

4-30-2020

## PARTISIPASI PEREMPUAN DALAM PROSES PENGAMBILAN KEPUTUSAN DI DEWAN ADAT TERKAIT DENGAN PENYELESAIAN KASUS-KASUS KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN: KISAH DARI ATAMBUA, SUMBA TIMUR, ROTE DAN LABUAN BAJO

Lidwina Inge Nurtjahyo  
*Faculty of Law University of Indonesia*

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp>



Part of the [Administrative Law Commons](#), [Comparative and Foreign Law Commons](#), [Constitutional Law Commons](#), [Criminal Law Commons](#), and the [Natural Resources Law Commons](#)

---

### Recommended Citation

Nurtjahyo, Lidwina Inge (2020) "PARTISIPASI PEREMPUAN DALAM PROSES PENGAMBILAN KEPUTUSAN DI DEWAN ADAT TERKAIT DENGAN PENYELESAIAN KASUS-KASUS KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN: KISAH DARI ATAMBUA, SUMBA TIMUR, ROTE DAN LABUAN BAJO," *Jurnal Hukum & Pembangunan*: Vol. 50: No. 1, Article 7.

DOI: <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol50.no1.2485>

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol50/iss1/7>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Jurnal Hukum & Pembangunan by an authorized editor of UI Scholars Hub.

**PARTISIPASI PEREMPUAN DALAM PROSES PENGAMBILAN  
KEPUTUSAN DI DEWAN ADAT TERKAIT DENGAN PENYELESAIAN  
KASUS-KASUS KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN:  
KISAH DARI ATAMBUA, SUMBA TIMUR, ROTE DAN LABUAN BAJO**

**Lidwina Inge Nurtjahyo \***

\* Pengajar dan peneliti Fakultas Hukum Universitas Indonesia  
Korespondensi: lidwina.inge@ui.ac.id.  
Naskah dikirim: 17 April 2019  
Naskah diterima untuk diterbitkan: 12 Juli 2019

---

**Abstract**

*Based on Convention on Elimination of Discrimination Against Women, especially in Articles 2c, 5a, 7b and c, 15 (1) and (2) women and men are equal. If there are any discriminations, the states which have ratified the Convention shall eliminate the discriminations from rules or tradition or practices. Women in some indigenous communities have some limitation in decision making process, even in the process to get solution in violence against women cases. For examples in Rote, Labuan Bajo, East Sumba and Atambua (East Nusa Tenggara) women have limited access to the decision-making process in indigenous forums even in cases of violence against women. This paper will focus on some issues: the limitation itself and the strategies of the women in confronting those restrictions. Data in this paper are collected from literature research, participatory observation, interview with customary councils, interview with some women survivors, interview with government officers and police, from 2015-2018.*

*Keywords: defamation, libel, ICT media, freedom of expression.*

**Abstrak**

Berdasarkan Konvensi tentang Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan, khususnya dalam Pasal 2c, 5a, 7b dan c, 15 (1) dan (2) perempuan dan laki-laki adalah sama. Jika ada diskriminasi, negara-negara yang telah meratifikasi Konvensi harus menghilangkan diskriminasi dari aturan atau tradisi atau praktik. Perempuan di beberapa komunitas adat memiliki beberapa batasan dalam proses pengambilan keputusan, bahkan dalam proses untuk mendapatkan solusi dalam kasus kekerasan terhadap perempuan. Sebagai contoh di Rote, Labuan Bajo, Sumba Timur dan Atambua (Nusa Tenggara Timur) perempuan memiliki akses terbatas ke proses pengambilan keputusan di forum adat bahkan dalam kasus kekerasan terhadap perempuan. Makalah ini akan fokus pada beberapa masalah: keterbatasan itu sendiri dan strategi perempuan dalam menghadapi pembatasan itu. Data dalam makalah ini dikumpulkan dari penelitian literatur, observasi partisipatif, wawancara dengan dewan adat, wawancara dengan beberapa wanita yang selamat, wawancara dengan pejabat pemerintah dan polisi tahun 2015-2018.

Kata Kunci: pencemaran nama baik, penghinaan, media TIK, kebebasan berekspresi

## I. PENDAHULUAN

Dalam rangka membatasi dan bahkan menghilangkan praktek diskriminasi berbasis gender yang sering merugikan perempuan, beberapa negara di dunia telah merumuskan bersama-sama *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* atau dalam Bahasa Indonesia diterjemahkan menjadi Konvensi Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan. Konvensi ini dirumuskan dan kemudian ditetapkan melalui Resolusi PBB Nomor 34/180 pada 18 Desember 1979. Konvensi ini juga dikenal sebagai 'Konvensi Perempuan'. Dalam Konvensi diatur langkah yang penting bagi semua negara dalam rangka membatasi dan menghilangkan praktik diskriminatif yang dilakukan berdasarkan perbedaan gender dalam masyarakat. Diskriminasi yang perlu dibatasi atau dihilangkan tersebut termasuk diskriminasi atas akses perempuan terhadap pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 (a) dan (c), 5 (a), 7 (b) dan (c), dan 15.

Artikel dalam CEDAW yang menyatakan pentingnya prinsip kesetaraan antara laki-laki dan perempuan perlu ditetapkan dalam konstitusi negara adalah Pasal 2. Dalam Point (a) dari Pasal 2, dinyatakan bahwa Konvensi mendorong pengaturan dan pelaksanaan prinsip kesetaraan antara laki-laki dan perempuan baik dalam konstitusi negara dan juga pada produk perundang-undangan. Pelaksanaan prinsip kesetaraan antara pria dan wanita dalam produk hukum adalah penting dalam rangka memastikan pelaksanaan praktek menghilangkan diskriminasi berbasis gender dan kekerasan terhadap perempuan.

Dalam rangka untuk memperkuat terjadinya kondisi yang kondusif dengan tujuan menciptakan kesetaraan pria dan wanita, dalam artikel yang sama, pada Butir (c) ditetapkan bahwa mekanisme pengadilan harus memperlakukan pria dan wanita secara sama. Kehadiran mekanisme pengadilan yang menjamin perlakuan yang sama terhadap lelaki dan perempuan yang berhadapan dengan hukum, adalah penting untuk memastikan bahwa kedua jenis kelamin tersebut dengan benar dapat memperoleh perlindungan penuh dari pengakuan dan pelaksanaan hak mereka.

Jaminan atas akses terhadap perlindungan keadilan bagi perempuan dan laki-laki tidak hanya ditetapkan oleh CEDAW dalam bentuk legislasi dan mekanisme pengadilan. Dalam Pasal 5 Ayat (a), negara yang menandatangani CEDAW diharapkan dapat memahami urgensi untuk membuat perubahan pada kondisi sosial dan budaya, serta praktik budaya yang ada. Perubahan tersebut penting untuk mendukung kesetaraan antara laki-laki dan perempuan. Hal ini disebutkan dalam Pasal yang "... mengubah pola perilaku sosial dan budaya pria dan wanita". Artikel ini bertujuan untuk membatasi prasangka dan praktik berdasarkan gagasan bahwa satu jenis kelamin lebih rendah daripada jenis kelamin lainnya, atau perspektif apa pun yang didasarkan pada peran stereotip yang melekat pada laki-laki dan perempuan.

Selanjutnya dalam Pasal 7 Butir (b), ditetapkan bahwa negara yang telah meratifikasi CEDAW akan menerapkan standar yang sesuai untuk membatasi diskriminasi terhadap perempuan di daerah publik dan politik. Negara harus memastikan hak perempuan untuk berpartisipasi dalam pemerintahan dan hak-hak mereka untuk merumuskan kebijakan publik dan pelaksanaannya. Perempuan juga harus memiliki hak yang sama dengan laki-laki untuk bekerja di kantor pemerintah dan melaksanakan semua fungsi publik, di semua tingkat pemerintahan.

Pasal 7 CEDAW tidak hanya mengatur masalah representasi perempuan di ruang publik melalui lembaga pemerintah. Dalam Pasal 7 butir (c) dinyatakan bahwa negara yang telah meratifikasi CEDAW juga akan memastikan kehadiran partisipasi perempuan dalam organisasi dan asosiasi non-pemerintah yang terlibat dalam bidang kebijakan publik dan kehidupan politik Negara. Dengan demikian CEDAW ingin

memastikan bahwa perempuan selain memiliki akses untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan baik di lembaga pemerintah (berdasarkan hukum negara) juga memiliki akses pengambilan keputusan di wilayah yang tidak atau sedikit tersentuh oleh hukum negara. Ruang-ruang tersebut misalnya wilayah di mana hukum agama, hukum adat berlaku; bahkan juga pada wilayah di mana masyarakat merumuskan aturan-aturannya sendiri yang bersifat semi otonom (Moore, 1971)). Melalui Pasal 7, CEDAW mendorong perempuan untuk turut serta mewakili kepentingan mereka dalam proses pengambilan keputusan dalam rangka memastikan hak-hak perempuan tercapai dan tercipta akses terhadap keadilan untuk perempuan terutama yang berasal dari kelompok rentan.

Semangat Pasal 7 CEDAW diperkuat dalam Pasal 15 Ayat (1). Dalam Pasal tersebut diatur bahwa negara yang telah meratifikasi CEDAW harus memastikan bahwa laki-laki dan perempuan berkedudukan sama di hadapan hukum. Selanjutnya untuk Ayat (2) dari Pasal yang sama, dinyatakan bahwa perempuan memiliki kapasitas hukum yang sama dengan laki-laki. Perempuan bahkan memiliki kesempatan yang sama untuk melakukan hak dan kewajibannya di muka hukum. Termasuk juga dalam hal pembuatan dan penandatanganan kontrak. Hak yang sama antara laki-laki dan perempuan juga diakui dalam setiap tingkat prosedur dalam litigasi, karena baik laki-laki maupun perempuan (harus) dianggap memiliki kemampuan dan kecakapan yang sama untuk bertindak di dalam hukum. Apabila masih terdapat perbedaan perlakuan karena perbedaan jenis kelamin atau gender di dalam masyarakat, maka negara yang telah meratifikasi konvensi harus menghilangkan diskriminasi tersebut.

Pada tingkat nasional, Indonesia telah meratifikasi Konvensi ini melalui UU No. 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Diskriminasi terhadap perempuan. Dengan demikian lahir kewajiban bagi Indonesia untuk menghapus perbedaan perlakuan karena perbedaan jenis kelamin atau gender di dalam masyarakat dalam berbagai wilayah hukum (mestinya). Isi dari Konvensi CEDAW kemudian diterjemahkan ke dalam produk hukum nasional seperti misalnya Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender; Undang-undang No 23 Tahun 2006 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga; dan Undang-undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Di antara produk hukum tingkat nasional, tidak banyak produk hukum yang mengandung semangat CEDAW. Masih terdapat juga beberapa peraturan perundangan yang cenderung mengabaikan atau bahkan berlawanan dengan semangat CEDAW.

Dalam konteks perlindungan hukum dan pengakuan hak perempuan untuk terlibat dalam pengambilan keputusan di ranah publik di tingkat nasional, Indonesia mungkin telah memiliki beberapa produk hukum yang mengadopsi semangat CEDAW. Akan tetapi kondisi yang sama belum terjadi di tingkat lokal/daerah. Pada tingkat provinsi, kabupaten dan desa masih terdapat serangkaian nilai yang melahirkan peraturan dengan kecenderungan membatasi hak-hak perempuan. Sebagai contoh, pada beberapa wilayah desa masih berlaku larangan keluar malam bagi perempuan. Kemudian terdapat pula peraturan-peraturan daerah yang cenderung tidak berpihak kepada perempuan dengan memuat peraturan yang membatasi perempuan pada ruang publik.

Peraturan yang membatasi ruang gerak perempuan tidak hanya peraturan yang dihasilkan oleh pemerintah daerah yang merupakan perpanjangan dari tangan negara. Akan tetapi termasuk pula peraturan yang dihasilkan oleh kelompok masyarakat yang masih mematuhi hukum adat mereka. Makalah ini secara khusus akan membahas bagaimana praktik dalam masyarakat adat, terutama dalam proses pengambilan keputusan mereka untuk penyelesaian kasus-kasus kekerasan yang dialami oleh

perempuan. Praktik-praktik penyelesaian kasus kekerasan ini dengan amat terbatas atau bahkan tidak sama sekali melibatkan perempuan. Kemudian dalam makalah ini, dibahas pula alasan di balik pembatasan keterlibatan perempuan dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan penyelesaian atas kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan. Pada bagian terakhir dibahas tentang bagaimana strategi perempuan dalam membuat suara mereka didengar dalam proses pengambilan keputusan terutama di pengadilan adat.

## **II. MASALAH PENELITIAN**

Tulisan ini disusun berdasarkan data yang dikumpulkan pada saat penulis memiliki kegiatan penelitian di beberapa daerah di Propinsi Nusa Tenggara Timur, Indonesia. Kegiatan penelitian tersebut telah dilakukan oleh tim dari Departemen Hukum dan Masyarakat dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia, antara 2015-2018. Tim mengumpulkan data terkait mekanisme penyelesaian sengketa dan kasus kekerasan terhadap perempuan, menurut hukum adat.

Dalam proses penelitian tersebut, peneliti mendapat temuan menarik di luar fokus isu penelitian yang diangkat oleh tim. Temuan tersebut terkait dengan sedikitnya perempuan yang dirujuk sebagai tokoh adat setempat oleh para informan yang diwawancarai oleh tim. Kemudian juga dalam beberapa pertemuan dengan tokoh adat, kehadiran perempuan sangat terbatas baik dari segi kuantitas maupun otoritas. Sedikitnya kehadiran perempuan dalam dewan adat kemudian menimbulkan pertanyaan apakah akses perempuan dalam pengambilan keputusan pada tingkat akar rumput dalam kasus-kasus terkait dengan kekerasan terhadap perempuan juga terbatas?

Dengan demikian, penulis kemudian merumuskan dua pertanyaan yang menjadi tumpuan pembahasan pada tulisan ini. Pertama, bagaimana bentuk keterlibatan perempuan dalam dewan adat khususnya dalam penanganan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan? Kedua, bagaimana strategi yang dimiliki para perempuan dalam rangka membuat suara mereka didengar dalam proses pengambilan keputusan oleh dewan adat?

Kedua pertanyaan ini menjadi fokus pembahasan karena dengan adanya representasi perempuan dalam dewan adat terutama dalam kasus-kasus yang melibatkan kekerasan terhadap perempuan, diasumsikan kepentingan perempuan terwakili. Tanpa adanya kehadiran perempuan dalam dewan adat, menimbulkan konsekuensi suara perempuan kurang atau tidak terwakili. Dengan demikian menjadi lebih sulit bagi perempuan untuk mendapatkan perlindungan hukum yang dapat memenuhi rasa keadilan mereka.

## **III. METODE**

Data dalam makalah ini dikumpulkan dalam beberapa tahap. Pada penelitian awal, dalam rangka mengumpulkan informasi dasar tentang latar belakang sosial, ekonomi, geografi, dan budaya dari subyek, para peneliti mempelajari beberapa laporan penelitian dan tesis tentang Nusa Tenggara Timur. Kemudian setelah mendapat gambaran yang komprehensif tentang situs, para peneliti mengumpulkan beberapa literatur hukum adat di Nusa Tenggara Timur untuk menemukan nilai-nilai adat, aturan hukum dan tata cara dewan adat atau terkait dengan aturan beracara dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat.

Pada kurun waktu antara 2015-2018 penulis sebagai bagian dari suatu tim penelitian yang bertujuan mengumpulkan data tentang penyelesaian kasus-kasus kekerasan menggunakan mekanisme hukum adat, pergi ke Kupang, Atambua, Sumba Timur, Rote dan Labuan Bajo. Seiring pelaksanaan penelitian tentang mekanisme adat dalam penyelesaian kasus kekerasan terhadap perempuan tersebut, penulis menemukan isu dan data lain di luar data tentang mekanisme adat tersebut. Data tersebut terkait dengan representasi perempuan pada dewan adat setempat, khususnya pada saat proses pengambilan keputusan terkait dengan penyelesaian kasus-kasus kekerasan yang dilaksanakan di desa-desa yang terletak di Atambua, Sumba Timur, Rote, dan Labuan Bajo

Dalam rangka menghadirkan diskusi yang lebih komprehensif, data temuan tersebut dibandingkan pula dengan data dari penelitian-penelitian sebelumnya misalnya dari Atambua, Aceh, atau bahkan India terkait dengan pembahasan mengenai keterlibatan perempuan dalam akses pengambilan keputusan. Rujukan atas data dari tulisan lain tersebut digunakan dalam rangka membantu kita untuk membandingkan dan membangun beberapa gagasan tentang bagaimana perempuan dapat berpartisipasi lebih baik dalam proses pengambilan keputusan, terutama di dalam pengadilan adat.

Dalam rangka membangun hubungan baik dengan para informan, selama melaksanakan penelitian di Atambua, Labuan Bajo, dan Rote; penulis tinggal bersama dengan anggota tim peneliti lainnya di rumah tangga salah satu informan di desa. Hanya di Sumba Timur penulis bersama dua anggota tim peneliti karena alasan teknis, tinggal di sebuah penginapan kecil yang agak dekat dengan Kantor Kecamatan, tetapi cukup dekat dengan rumah-rumah para informan. Para informan ini berasal dari latar belakang beragam: rohaniwan, tokoh adat setempat, tokoh masyarakat, guru, pegawai negeri sipil, polisi dan sebagainya. Beberapa informan diperoleh kontakannya melalui kerabat dari anggota tim peneliti. Beberapa orang lainnya dapat dihubungi karena jasa seorang anggota DPR yang terkemuka di NTT.

Selama penelitian, tim peneliti melakukan kegiatan sehari-hari dengan keluarga para informan. Hal tersebut dimaksudkan supaya tim dapat dengan leluasa bercakap-cakap dengan tetangga dan anggota keluarga untuk membangun hubungan yang baik. Kemudian setelah anggota keluarga dan tetangga mengenal tamu dengan baik, para peneliti mulai menghubungi anggota dewan adat, pejabat pemerintah, polisi, dan juga imam dari Gereja Katolik dan Kristen. Sayangnya tim peneliti hanya dapat bertemu dan berdiskusi dengan beberapa pendeta pemuka agama Kristen karena pada waktu itu para imam Katolik menghadiri pertemuan besar dan penting di ibu kota Provinsi. Namun demikian penulis sempat bercakap-cakap dengan satu imam Katolik ketika berada di bandara di Jakarta dan selama perjalanan di dalam pesawat menuju ke lokasi penelitian. Melalui imam Katolik itu, penulis memperoleh beberapa nama kontak orang yang akhirnya menjadi narasumber dalam penelitian tersebut. Dari rangkaian nama yang diberikan oleh para pendeta maupun tokoh masyarakat, tim peneliti berhasil menghubungi beberapa di antaranya. Anggota Dewan adat, perempuan korban dan perempuan penyintas, pejabat pemerintah dan polisi.

Baik temuan penelitian lapangan maupun aturan hukum negara dan hukum adat dianalisis menggunakan perspektif hukum feminis. Dalam perspektif analisis hukum dengan perspektif feminis, hukum tidak hanya dilihat sebagai substansi diciptakan dan berlaku sama untuk semua. Hukum (hukum negara bagian dan hukum adat) ditinjau dengan cermat menggunakan lensa studi hukum dengan perspektif feminis untuk menemukan bagaimana posisi hukum perempuan; Bagaimana hukum mewakili pengalaman perempuan; dan bagaimana pelaksanaan dari aturan hukum tersebut dalam masyarakat serta konsekwensinya terhadap diri perempuan di dalam konteks keluarga dan masyarakat tersebut (Irianto, 2015; Wulandari, 2015; Nurtjahyo, 2015).

### **3.1. Kehadiran perempuan dalam dewan adat di Labuan Bajo dan Rote**

Dalam konteks Indonesia, penyelesaian kasus hukum dapat dilaksanakan berdasarkan hukum negara, hukum adat, dan hukum keagamaan. Seperti yang dinyatakan oleh Irianto (2010), Franz dan Keebet von benda-Beckmann (2005), pilihan hukum tersedia dalam masyarakat Indonesia karena masyarakat Indonesia juga terdiri dari berbagai suku, agama dan kepercayaan. Keragaman ini tidak hanya mempengaruhi keragaman budaya tetapi juga keragaman pilihan dalam merujuk pada hukum dianggap lebih mewakili rasa keadilan.

Keragaman pilihan hukum juga dapat dilihat dalam konteks wilayah Rote dan Labuan Bajo. Rote secara geografis adalah sebuah pulau. Sedangkan Labuan Bajo adalah daerah pesisir di Pulau Flores. Secara sosial, Rote dan Labuan Bajo adalah wilayah tempat tinggal masyarakat yang komposisinya terdiri dari orang Rote, Flores, Bima, Jawa, Sunda, Batak, Arab, Ambon, dan beberapa suku lainnya. Aturan hukum adat bersama aturan Negara dan aturan agama di wilayah tertentu di Pulau Rote dan beberapa desa di Labuan Bajo, terutama di beberapa desa di atas/balik bukit, yang berjarak 2-3 jam perjalanan dengan mobil dari pantai Labuan Bajo, masih dipergunakan.

Keragaman latar belakang sosial-budaya memberikan ruang bagi pertumbuhan dan perkembangan aturan dalam rangka menyelesaikan konflik. Akibatnya, bukan hanya hukum negara yang digunakan sebagai acuan dalam penyelesaian konflik antara warga atau kasus hukum, termasuk yang ada di daerah kriminal. Namun, ada juga hukum adat, hukum agama, dan bahkan beberapa kebiasaan yang tumpang tindih dengan aturan seperti yang dijelaskan oleh Sally Falk Moore (1971).

Kondisi tumpang tindihnya sistem hukum yang berlaku ini dapat ditemukan dalam desa-desa yang terdapat di wilayah Atambua, Sumba Timur, Rote dan Labuan Bajo. Meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa lebih sering hukum adatlah yang kemudian menjadi jawaban atas beberapa persoalan dan konflik yang dihadapi oleh warga. Penerapan hukum adat juga terjadi dalam lingkup penyelesaian kasus kekerasan terhadap perempuan, di wilayah desa-desa di Atambua, Sumba Timur, Labuan Bajo, dan Rote. Tentu saja di Atambua bagian kota, Sumba Timur pada konteks ibukota Kabupaten, bagian pantai dari Labuan Bajo maupun pada wilayah Rote ibukota Kabupaten hal ini sudah agak sulit ditemukan menurut narasumber kami dari Dinas Perlindungan Perempuan dan Anak. Akan tetapi di daerah di luar ibukota Kabupaten maupun Kota, penerapan hukum adat masih marak terjadi. Menurut sumber informasi; antara lain petugas kepolisian dari Divisi Perempuan dan Anak di tingkat Polres (Atambua/Belu, Sumba Timur, Labuan Bajo dan Rote), Kepala Dinas dan staf dari Dinas Perlindungan Perempuan dan Anak baik di Rote maupun Labuan Bajo, Kepala Dinas Sosial, Kepala Divisi Ketahanan Masyarakat, Kebangsaan dan Politik di kantor pemerintah daerah, para pendeta, serta tokoh adat setempat; kekerasan terhadap kasus perempuan dapat diselesaikan dengan menggunakan mekanisme penyelesaian yang berbeda.

Para narasumber mengatakan bahwa kasus kekerasan terhadap perempuan, secara internal dapat diselesaikan dengan dua pilihan yaitu berdasarkan hukum negara atau diselesaikan dengan menggunakan hukum adat. Akan tetapi pilihan untuk menyelesaikan kasus kekerasan terhadap perempuan ini dengan menggunakan hukum adat atau hukum negara tidak sepenuhnya berada di tangan perempuan. Pada beberapa kasus, dewan adat berperan sangat penting dalam memberi keputusan bahwa kasus harus diselesaikan secara adat dalam rangka mencegah terjadinya konflik yang meluas di dalam masyarakat. Keputusan tersebut biasanya kemudian diikuti dengan proses selanjutnya yaitu pertimbangan atas bentuk hukuman yang dijatuhkan atau bentuk dan

jumlah denda yang akan dibebankan, berdasarkan wawancara dengan pihak KesbangPol maupun dengan tokoh-tokoh adat di Atambua, Sumba Timur, Ro'e (Labuan Bajo) dan Rote.

Para narasumber ini menambahkan, ketika berhadapan dengan kasus kekerasan seksual terhadap perempuan di mana sang korban berusia di bawah umur atau anak, menjadi keharusan untuk mengacu pada hukum negara. Para tokoh adat maupun tokoh agama bahkan berpendapat sama. Kekerasan seksual terhadap anak, hanya berarti satu yaitu hukum negara. Akan tetapi pada kasus kekerasan seksual yang terjadi pada perempuan dewasa, ataupun kasus kekerasan dalam rumah tangga, para narasumber ini berbeda suara. Tokoh adat dan tokoh agama menjelaskan bahwa dalam rangka menjaga harmoni masyarakat, kebijaksanaan dari aturan adat penting untuk ditinjau. Narasumber dari pihak kepolisian menjelaskan bahwa tergantung pada kehendak dari pihak korban dan keluarganya. Sering terjadi bahwa korban dan keluarganya membawa kasus tersebut ke polisi tetapi di tengah jalan kasus diminta untuk dicabut dari prosedur hukum dengan alasan bahwa para pihak telah menempuh jalan adat (mekanisme hukum adat) atau berdamai.

Polisi dan aparat pemerintah daerah berpendapat senada dengan para tokoh adat dan tokoh agama terkait dengan penyelesaian kasus kekerasan seksual terhadap anak. Mereka menjelaskan bahwa untuk kasus-kasus kekerasan terhadap anak, biasanya masyarakat setuju untuk menyelesaikan serangan seksual terhadap anak-anak menggunakan sistem hukum negara. Artinya, pelaku akan diproses menggunakan hukum pidana berdasarkan KUHP. Akan tetapi terkait dengan kasus kekerasan terhadap perempuan (remaja dan dewasa) para penegak hukum menjelaskan bahwa ada preferensi untuk lebih dahulu menggunakan mekanisme yang diatur dalam hukum adat.

Terkait dengan pilihan penyelesaian kasus kekerasan terhadap perempuan ini, para agen dari pihak pemerintah menjelaskan bahwa mereka tidak memiliki keberatan apabila digunakan aturan adat terlebih dahulu. Mereka bahkan menegaskan bahwa pada penyelesaian kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di wilayah Labuan Bajo dan Rote terjalin kerjasama yang baik antara para perempuan dan divisi anak di kantor polisi setempat, petugas pemerintah daerah, dan tokoh adat. Dijelaskan pula bahwa dalam kasus-kasus di mana korban adalah anak, para agen ini akan bekerjasama dengan tokoh adat setempat untuk melaksanakan jemput bola dalam penanganan kasus untuk segera menyelamatkan anak. Akan tetapi dalam kasus kekerasan terhadap perempuan, para agen dari pihak pemerintah ini lebih 'menahan diri' menunggu bagaimana kiranya 'adat berbicara'. Di Rote bahkan ada prinsip bahwa 'biarlah sendok dan piring berbunyi hanya didengar di dalam rumah'<sup>1</sup>.

Pada konteks wilayah Rote dan Labuan Bajo, ketika kasus kekerasan terhadap perempuan terjadi terhadap wanita dewasa atau terjadi di ruang dalam negeri, tidak semua kasus dilaporkan kepada polisi atau diproses menggunakan hukum negara. Hal tersebut terjadi menurut para pendeta dan keluarga korban yang dapat diwawancarai karena korban dan keluarga mereka sering merasa bahwa mereka tidak memiliki akses ke sistem hukum negara. Tidak hanya itu, keluarga sering merasa bahwa hukum negara sering tidak meninggalkan kesempatan untuk pemulihan 'kerusakan' yang terjadi sebagai akibat dari tindakan pelaku. Hukum negara juga sering dianggap tidak memahami perspektif berdasarkan kearifan lokal yang berusaha untuk menjaga hubungan baik antara anggota masyarakat. Mekanisme penyelesaian di bawah hukum negara sering tidak memperhitungkan kebutuhan sosial dari perkara seperti yang dicatat oleh Galanter (1981).

---

<sup>1</sup> Wawancara dengan Kepala Dinas Kesbangpol di Rote pada 13 Juli 2018.



Dalam konteks sebuah komunitas di sebuah desa atau komunitas yang kohesi sosialnya masih sangat kuat; proses hukum yang tidak memperhitungkan kebutuhan sosial, rasa keadilan masyarakat, dan isu restorasi harmoni dalam masyarakat; akan berpotensi untuk membuka konflik baru. Kemenangan atas kasus di pengadilan tidak selalu hadir korban sanksi eksekusi dan/atau kemenangan sosial bagi korban. Mekanisme yang tersedia dalam hukum negara bagian tidak mencakup masalah pemenuhan kebutuhan akan kembalinya keselarasan dalam masyarakat dan pemenuhan keadilan korban, keluarga mereka, dan bahkan anggota desa atau masyarakat. Menurut para narasumber dari tokoh agama dan keluarga korban, ada rasa takut bagi korban untuk membawa kasus ke ranah hukum negara karena akan mengakibatkan perseteruan baru dengan masyarakat desa yang memiliki hubungan kekerabatan maupun relasi sosial erat dengan pelaku atau keluarga pelaku. Kemudian juga keberatan lainnya dari upaya membawa kasus mereka ke ranah hukum negara, disebabkan karena ketidakpahaman tentang aturan hukum negara, bahasa hukum yang rumit, takut pada aparat, sidang pengadilan yang mesti dilaksanakan beberapa kali di mana kewajiban untuk hadir dalam sidang membuat keluarga mengalami gangguan dalam melaksanakan pekerjaan sehari-hari.

Pertimbangan-pertimbangan tersebut mendorong orang di daerah di mana hukum adat masih berlaku sebagai kode etik dan alat kontrol sosial (Ihromi, 1989) tetap 'setia' dengan hukum adat. Pada masyarakat yang kohesi sosialnya masih tinggi dan nilai-nilai adat masih cukup kuat, penyelesaian kasus sering dilakukan dengan menggunakan hukum adat. Tidak hanya untuk kasus perdata, tetapi juga untuk kasus kriminal. Termasuk juga untuk kasus-kasus yang terkait dengan tindak kekerasan terhadap perempuan. Hal ini dapat dilihat misalnya dari hasil temuan program SAJI, yaitu penelitian kolaboratif antara Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) Republik Indonesia dan *United Nation for Development Program* (UNDP) antara 2014-2016 di Nangroe Aceh Darussalam (NAD), Sulawesi Tengah, dan Kalimantan Selatan.

Penanganan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan khususnya kasus kekerasan seksual yang digiring ke ranah hukum adat, perlu untuk dipertimbangkan secara kritis. Mengapa demikian? Pertama, ada karakteristik yang khas dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan. Dalam kasus-kasus yang demikian, korban – yaitu perempuan dan anak- memiliki kondisi khusus pasca terjadinya kekerasan. Kondisi tersebut tidak hanya dalam konteks fisik melainkan juga psikis. Dengan demikian penanganan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan (dan anak) perlu dilakukan secara hati-hati dan sedapat mungkin tidak menambah penderitaan dari korban lagi karena kasusnya misalnya diketahui seisi kampung akibat proses tanya jawab yang tidak bersifat tertutup atau korban menjadi trauma karena pertanyaan dari pihak dewan adat yang tidak mempertimbangkan kondisi korban.

Kedua, ada persoalan representasi perempuan di dalam dewan adat itu sendiri. Pada dewan adat di Atambua, hanya ada satu tokoh adat perempuan yang sangat menguasai pengetahuan tentang hukum adat dan memiliki pengaruh yang kuat di dalam masyarakat. Di Sumba Timur, peneliti tidak menemukan rujukan dari para informan tentang perempuan tokoh adat yang terlibat dalam berbagai proses pengambilan keputusan oleh dewan adat. Dijelaskan oleh para narasumber di Sumba Timur bahwa para perempuan memiliki ruangnya sendiri ketika bicara adat, yaitu pada saat persiapan lamaran dan pernikahan. Tokoh perempuan yang memiliki pengaruh kuat di Sumba Timur biasanya adalah para pendeta perempuan (yang berasal dari kelas bangsawan) dan satu narasumber yang merupakan ketua Rukun Tetangga. Di Rote, menurut penuturan para narasumber baik yang berasal dari kalangan pejabat pemerintahan maupun tokoh adat dan tokoh agama, ada satu orang perempuan yang

merupakan tokoh adat. Akan tetapi tokoh ini tidak muncul dan peneliti pun tidak berhasil menemukan Namanya dari penuturan para informan dan narasumber di Rote. Di Labuan Bajo, perempuan tidak dapat turut serta dalam ritual adat yang melibatkan pembicaraan spiritual dengan para leluhur. Akan tetapi perempuan dapat duduk dan mendengar proses pembicaraan tersebut.

Faktor ketiga yang juga penting menjadi pertimbangan untuk meletakkan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan di dalam wilayah wewenang hukum adat (dan dewan adat) terkait dengan fakta soal perspektif keber bahwa kalaupun perempuan dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan tersebut, masih harus diuji persoalan perspektif dari perempuan yang terlibat dalam dewan adat tersebut ataupun dasar kepentingan mereka. Belum lagi ada isu kelas, antara perempuan dari kelompok elit di dalam komunitas ataupun desa yang tentu pengalaman dan perspektifnya dapat sangat berbeda dengan perempuan dari kelas non elit pada konteks komunitas atau desa yang sama.

Representasi perempuan dalam dewan adat menjadi amat signifikan khususnya perempuan yang memiliki perspektif pro korban dan pro perempuan. Representasi ini diharapkan dapat menjadi saluran dari harapan-harapan para perempuan yang menjadi korban kekerasan. Pentingnya keterwakilan perempuan dalam dewan adat adalah dalam upaya menyuarakan apa yang dirasakan korban dan harapan korban kekerasan. Bartky (2005) dan Estrich (1996) mencatat, perempuan korban dalam beberapa kasus kekerasan, ketika dihadapkan dengan hukum akan cenderung merasa seolah-olah mereka mengalami kekerasan karena bahasa hukum dan tindakan aparat penegak hukum. Perempuan terutama mereka yang mengalami iliterasi hukum akan merasa 'tersesat' dalam bahasa hukum yang rumit. Mereka juga merasa bahwa perilaku penegak hukum sering mengintimidasi, misalnya ketika mengajukan pertanyaan kepada korban dan pelaku dengan suara keras. Kehadiran perempuan dalam dewan adat sebagai pihak yang memiliki kewenangan untuk membuat keputusan, terutama mereka yang memiliki perspektif Pro-korban dan pemahaman tentang pengalaman perempuan, diharapkan dapat membantu perempuan korban dalam rangka mengakses hak-hak mereka atau minimal menyuarakan harapan akan keputusan yang adil.

Dalam konteks masyarakat adat di Indonesia, penyelesaian atas kasus pidana yang melibatkan perempuan sebagai korban juga sering didorong masuk ke ranah hukum adat. Kewenangan dewan adat dianggap mencakup penanganan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang memiliki karakteristik tertentu/tidak semua kasus kekerasan terhadap perempuan dapat dibawa ke ranah hukum adat. Bagian berikutnya dari tulisan ini menjelaskan tentang kasus mana yang dianggap dapat diselesaikan melalui hukum adat.

### **3.2. Karakteristik kasus kekerasan terhadap perempuan yang masuk ke ranah hukum adat**

Menurut penuturan para narasumber dari Rote dan Labuan Bajo, khususnya para tokoh adat, tidak semua kasus kekerasan terhadap perempuan dapat dibawa ke ranah hukum adat. Berdasarkan serangkaian penelitian yang pernah dilakukan oleh penulis, misalnya di daerah Kupang, Atambua, Waingapu (Nafi, Nurtjahyo, [et.al.](#), 2016), dan juga di Rote serta Labuan Bajo, ada beberapa kasus yang dapat dibawa ke ranah hukum adat untuk penyelesaiannya. Misalnya kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi dalam ranah domestik, kekerasan dalam berpacaran atau melarikan anak gadis dengan alasan akan dinikahi; atau kasus-kasus di mana suami tertangkap tangan melakukan poligini. Khusus untuk kasus di mana suami tertangkap tangan melakukan poligini, di Rote

selain tokoh adat berperan, pendeta juga akan dipanggil untuk membantu menyelesaikan kasus. Jadi tokoh adat dan pendeta akan bersinergi. Tokoh adat akan memberikan sanksi adat yang biasanya berupa denda dan keharusan bagi pelaku untuk meminta maaf melalui upacara adat kepada korban. Pendeta akan mendampingi korban untuk mendamaikan pelaku dengan korban – biasanya pada kasus kekerasan suami terhadap isteri; atau untuk memberi penguatan rohani kepada korban – pada kasus kekerasan seksual.

Pada konteks komunitas masyarakat di Atambua, Sumba Timur, Ro'e (Labuan Bajo) maupun di Rote, karakteristik kasus kekerasan terhadap perempuan yang dapat dibawa ke ranah hukum adat apabila kasus tersebut merupakan tindak kekerasan dalam rumah tangga yang tidak mengakibatkan kematian korban. Atau tidak menyebabkan orang terluka parah. Pada kasus kekerasan seksual, tindak pidana itu dapat diselesaikan di dalam ranah hukum adat apabila korban bukan anak di bawah umur atau korban tidak mengalami luka parah ataupun sampai meninggal dunia.

Menurut hasil wawancara peneliti dengan para tokoh adat dan juga narasumber dari pemerintah daerah, sebetulnya ada beberapa batasan yang digunakan untuk menentukan suatu kasus apakah perlu dibawa ke ranah hukum adat atau diselesaikan menurut hukum negara. Di antaranya adalah:

- a. Kasus kekerasan dalam rumah tangga yang berakibat pada kematian korban, atau luka parah, akan didorong penyelesaiannya melalui ranah hukum negara. Artinya, kasus tersebut biasanya dilaporkan kepada polisi. Dewan adat sejauh mungkin tidak akan campur tangan. Kecuali ketika mereka diminta untuk berpartisipasi dalam proses pengadilan, sebagai saksi oleh kedua pelaku keluarga dan keluarga korban. Atau pada saat mereka diminta untuk memulihkan kondisi di masyarakat setelah kekerasan. Jadi bukan pada proses pemeriksaan, penyidikan, dan penjatuhan hukuman bagi pelaku.
- b. Dalam kasus kekerasan seksual yang secara khusus mempengaruhi anak perempuan, perempuan muda, dan anak lelaki, dewan adat cenderung melaporkan kasus tersebut kepada polisi. Berdasarkan wawancara kami dengan para tetua di Rote dan Labuan Bajo, serta wawancara dengan dua pendeta Gereja Kristen laki-laki dan satu pendeta perempuan. Pernyataan yang sama juga diceritakan oleh seorang pendeta Katolik yang bertemu dengan peneliti di bandara dan mengobrol di sepanjang penerbangan. Hal yang sama juga dinyatakan oleh beberapa pejabat dan staf dari kantor pemerintah setempat. Mereka menjelaskan bahwa kasus kekerasan seksual adalah kasus yang parah. Tidak ada cara mengampuni pelaku kasus ini atau membuka kemungkinan pengampunan oleh adat. Dalam kasus tersebut, Dewan adat, pemerintah daerah dan tokoh masyarakat sepakat untuk menyerahkan kasus kepada otoritas kepolisian dalam rangka proses kasus menggunakan hukum negara).
- c. Kasus yang ditangani secara khusus (pasti masuk) dalam ranah hukum adat adalah kasus konflik antar warga. Di antara kasus konflik yang berkaitan dengan batas taman atau halaman. Juga kasus pewarisan, termasuk hak waris perempuan atau janda. Akan tetapi seringkali dalam hal penentuan kasus pewarisan, baik proses penyelesaian hukum adat dan proses sesuai dengan hukum negara berjalan beriringan. Pilihan lain jika tidak dapat diselesaikan atau berlarut-larut proses penyelesaiannya, maka kasus warisan dibawa ke ranah hukum negara. Akan tetapi sekiranya hal itu terjadi, para hakim di pengadilan negeri yang memecahkan kasus pewarisan berdasarkan hukum negara, pun sering menempatkan nilai atau prinsip yang terkandung di dalam hukum adat pada bagian pertimbangan dari keputusan mereka. Hal ini sekali lagi menunjukkan hadirnya pluralisme hukum (Nurtjahyo, 2015).
- d. Para narasumber yang merupakan tokoh adat berpendapat bahwa kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di rumah tangga dianggap tidak menyebabkan cedera parah atau kematian bagi para korban, harus diselesaikan dengan proses

mediasi. Penting untuk mencegah perceraian (pengaruh dari kepercayaan agama). Proses mediasi sendiri mengadopsi ritual yang ditetapkan dalam tradisi masyarakat setempat. Alasan dari para tokoh adat untuk mengedepankan mediasi adalah bahwa dalam kasus kekerasan dalam rumah tangga, itu tidak hanya terlibat suami dan istri, tetapi keluarga besar. Jagan sampai terjadi di kampung konflik berlarut-larut antara keluarga besar.

Masalahnya kemudian adalah terkait dengan penentuan mana kasus yang dapat masuk ke ranah hukum adat dan mana yang harus diselesaikan oleh hukum negara, prosedur mediasi, denda yang harus dijatuhkan, dan pertimbangan pertimbangan lainnya, dilakukan semata-mata dalam dewan adat yang keanggotaannya terdiri dari laki-laki. Di Rote, sempat didapatkan keterangan dari pihak pemerintah daerah bahwa ada satu tokoh adat yang disebut sebagai 'maneleo' perempuan. Akan tetapi pada saat peneliti tinggal untuk melakukan penelitian, tidak bertemu dengan 'maneleo' perempuan tersebut yang sedang melaksanakan kewajibannya sebagai seorang pejabat di tempat lain.

Soal bagaimana mediasi dilaksanakan pun tidak dapat mengakomodir pengalaman dan kebutuhan perempuan (terutama yang menjadi korban) karena tidak atau sedikit sekali menghadirkan peran perempuan di dalam prosesnya. Sebagaimana para narasumber menuturkan, yang biasanya hadir dalam pertemuan-pertemuan adat dan kemudian diperkenankan berbicara (untuk Rote dan Labuan Bajo) adalah para laki-laki. Perempuan berperan pada saat ritual sudah selesai dan masuk pada acara makan bersama sebagai bagian dari pertemuan adat tersebut. Di Ro'e, Labuan Bajo, perempuan turut bergabung di ruangan tempat pelaksanaan pertemuan adat (masuk dan duduk bersama dengan laki-laki) apabila ritual doa-doa yang dibawa para tokoh adat selesai.

### **3.3. Prosedur Beracara**

Pada proses pengambilan keputusan terkait apakah kasus akan diselesaikan menurut hukum adat atau dibawa ke ranah hukum negara, para tetua adat akan dikumpulkan dan diinformasikan tentang posisi dan kronologi kasus secara lengkap dan agenda persidangan. Dalam persidangan selain kehadiran pemimpin tradisional, juga akan ada representasi dari keluarga pelaku, anggota keluarga dan kerabat dari korban, dan beberapa saksi.

Dalam kaitannya dengan kasus kekerasan dalam rumah tangga, para peneliti di Labuan Bajo berkesempatan menghadiri upacara adat dan bahkan mewawancarai para tokoh adat dalam rangka mengeksplorasi bagaimana para pemimpin adat ini menangani kasus ini. Ada dua kasus yang baru saja diproses melalui hukum adat di masyarakat Ro'e. Pertama, kasus kekerasan dalam rumah tangga yang dilakukan oleh suami. Korban wanita itu terluka parah. Kedua, kasus kekerasan, juga terjadi dalam lingkup domestik, tetapi korban wanita dianggap tidak terluka parah.

Para narasumber peneliti dengan bersemangat menjelaskan pada yang dimaksud dengan luka parah: ada darah yang keluar, dan sang korban tidak berdaya sampai harus ditolong oleh keluarganya. Dengan kriteria 'ada darah' dan 'lemas' maka semestinya pelaku dapat ditangkap dan dibawa ke ranah hukum negara. Akan tetapi dengan pertimbangan bahwa perkawinan tersebut tidak dapat diceraikan menurut Gereja dan bahwa di kampung semua bersaudara dan konflik harus dipulihkan supaya tidak terjadi konflik yang lebih luas, maka kasus itu diselesaikan secara adat.

Dalam kasus kekerasan seksual, dewan adat yang terdiri dari para pemimpin adat yang disebut 'tua golu' atau 'guru guru' sepakat untuk mendorong kasus untuk diselesaikan melalui hukum negara. Mereka meminta bantuan dari polisi di desa untuk

memproses kasus kekerasan seksual apabila memenuhi dua syarat. Pertama apabila korban terluka parah. Kedua, apabila korban berada di bawah umur.

Menurut para 'tua golu', ada kekurangan proses hukum di bawah hukum negara, yaitu tidak mungkin terjadi lagi perdamaian antara pelaku dan korban. Bahkan mungkin tidak ada kedamaian antara keluarga pelaku dan keluarga korban. Dengan demikian resolusi konflik dapat berdampak pada potensi konflik baru antara keluarga pelaku dan korban. Meskipun mereka mungkin tinggal di kampung yang sama, atau bahkan tinggal di daerah yang berbeda, mereka ternyata saling berhubungan satu sama lain dan saling mengenal. Namun, konsekuensi dari hubungan yang merusak antara keluarga dipaksa untuk diterima jika korban dan keluarga melaporkan kasus mereka kepada polisi. Menurut para pemimpin adat, itu adalah aturan desa bahwa kejahatan yang telah ditimbulkan cedera parah akan diproses dengan menggunakan hukum negara.

Keputusan yang diberikan oleh dewan adat pada kasus kekerasan domestik berbeda. Para tetua adat mengatakan bahwa pada kasus kekerasan domestik di mana korban dianggap tidak terluka parah setelah dipukul oleh suaminya, dewan adat kemudian menasihati korban untuk kembali kepada suami dan memaafkan tindakan pasangannya tersebut. Sebagaimana dikatakan para pemimpin tradisional, hubungan yang baik antara keluarga hendaknya tidak dipatahkan. Wanita dan keluarganya harus memberikan pengampunan kepada pelaku dan keluarganya untuk menjaga keselarasan dalam masyarakat (seperti yang diceritakan oleh para tetua di Dewan adat di desa Ro'e, Labuan Bajo pada bulan Agustus 2017).

Dalam proses penyelesaian kekerasan terhadap perempuan tersebut, hadir adaptasi dan kompetisi antara sistem hukum yang ada dalam masyarakat di masyarakat adat Labuan Bajo. Adaptasi dan persaingan antara sistem hukum tersebut dijelaskan oleh Sulistyowati Irianto dalam tulisannya, sebagai hadirnya gejala pluralisme hukum (2009, 2010).

Dalam konteks Rote, para pemimpin pribumi yang disebut 'maneleo' menjelaskan bahwa kasus kekerasan yang paling tepat terhadap perempuan paling tepat diselesaikan melalui mekanisme hukum adat. Sebagai catatan, 'maneleos' ini adalah pemegang otoritas klan di Rote. Masing-masing klan memiliki satu atau lebih maneleo tergantung pada ukuran klan. Dapat terjadi juga bahwa moiety atau paruh klan memiliki maneleo mereka sendiri.

Menurut para 'maneleo', mekanisme penyelesaian hukum adat cenderung membawa harmoni dalam masyarakat karena tidak ada yang dipermalukan. Kemudian juga para pihak dalam konflik akan didamaikan. Termasuk pihak yang berkonflik dalam rumah tangga. Hanya kasus kekerasan seksual yang menimpa anak akan direkomendasikan oleh pemimpin adat untuk diselesaikan segera melalui pemukiman di bawah hukum negara. Menurut para pemimpin adat ini, tidak ada kata kompromi untuk kekerasan seksual terhadap anak, harus ditangani sesuai dengan hukum negara. Pendapat ini juga dijamin oleh seorang 'maneleo' yang juga menjabat sebagai kepala divisi Kesbangpol di kantor pemerintah daerah.

Hal penting yang perlu diperhatikan adalah bahwa dalam proses pengambilan keputusan terkait kasus yang mempengaruhi perempuan di Rote dan Labuan Bajo, perempuan sedikit sekali mendapat ruang untuk berpartisipasi. Di Labuan Bajo, selama upacara, perempuan hadir dan duduk di sudut ruangan dekat dapur di atas tikar pandan. Akan tetapi mereka tidak diperkenankan untuk berbicara selama upacara. Demikian pula, ketika pengambilan keputusan terkait dengan kasus di mana perempuan adalah korban. Menurut 'tua golu', semua keputusan diambil oleh para pemimpin adat. Ketika ditanya apakah ada seorang pemimpin adat perempuan, mereka menjawab dengan tegas 'tidak'. Para pemimpin adat yang hadir pada pertemuan adat

dan kemudian menjadi narasumber penelitian, mengatakan bahwa perempuan hanya diminta untuk memberi kesaksian. Akan tetapi perempuan bukanlah menjadi bagian dari dewan adat. Ini berarti bahwa perempuan tidak diperkenankan untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan mekanisme penyelesaian kasus-kasus dalam ranah hukum adat. Bahkan untuk kasus yang melibatkan perempuan sebagai korban pun. Perempuan diizinkan untuk hadir, tetapi mereka tidak diperkenankan untuk berbicara atau mengekspresikan perasaan dan pendapat mereka. Dengan demikian amat terbataslah kemungkinan masuknya pengalaman dan perspektif perempuan dalam keputusan yang diambil para tokoh adat dalam proses pengambilan keputusan terkait penyelesaian kasus-kasus kekerasan yang dialami oleh perempuan.

Perempuan hanya diperbolehkan untuk berbicara sebagai saksi. Para 'tua golu' akan mengajukan pertanyaan kepada saksi selama sesi secara terpisah, sebelum atau setelah sidang adat diadakan. Pemberian informasi tidak dilakukan dalam proses persidangan, biasanya dilakukan di ruangan yang terpisah. Ketika informasi diserahkan, perempuan akan didampingi oleh anggota keluarga mereka. Apabila ibu dari perempuan korban itu masih hidup, maka selama proses pengambilan keputusan dewan adat, perempuan itu akan didampingi/ditemani oleh ibunya. Akan tetapi jika tidak ada ibu, maka dicarikan pendamping perempuan yang usianya cukup tua dalam keluarga si perempuan untuk menemaninya. Penggalan informasi dari para perempuan dilakukan oleh 'tua golu' untuk mendapatkan bukti yang cukup dalam rangka menjawab pertanyaan terkait dengan apakah telah terjadi kekerasan sehingga pelaku dapat ditentukan bersalah dan hukuman dapat dijatuhkan. Akan tetapi 'tua golu' juga menggunakan kesempatan untuk mengeksplorasi informasi antara perempuan, keluarganya dan pelaku kekerasan jika kekerasan adalah kekerasan domestik.

Di Rote, menurut informasi dari pejabat pemerintah setempat dan narasumber lainnya ada seorang 'maneleo' perempuan. Namun, pada pertemuan pemimpin adat di rumah resmi Bupati, peneliti tidak dapat bertemu dengan tokoh yang dimaksud. Menurut informasi yang disampaikan oleh para narasumber, dalam pengambilan keputusan, terutama tentang penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan, tidak ada perempuan yang terlibat. Kecuali sebagai saksi, korban, atau sebagai pendamping saksi atau korban.

### **3.4. Strategi Perempuan**

Ketika perempuan tidak memiliki akses untuk duduk di dewan adat, maka bagaimana mereka membangun strategi supaya suaranya dapat didengar? Beberapa dari para narasumber perempuan yang ditemui oleh peneliti menceritakan bahwa mereka lebih suka bicara dengan pendeta atau pastur dan kemudian minta pendeta atau pastur menyampaikan pada para tokoh adat karena kemungkinan didengar lebih kuat. Suara pendeta atau pastur oleh para ibu itu dipercaya lebih didengar oleh para laki-laki yang duduk di dewan adat karena yang menyampaikan dianggap memiliki relasi kuasa setara dengan para anggota dewan adat tersebut. Hal ini disampaikan antara lain oleh para ibu dalam diskusi kelompok terfokus.

Strategi penyampaian kisah melalui orang ketiga ini juga digunakan pada salah satu sesi panjang diskusi kelompok terfokus misalnya. Beberapa perempuan di Rote usai diskusi menyampaikan pengalamannya kepada peneliti. Mereka mengatakan bahwa peneliti dapat dipercaya dan dianggap mampu menyampaikan pendapat mereka kepada pihak tokoh adat maupun pemerintah karena peneliti datang dari Jakarta dan dari universitas (secara reflektif ini adalah beban berat untuk peneliti).

Salah seorang perempuan mengatakan kepada peneliti bahwa ia ingin berbagi cerita. Kemudian dalam percakapan pribadi, perempuan ini mengatakan kepada peneliti bahwa suaminya sering memukulnya. Berkali-kali dalam kurun waktu yang cukup lama. Bahkan suami sering menghukum anak-anaknya dengan cara direndam di bak mandi. Akan tetapi ketika perempuan ini pergi ke pemimpin adat untuk meminta bantuan memecahkan kasusnya, solusi dari para tokoh adat adalah rekomendasi untuk kembali ke rumah. Para pemimpin adat menyarankan ini dengan mengatakan bahwa itu adalah tabu bagi perempuan untuk meninggalkan rumah mereka. Sangat menarik bahwa kemudian juga ketika perempuan pergi untuk mencari nasihat dari gereja, pendeta juga tidak menyarankan wanita untuk meninggalkan suaminya. Alasannya adalah bahwa perempuan harus mempertimbangkan bagaimana nasib anak-anaknya jika ia melarikan diri dari suaminya.

Dalam proses pemberian nasihat yang dilakukan oleh para pemimpin adat untuk kasus perempuan informan ini, menurut pernyataan yang bersangkutan, tidak ada kehadiran seorang pemimpin adat perempuan. Hanya ada satu pendeta perempuan yang bersimpati padanya dan anak-anaknya. Tidak adanya perempuan dalam proses pengambilan keputusan berbeda dengan yang terjadi dalam proses pengambilan keputusan di Atambua, masih di Nusa Tenggara Timur, sebagai temuan dari penelitian Nafi dan Nurtjahyo (2016).

Di Atambua, seperti yang ditemukan oleh Nafi dan Nurtjahyo, para tokoh adat baik laki-laki maupun perempuan hadir dalam upacara adat dan dalam proses pengambilan keputusan. Hal ini sesuai dengan narasi dari salah satu tokoh tradisional perempuan yang dikenal sebagai 'Mama Folo'. Dia menjelaskan bahwa dalam hal pengambilan keputusan pada kasus yang dihadapi oleh perempuan, harus ada perempuan yang hadir. Namun, penting untuk dicatat bahwa Mama Folo adalah sosok perempuan tokoh adat terakhir di Atambua. Tidak ada perempuan lain dengan usia yang lebih muda mampu mewarisi pengetahuan dan kebijaksanaan untuk dapat duduk di Dewan adat atau mengambil bagian sebagai pengambil keputusan dalam dewan adat setempat. Akan tetapi pada kasus yang menimpa seorang perempuan yang ditipu oleh suaminya dan dijadikan sebagai isteri kedua, keberadaan perempuan di dewan adat ini ternyata tidak terlalu menjamin hadirnya pertimbangan-pertimbangan dewan adat yang lebih mengakomodir rasa keadilan perempuan. Pada kasus poligini tersebut, si perempuan yang merupakan isteri kedua tanpa ia ketahui, malah selain kehilangan asetnya yang dia peroleh selama pernikahan, juga harus membayar sejumlah denda karena dianggap sebagai pencuri suami orang dan telah merusak kehidupan isteri pertama.

Dalam hasil penelitian yang dilakukan oleh tim di SAJI-Bappenas, juga ditemukan di Nangroe Aceh Darussalam dan Sulawesi Tengah, perempuan terlibat dalam proses pengadilan adat dan pengambilan keputusan. Terutama dalam kasus yang berkaitan dengan kekerasan terhadap perempuan dan anak, atau konflik antara perempuan. Apakah kemudian kehadiran perempuan dalam proses pengambilan keputusan (dan/atau pengadilan adat) akan mendorong lebih banyak perspektif perempuan membuat keadilan? Menurut Nafi [et.al](#) (2016) tidaklah mustahil bahwa bahkan ketika perempuan juga merupakan bagian dari pemimpin adat, keputusan dewan adat mungkin saja tidak berpihak kepada perempuan. Sebagai contoh, Nafi menceritakan kisah seorang perempuan yang tertipu oleh almarhum suaminya di mana sang suami ketika menikahi perempuan ini telah memiliki isteri di kampung asalnya. Ketika kasus tersebut dibawa kepada dewan adat (di mana ada tetua adat perempuan) karena si perempuan yang ditipu itu diintimidasi oleh keluarga almarhum suaminya dan oleh isteri pertama, perempuan tersebut malah dijatuhi hukuman dalam bentuk denda. Secara finansial dan sosial perempuan tersebut dirugikan karena rumah yang

diperoleh selama pernikahan mereka diambil alih oleh keluarga almarhum suami. Demikian pula hak atas pensiun. Perempuan yang ditipu itu memiliki tiga anak dari perkawinannya.

Hasil wawancara dengan para pemimpin adat di Rote dan Labuan Bajo mengilustrasikan bahwa seringkali para pemimpin adat merasa tidak nyaman menjatuhkan putusan berat kepada pelaku. Pertama, karena ada kekhawatiran bahwa putusan berat akan merusak ikatan dalam masyarakat. Kedua, ada persepsi bahwa masalah kekerasan, terutama pada wilayah domestik, adalah masalah internal keluarga. Ketiga, adanya asumsi bahwa kekerasan adalah salah satu cara untuk membawa disiplin ke dalam keluarga, terutama kepada istri dan anak-anak.

Dalam diskusi kelompok terfokus yang diadakan di satu gereja dan wawancara di beberapa kantor pemerintah daerah dan kantor polisi, inarasumber perempuan seringkali mengatakan bahwa 'ini (pertengkaran) terjadi karena kita (perempuan) rewel'. Mereka merasa bahwa karena mereka sering bertengkar dan berbicara banyak, mereka dipukuli oleh suami mereka. Dengan demikian, tidak cukup bahwa harus ada representasi dari perempuan setempat pada dewan adat. Akan tetapi harus ada perubahan pola pikir perempuan bahwa mereka adalah manusia yang memiliki hak yang sama, bukan sebagai 'sandbags', atau objek untuk dipukuli.

Dihadapkan dengan kenyataan bahwa dalam pelaksanaan hukum adat dalam masyarakat, perempuan masih belum sepenuhnya diwakili dalam proses pembuatan dalam. Masalah representasi perempuan dalam keadilan adat sebagai lembaga pembuat keputusan di ruang publik ini menjadi penting untuk diperhatikan dan didukung oleh pemerintah.

Peneliti menemukan bahwa di kedua wilayah tersebut meskipun perempuan adalah bagian dari anggota masyarakat, masih sering terjadi bahwa pengambilan keputusan yang terkait dengan kasus yang dialami perempuan dan hasilnya akan berpengaruh kepada diri perempuan tidaklah melibatkan perempuan dalam prosesnya. Perempuan dibatasi aksesnya dalam proses pengambilan keputusan. Kondisi yang ditemukan di Rote (khususnya di Desa B) dan Labuan Bajo (Desa E) terkait dengan keterbatasan perempuan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan khususnya terkait dengan kasus-kasus kekerasan yang menimpa perempuan, menarik untuk didiskusikan.

Temuan tersebut memperlihatkan bahwa perempuan ternyata masih belum memiliki posisi tawar yang setara dengan laki-laki dalam konteks pengambilan keputusan (dan bahkan dalam aspek-aspek lainnya). CEDAW yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia, menyatakan bahwa perempuan dan laki-laki sejatinya setara dalam ranah publik dan dalam pengambilan keputusan, serta dalam kehidupan politik.

Dalam temuan Lapangan Tim peneliti dari program SAJI-Bappenas, di Nangroe Aceh Darussalam dan Sulawesi Tengah, perempuan telah mulai diikutsertakan sebagai bagian dari pengambil keputusan, dalam contoh sebagai mediator. Terutama dalam kasus konflik yang melibatkan perempuan, atau kekerasan dalam rumah tangga. Namun, dalam kasus kekerasan seksual, perempuan dalam dewan pengambilan keputusan di Nangroe Aceh Darussalam dan Sulawesi Tengah didorong oleh rekan mereka dari SAJI-Bappenas untuk meneruskan kasus kepada aparat penegak hukum yang berwenang, supaya kasus dapat diselesaikan berdasarkan hukum negara. Hal ini dimaksudkan bahwa penanganan kasus kekerasan seksual harus dilaksanakan sesuai dengan standar penanganan yang menyangkut perlindungan hak-hak perempuan.

Pada konteks India, sebagai bahan diskusi lebih lanjut, keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan di ruang publik lebih diakomodir. Masyarakat India memiliki lembaga yang disebut sebagai pengadilan perempuan. Bentuk pengadilan



tersebut didapati pada tingkat akar rumput. Pengadilan tersebut sebetulnya adalah pengadilan adat yang melibatkan perempuan sebagai pengambil keputusan, sebagai hakim atau anggota dewan aktif. Di India, pengadilan perempuan dikenal sebagai 'mahila Adalat' atau 'mahila panchayat' (Vatuk, 2013). Pengadilan perempuan ini secara khusus mencoba menyelesaikan kasus yang dihadapi oleh perempuan dalam perkawinan mereka, atau masalah yang dihadapi oleh perempuan dalam keluarga. Proses penyelesaian bahkan di dalam hukum negara masih dipandang sebagai 'informal' tetapi efektif dalam menangani kasus yang dihadapi oleh perempuan. Prosedur termasuk konseling dan proses Mediasi antara para pihak. Sebagai contoh dalam beberapa kasus yang melibatkan wanita dan suaminya, atau perempuan dan aktor lainnya dalam keluarga.

Menurut Vatuk, kehadiran 'mahila Adalat' adalah jenis strategi perempuan untuk mendapatkan akses terhadap keadilan. Terutama dalam masalah kekerasan yang terjadi dalam lingkup domestik. Mekanisme penyelesaian kasus kekerasan dalam rumah tangga yang dilakukan melalui pengadilan perempuan dipilih oleh perempuan selain memecahkan kasus ini, serta mencegah konflik yang meluas antara keluarga si perempuan dengan keluarga pelaku. Dalam tulisan Vatuk, masyarakat menganggap mekanisme ini lebih kredibel daripada mekanisme yang disediakan oleh hukum negara di mana aparat penegak hukum sering mengambil tindakan menerima suap sehingga penilaian yang adil bagi perempuan diragukan dapat diperoleh. Penyelesaian melalui pengadilan perempuan juga dipandang menghasilkan biaya yang lebih murah. Pada proses penyelesaian kasus rasa malu yang menjadi efek samping pun tidak sedahsyat rasa malu yang dihasilkan dalam proses di pengadilan negara. Perempuan yang duduk sebagai mediator biasanya memahami etika lokal dan nilai tentang bagaimana memperlakukan kasus kekerasan dalam rumah tangga tanpa mengabaikan merasa keadilan (Vatuk, 2013:81).

Apabila pemerintah Indonesia akan mendorong dan memungkinkan pengadilan adat untuk berkembang, penting untuk dicatat bahwa pembangunan pengadilan adat juga harus mengakomodir kepentingan dan pengalaman perempuan. Terutama perempuan dalam kelompok masyarakat hukum adat yang sering menghadapi akses terbatas untuk perlindungan hukum ketika mereka menghadapi kasus kekerasan baik dalam lingkup publik dan dalam lingkup domestik.

Dalam pengalaman di Nangroe Aceh Darussalam, Sulawesi Tengah, dan bahkan dari artikel Vatuk di pengadilan wanita di India, beberapa pilihan dapat diambil. Pertama, dengan memberikan ruang bagi perempuan untuk hadir dalam dewan adat atau pengadilan adat dan berpartisipasi sebagai pihak aktif dan memiliki wewenang dalam membuat keputusan. Kedua, dengan meningkatkan kapasitas masyarakat adat atau anggota pengadilan adat, terutama dalam hal perspektif gender dan kepekaan. Hal ini diperlukan untuk merekonstruksi nilai adat untuk menjadi lebih peka gender dan terbuka untuk pengalaman yang berbeda dari perempuan daripada pengalaman pria. Atau ketiga, perlu ada sebuah 'ruang khusus', sebagai mekanisme khusus di pengadilan adat untuk kasus khusus perempuan, terutama yang berkaitan dengan masalah kekerasan seksual atau kekerasan dalam rumah tangga.

#### **IV. PENUTUP REFLEKTIF**

Proses perekrutan anggota dewan adat atau mungkin hakim pengadilan adat pada tingkat komunitas di desa, selain perlu memperhatikan keterwakilan perempuan, juga ada hal lain yang harus dipertimbangkan. Kepekaan para anggota dewan adat atau hakim pengadilan adat juga perlu diasah secara terus-menerus, terutama dalam

kaitannya dengan pemahaman tentang hubungan kekuasaan yang sering dihadapi oleh perempuan, terutama sebagai korban dalam kasus kekerasan.

Meskipun tidak selalu menjamin lahirnya putusan yang memenuhi rasa keadilan bagi perempuan, kehadiran para perempuan pada dewan adat atau majelis hakim peradilan adat memegang kunci penting. Partisipasi perempuan, terutama dengan pikiran yang lebih terbuka dan cara pandang yang bebas dari patriarki dalam memahami keterbatasan perempuan untuk mengakses perlindungan hukum, diharapkan untuk membawa keadilan bagi perempuan di dalam komunitasnya.

Dengan demikian, proses perekrutan dan pelatihan perspektif gender untuk hakim pengadilan adat atau anggota dewan adat juga memainkan peranan penting. Tidak hanya proses rekrutmen harus memberikan lebih banyak ruang bagi perempuan untuk menjadi hakim di pengadilan adat. Ada juga kebutuhan untuk meningkatkan kualitas dan sensitivitas gender dari hakim. Peningkatan kualitas pengetahuan dan sensitivitas dari anggota dewan adat atau hakim pengadilan adat memegang makna penting dalam upaya menghadirkan keputusan yang berkualitas dan memenuhi rasa keadilan terutama dalam kasus yang melibatkan perempuan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. *Eksistensi Peradilan Adat: Pengalaman Aceh, Kalimantan Tengah dan Sulawesi Tengah*. Bappenas- SAJI UNDP, Jakarta, 14 Desember 2016
- Bartky, Sandra. "Battered Women, Intimidation, and the Law" a chapter in Marilyn Friedman, *Women and Citizenship*. New York: Oxford Press, 2005.
- Estrich, Susan. "Rape" a chapter in Kelly. D. Weisberg (ed.) *Applicatin of Feminist Legal Theory to Women's Lives: Sex, Violence, Work, and Reproduction*. Philadelphia: Temple University Press, 1996.
- Irianto, Sulistyowati (ed). *Hukum yang Bergerak: Tinjauan Antropologi Hukum*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009,
- Irianto, Sulistyowati. "Teori Hukum Feminis" in Sulistyowati Irianto (ed.) *Hukum Perlindungan Perempuan dan Anak*. Jakarta: USAID, TAF, dan Kemitraan; 2015, p. 48-78.
- Irianto, Sulistyowati. *Akses Keadilan dan Migrasi Global*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2010.
- Nurtjahyo, Lidwina Inge. "Perempuan dan Anak dalam Konstelasi Beberapa Hukum Waris Adat di Indonesia" in Sulistyowati Irianto (ed.) *Hukum Perlindungan Perempuan dan Anak*. Jakarta: USAID, TAF, dan Kemitraan; 2015, p.344-379.
- Wulandari, Widati. "Kekerasan dalam Rumah Tangga" in Sulistyowati Irianto (ed.) *Hukum Perlindungan Perempuan dan Anak*. Jakarta: USAID, TAF, dan Kemitraan; 2015, p. 194-245.

### Artikel Jurnal

- Felstiner, William L.F., Richard L. Abel, Austin Sarat. "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming". *Law and Society Review*, 15: ¾ (1980/1981), p. 631-654.
- Galanter, Marc. Justice in Many rooms: Courts, Private Ordering, and Indigenous Law. *Journal of Legal Pluralism*, No. 19/1981, p. 1-47.
- Nafi, Tien; Lidwina Inge Nurtjahyo; Tirtawening; Iva Kasuma. "Peran Hukum Adat dalam Penyelesaian Kasus-kasus Kekerasan terhadap Perempuan di Kupang,

Atambua, dan Waingapu” *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Vol. 3 / 2016.

Vatuk, Sylvia. The ‘women’s court’ in India: an alternative dispute resolution body for women in distress. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 2012, 45:1, p. 76-103.

### **Peraturan Perundangan**

Indonesia. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi CEDAW (*United Nation. The Convention on the Elimination of Discrimination Against Women*) Lembaran Negara Tahun 1984 No 29)

Indonesia. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender

Indonesia. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga. Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 95.

Indonesia. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Lembaran Negara Tahun 2017 Nomor 182.