan melakukan berbagai peran untuk memperkuat akses perempuan desa terhadap keadilan dengan cara memperkuat *'demand.'* *Pertama*, meningkatkan pengetahuan dan kesadaran hukum perempuan melalui penyuluhan hukum, terutama terkait dengan hukum keluarga (persoalan kawin-cerai) dan KDRT. *Kedua*, memberikan bantuan hukum, seperti merujuk kasus ke lembaga hukum negara, mendampingi perempuan dalam penyelesaian kasus dan memberikan konsultasi hukum. *Ketiga*, membantu proses advokasi kebijakan bagi perempuan desa yang membutuhkan pelayanan hukum.

**Kegiatan di tingkat Propinsi/Kabupaten.** Di samping itu, dari sisi *'supply,'* MSF secara aktif memberikan dukungan dalam penyadaran hukum dan penanganan kasus. Dalam kegiatan kunjungan MSF ke desa, mereka diharapkan memberikan berbagai informasi hukum terutama yang berhubungan dengan kasus yang dialami perempuan di desa. Anggota MSF juga diharapkan turut membangun jaringan dan dukungan untuk membantu penanganan kasus yang dialami oleh perempuan di desa. Selain itu, bagi anggota MSF yang memiliki kapasitas dan otoritas untuk membantu penyelesaian kasus seperti penegak hukum dan dinas ketenagakerjaan di tingkat pemda, dalam beberapa kasus, mereka diharapkan memberikan bantuan penyelesaian kasus secara lebih kongkrit.

Sumber : Akses Perempuan Terhadap Keadilan di Indonesia : Studi Kasus Atas Perempuan Pencari Keadilan di Cianjur, Brebes dan Lombok, Yohanna M.L Gultom, dkk, (2008).

## SIMPULAN

Perempuan sebagai salah satu bagian dari kelompok yang tidak diuntungkan (*disadvantaged group*) mengalami berbagai kendala dalam mengakses keadilan sehingga membawa perempuan mengalami kemiskinan. Sebaliknya kemiskinan yang dialami perempuan juga menyebabkan akses perempuan terhadap keadilan lemah. Salah satu strategi penguatan akses perempuan terhadap keadilan dalam rangka

mengurangi kemiskinan yang dialami perempuan adalah *legal empowerment* atau pemberdayaan hukum. Pendekatan pemberdayaan hukum yang mengintegrasikan berbagai bentuk kegiatan layanan hukum yang berbeda seperti pendidikan hukum kepada publik, pelatihan hukum komunitas, pengembangan paralegal, negosiasi, mediasi, pemberian nasihat hukum, litigasi, hingga advokasi perubahan hukum yang memperkuat upaya

secara keseluruhan telah terbukti memperkuat akses penduduk miskin termasuk kelompok perempuan terhadap keadilan. Dengan demikian, sektor-sektor program pembangunan yang terkait dengan pengentasan kemiskinan harus dijalankan secara

sinergis. Sektor apapun dalam pembangunan seperti pendidikan, kesehatan, ekonomi, lingkungan, fasilitas publik harus dilakukan bersama dengan strategi keberdayaan hukum.

### DAFTAR PUSTAKA

- Amartya Sen. 1995. *In Equality Reexamined Cases and Materials On Modern Property Law*. Russel Sage Foundation.
- Asia Foundation. 2001. *Citizens' Perceptions of the Indonesian Justice Sector*. Jakarta: Asia Foundation.
- Bappenas. 2008. *Buku Panduan Perencanaan dan Penganggaran yang Berpihak pada Masyarakat Miskin*. Jakarta: Bappenas dan ADB.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Strategi Nasional Akses Terhadap Keadilan*. Jakarta: Bappenas.
- Bank Dunia. 2006. *Program Pemberdayaan Hukum Perempuan*. Tidak dipublikasikan.
- Bedner, Adrian & Vel, Jacqueline. 2009. *Access to Justice and Rule of Law, Conceptual Paper No. 1*, Van Vollenhoven Institute – Access to Justice in Indonesia, Faculty of Law, Faw – Laiden University.
- Blackburn, Susan. 2007. *Kongres Perempuan Indonesia : Tinjauan Ulang*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- Cappeletti, M. 1992. Access to justice; Theory and Programme for Reform, *The South African Law* 109.
- Commission on Legal Empowerment of the Poor. 2008. *Making the Law Work for Everyone*, Report of the CLEP Vol 1. New York: UNDP.
- Deepa Narayan, et. al. 2000. *Voices of the Poor: Crying Out for Change*, New York: Oxford University Press.
- Dewi Novirianti. 2005. Penguatan Hukum Perempuan untuk Melawan Kemiskinan. *Jurnal Perempuan* edisi 45.
- . 2009. Paralegal dan Akses Perempuan Terhadap Keadilan : Dinamika dan Interaksi Hukum Internasional dan Keadilan di Tingkat Lokal, dalam “*Hukum yang Bergerak-Tinjauan Antropologi Hukum*”, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.



- Genn, Hazel. 1999. *Path to Justice : What People Do and Think About Going to Law*. Hart : Oxford.
- Golub, Stephen and Kim Mc Quay. 2001. *Legal Empowerment : Advancing Good Governance and Poverty Reduction in Law and Policy Reform at Asia Development Bank*. Edition Manila : ADB.
- . 2003. *Beyond Rule of Law Orthodoxy: The Legal Empowerment Alternative*, Carnegie Endowment for International Peace, October 2003.
- Golub, Stephen. 2006. "A House Without a Foundation," dalam Thomas Carothers (ed), *Promoting the Rule of Law Abroad in Search of Knowledge*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Henrieta L. Moore. 1988. *Feminist and Antropology*, USA : University of Minnesota.
- Jan Michiel Otto. 2007. *Some Introductory Remarks on Law, Governance and Development* ,Leiden : Van Vollenhoven Institute, Faculty of Law, Leiden University.
- Justice for the Poor, Social Development Unit, Word Bank Indonesia. May. 2008. *Forging the Middle Ground*, World Bank Indonesia : Jakarta.
- Keebet Benda-Beckmann. 1986. *The Broken Stairways to Consensus*, Dordrecht : Foris.
- Merry, Sally Engle. 2005. Human Right 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.
- Nelson. M. 2007. "M&E: Four Components", *paper presented in the Regional Conference on Legal Empowerment for Women and Disadvantaged Groups*, ADB Headquarters, Manila, 13-14 December 2007. Manila.
- Sandra Harding. 1987. *The Instability of the Analytical Categories of Feminist Theory*, Signs : Journal of Women and Culture and Society.
- Sulistiyowati Irianto dan Lidvina Nurcahyo. 2006. *Perempuan di Persidangan*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.
- Shiva, V. dan Maria Mies, E. 1993. Australia: Spinifex Press .
- Tong, R. P. 1998. *Feminist Thought, A More Comprehensive Introduction*. Colorado: Westview Press, Second Edition.
- UNDP. 2007. *Justice for All? An Assessment of Access to Justice in Five Provinces of Indonesia*, Jakarta: UNDP.
- Von Rooij, Benjamin. 2009. *Bringing Justice to the Poor : Bottom-up Legal Development Cooperation*, Working Paper, Van Vollenhoven Institute, Faculty of Law, Leiden University, the Netherlands.

Ward Berenschot dan Adriaan Bedner. 2013. “Akses terhadap keadilan : Sebuah pengantar tentang perjuangan Indonesia menjadikan hukum bekerja bagi semua orang”, dalam *Akses Terhadap Keadilan : Perjuangan masyarakat miskin dan kurang beruntung untuk menuntut hak di Indonesia*, Jakarta : HuMa.

Weisberg. D. Kelly. 1993. *Feminist Legal Theory Foundations*. Philadelphia : Temple University Press.