

PERAN-PERAN PEREMPUAN DI WILAYAH KONFLIK: ANTARA KORBAN, PENYINTAS, DAN AGEN PERDAMAIAN¹

THE ROLES OF WOMEN IN THE CONFLICT AREAS: AMONGST VICTIMS, SURVIVORS, AND PEACE AGENTS

Sentiela Ocktaviana, Widjajanti M. Santoso, dan Dwi Purwoko

Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (P2KK-LIPI)
sentiela_ocktaviana@yahoo.com, widjasantoso@gmail.com, d_purwoko2003@yahoo.com

Abstract

This article reveals women's roles in two conflict areas; Aceh and Nusa Tenggara Barat. In the conflict situation women have often been considered only as victims, even though in formal efforts taken by women have contributed positively in creating peace. Women often took the role as the survivors and the initiator of peace but their roles were forgotten by societies and government and they have never been treated fairly. Women victims of the conflict in Aceh hoped that justice can be achieved through the Truth and Reconciliation Commission-Aceh (KKR-Aceh), but their efforts were failed because of the strong political intervention in the law enforcement in Aceh. The Ahmadiyah women, who experienced physical, psychological, and economic violence in Mataram, also received little attention from the government. Mean while, CEDAW, UN Security Council Resolution No.1325, and the UN General Recommendation No. 19, demand the central government and local governments to take important role and responsibility to fulfill the women's rights and bring justice for women.

Keywords: women, conflict, justice, human rights

Abstrak

Tulisan ini mengungkap peran perempuan di wilayah konflik, yaitu di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan di Nusa Tenggara Barat (NTB). Selama ini dalam suatu konflik perempuan hanya dianggap sebagai korban padahal upaya informal yang ditempuh oleh kaum perempuan banyak memberikan kontribusi positif pada proses terciptanya perdamaian, perannya sebagai penyintas, dan inisiator perdamaian terlupakan dan tidak pernah mendapatkan keadilan. Perempuan korban konflik di Aceh berharap terjadi pemenuhan hak korban melalui pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi-Aceh (KKR-Aceh). Namun, usaha mereka gagal karena masih kuatnya pengaruh politik dalam penegakan hukum di Aceh. Selanjutnya, Perempuan Ahmadiyah yang mengalami kekerasan fisik, psikologis, dan ekonomi kurang mendapat perhatian dari pemerintah terkait dengan status kewarganegaraan mereka. Sesuai dengan CEDAW, Resolusi DK PBB No. 1325, dan Rekomendasi umum PBB No.19, pemenuhan keadilan dan hak-hak perempuan adalah tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Kata kunci: perempuan, konflik, keadilan, hak asasi manusia

Pendahuluan

Pemerintah Indonesia sudah menyadari bahwa konflik sosial adalah permasalahan bangsa. Salah satu komitmen pemerintah untuk menghentikan konflik sosial yang kian hari makin

banyak bermunculan di berbagai wilayah di Indonesia adalah pengesahan Undang-Undang (UU) No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (PKS). Pada Pasal 2 UU PKS disebutkan asas penanganan konflik, yaitu kemanusiaan;

¹ Tulisan ini adalah ringkasan dari laporan penelitian Perempuan dan Hukum pada 2013 “Studi tentang Hak Perempuan dalam Konsepsi HAM: Perempuan di Daerah Konflik dan Pasca Konflik, Kasus NAD dan NTB” yang disusun oleh Jaleswari Pramodawardhani, Widjayanti, Dwi Purwoko, Lilis Mulyani dan Sentiela Ocktaviana.

hak asasi manusia; kebangsaan; kekeluargaan; kebinekatunggalikaan; keadilan; **kesetaraan gender**; ketertiban dan kepastian hukum; keberlanjutan; kearifan lokal; **tanggung jawab negara**; partisipasi; tidak memihak; dan tidak membeda-bedakan. Dari asas-asas tersebut, UU PKS mengharuskan kehadiran negara dalam penanganan konflik sosial. Artinya, negara berkewajiban dan bertanggung jawab menyelesaikan konflik dengan memperhatikan kesetaraan gender. Selain itu, pada 7 Desember 2012 diluncurkan Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK), sistem ini merupakan kerja sama Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Menkokesra), Bank Dunia dan The Habibie Center. SNPK dimaksudkan sebagai portal yang memantau dan mencegah terjadinya konflik sosial di berbagai wilayah di Indonesia. Sayangnya, data kekerasan yang berbasis gender, seperti pemerkosaan yang dimasukkan dalam SNPK masih belum cukup detail untuk merumuskan upaya penanganannya.

Dalam perkembangannya, ketika konflik berlangsung, perempuan tidak hanya muncul sebagai korban. Tidak jarang dalam peristiwa konflik sosok perempuan-perempuan muncul yang secara langsung atau tidak langsung menjadi penengah di dalam konflik atau bahkan juru damai. Bahkan, pada beberapa peristiwa, perempuan menjadi benteng terakhir para pelaku atau korban konflik mencari keselamatan dan perlindungan. Namun sayangnya, peran-peran ini kadang tidak terungkap melalui kajian-kajian sejarah kontemporer. Peran-peran ini baru terungkap ketika pertanyaan tentang konflik dilontarkan langsung kepada para perempuan yang terlibat.

Posisi perempuan menjadi penting, contohnya ketika konflik Poso berlangsung. Berdasarkan laporan dari Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) tentang konflik sosial di Poso pada 1998-2005 (Komnas Perempuan, 2009), ketika beberapa tempat dianggap berbahaya, untuk menciptakan perdamaian kaum perempuan yang berani pergi ke wilayah umum atau bahkan masuk ke dalam wilayah yang dianggap wilayah musuh yang berbahaya, seperti pasar, sarana pendidikan,

dan sarana kesehatan. Selain untuk mempertahankan kelangsungan hidup keluarganya, beberapa perempuan Poso menyadari bahwa konflik berkepanjangan akan menghancurkan mereka secara permanen. Banyak dari mereka menyadari bahwa konflik ini harus dihentikan. Beberapa aktivis perempuan Poso dengan berani masuk ke wilayah konflik untuk melakukan penguatan dan mengetahui masalah tentang konflik yang terjadi. Tim peneliti PMB (2013) juga menemukan hal yang hampir serupa terkait posisi perempuan dalam konflik sosial, khususnya di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Nusa Tenggara Barat (NTB).

Berdasarkan pengalaman tersebut disadari bahwa akan lebih aman menjadikan perempuan-perempuan sebagai agen perdamaian dalam suatu konflik karena umumnya kedua belah pihak yang berseteru dapat lebih menerima kehadiran perempuan untuk bernegosiasi mencapai kesepakatan dalam perjanjian perdamaian. Namun, negosiasi yang lebih sulit adalah pengakuan tentang peran perempuan selama konflik berlangsung hingga terciptanya perdamaian. Peran perempuan sebagai inisiator perdamaian menjadi sirna saat perundingan perdamaian berlangsung hingga perdamaian dapat dieksekusi. Akibatnya, hak-hak perempuan gagal diterjemahkan menjadi kebijakan-kebijakan konkret setelah perdamaian terjadi.

Metode Penelitian

Lokasi penelitian pada 2013 di dua daerah, yaitu Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Nusa Tenggara Barat (NTB). Dasar pemilihan lokasi adalah bahwa di kedua daerah tersebut pernah atau masih terjadi konflik sosial. Tim melihat bagaimana dan apa yang dialami oleh perempuan di daerah tersebut selama konflik berlangsung dan pasca konflik. Di NAD, walaupun konflik sudah berakhir dengan disepakatinya perjanjian damai melalui MoU Helsinki pada 2005, nyatanya masalah yang berhubungan dengan perempuan belum berhasil diungkap dalam konteks konflik dan penanganan pasca konflik. Selain menyoroti konflik sosial skala besar antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dengan militer Indonesia juga menyoroti konflik kontemporer, seperti konflik agraria yang terjadi di

beberapa wilayah akibat perebutan sumber daya. Sedangkan, NTB dipilih juga karena terjadinya konflik horisontal, antara mayoritas dengan komunitas Ahmadiyah. Konflik antara masyarakat dengan jamaah Ahmadiyah berkaitan dengan keyakinan beragama. Kasus kekerasan terhadap penganut agama minoritas adalah kasus yang terus muncul di berbagai tempat, sehingga kasus ini merupakan salah satu kasus yang dapat diangkat sebagai upaya melihat apa yang terjadi pada perempuan dan mengungkap bagaimana perempuan bertahan selama konflik berlangsung serta melihat jangkauan kebijakan yang melindungi perempuan dan anak melalui serangkaian kebijakan mengingat hingga saat ini konflik di NTB masih berlangsung.

Di dalam proses penelitian, sangat penting bagi peneliti untuk mendengarkan dari sisi perempuan, apa yang mereka alami dan bagaimana pandangan mereka tentang masalah yang terjadi dan pengalaman perempuan yang mengalami kekerasan pada masa konflik. Suara perempuan dipergunakan dengan alasan bahwa seringkali suara, pandangan, pendapat perempuan tidak muncul karena adanya proses marjinalisasi. Proses marjinalisasi terjadi karena perempuan tidak dianggap sebagai sumber informasi. Sosok perempuan menjadi tidak penting karena selama ini perempuan hanya dilihat sebagai korban dan pasif. Kepasifan tersebut merupakan bagian dari konstruksi sosial yang terbangun di komunitas atau masyarakat yang bersangkutan. Laki-laki dianggap sebagai pihak yang aktif sementara sifat kepasifan melekat kuat pada sosok perempuan. Ketika konflik terjadi ruang gerak laki-laki sebagai pihak yang aktif untuk menjalankan fungsi-fungsinya menjadi terbatas dan berisiko, perempuan hadir menggantikannya. Perempuan berjuang pada sisi yang berbeda dalam menjalankan roda kehidupan demi anak dan keluarganya selama konflik berlangsung.

Di dalam melihat kasus-kasus yang ada dikaitkan dengan beberapa produk undang-undang yang menjadi perhatian. Kasus Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), UU Agraria, Undang-Undang Konflik, Rencana Aksi Nasional Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Penanganan Konflik (RAN P3A-PK). Aturan perundang-undangan yang difokuskan berbeda, karena jenis konfliknya juga berbeda. Meskipun sama-sama memiliki konteks daerah

konflik, jenis dan skala konflik antara NAD dan NTB berbeda. Oleh karena itu, fokus dari kajian ditentukan oleh perkembangan kajian di daerah masing-masing. NAD muncul dengan tema yang berkaitan dengan kebutuhan korban konflik terhadap keberadaan KKR, sedangkan di NTB melihat kondisi penganut Ahmadiyah di lokasi pengungsian dan harapan terhadap pelaksanaan RAN P3A-PK, yang tentu saja keseluruhannya dikaitkan dengan perempuan.

Definisi dan Konsep

Pemahaman *gender based violence* (kekerasan berbasis gender) menjadi penting sebagai mekanisme untuk melihat dasar dari kekerasan yang terjadi. Kekerasan berbasis gender yaitu kekerasan yang langsung ditujukan terhadap perempuan semata-mata karena dia adalah perempuan atau hal-hal yang memberi akibat pada perempuan secara tidak proposional. Hal-hal tersebut termasuk tindakan yang mengakibatkan kerugian atau penderitaan fisik, mental, dan seksual atau ancaman-ancaman, seperti paksaan dan perampasan kebebasan lainnya (Rekomendasi Umum No.19 tentang Kekerasan terhadap Perempuan, penjelasan tambahan terhadap Pasal 1 The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)). Secara singkat menurut Rita Serena Kolibonso, kekerasan berbasis gender adalah bentuk diskriminasi yang secara serius menghalangi kesempatan perempuan untuk menikmati hak-hak dan kebebasan atas suatu dasar kesamaan hak perempuan dan laki-laki (Kolibonso, 2006: 21). Kaum perempuan sangat rentan mengalami kekerasan berlapis, seperti kekerasan fisik, psikis, ekonomi.

Mansour Faqih (1996: 17) menyebutkannya dengan *gender related violence*, yaitu kekerasan terhadap satu jenis kelamin tertentu yang disebabkan oleh anggapan gender. Pada dasarnya kekerasan gender disebabkan ketidaksetaraan kekuatan yang ada di dalam masyarakat. Faqih (1996: 17-20) mengkategorikan *gender related violence*, antara lain: perkosaan; tindakan pemukulan dan serangan fisik yang terjadi dalam rumah tangga, termasuk bentuk penyiksaan terhadap anak-anak (*child abuse*); penyiksaan yang mengarah kepada alat kelamin, misalnya penyunatan terhadap anak perempuan (*female genital mutilation*); kekerasan dalam bentuk

pelacuran (*prostitution*); kekerasan dalam bentuk pornografi; pemaksaan sterilisasi; kekerasan terselubung (*molestation*); dan kekerasan terhadap perempuan yang dilakukan oleh masyarakat (*sexual and emotional harassment*).

Berdasarkan dari Rekomendasi Umum No. 19, tiap negara anggota PBB diwajibkan membuat aturan untuk mencegah terjadinya *gender based violence*. Selain itu, perlindungan terhadap perempuan adalah mandat dari Resolusi 1325 tahun 2000 DK (Dewan Keamanan) PBB. Resolusi 1325 menekankan bahwa pemerintah mengakui adanya peran perempuan di dalam penanganan dan resolusi konflik, terutama di dalam perundingan dan pengambilan keputusan. Dalam konteks ini RAN P3A-PK adalah inisiatif untuk mewujudkan kesepakatan yang berhubungan dengan Resolusi 1325.

Di dalam peraturan tentang mekanisme birokrasi, Indonesia memiliki kebijakan pengarusutamaan gender berdasarkan Instruksi Presiden RI No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Pengarusutamaan gender adalah aturan yang menunjukkan bahwa kebijakan pro-gender perlu masuk di dalam mekanisme negara dan tentu saja di dalam kebijakan yang dibuat pemerintah. Kutipan ini menggambarkan bahwa kebijakan pengarusutamaan gender tidak terbatas pada pemerintah pusat saja, akan tetapi harus menjadi perhatian bagi pemerintah daerah.

Lovenduski dalam bukunya *Politik Berparas Perempuan* (2008), memperlihatkan pentingnya perempuan perlu memiliki representasinya di dalam politik. Tanpa adanya representasi politik maka sulit bagi kebutuhan perempuan untuk diakui di ruang publik. Akan tetapi untuk mengangkat kepentingan perempuan di dalam ruang publik sulit diwujudkan karena adanya beberapa halangan seperti terbatasnya representasi perempuan di dalam pembuatan kebijakan yang terjadi karena lemahnya sumber daya perempuan yang memadai; rintangan sosial yang berupa norma dan nilai yang berhubungan dengan keterlibatan perempuan di ruang politik; dan masih adanya anggapan bahwa politik adalah kegiatan laki-laki sehingga terjadi penolakan atau marginalisasi perempuan (Lovenduski, 2008:88)

Konsep lainnya adalah tentang suara perempuan, yang menjadi patokan yang penting di dalam melihat posisi dari kajian ini. Suara perempuan cenderung hilang di dalam situasi konflik. Kerusakan atau bahkan korban manusia merupakan masalah yang kelihatan lebih besar dibandingkan dengan masalah perempuan. Perempuan dan anak cenderung dilihat sebagai korban yang pasif, yang membutuhkan perlindungan dan tempat untuk mengungsi. Padahal, ada juga perempuan yang bersikap aktif mengatasi konflik dan bahkan secara langsung terjun meleraikan pihak-pihak yang berkonflik. Kajian ini menengahkan masalah secara umum dan pandangan dari sisi perempuan.

Pendukung teori jurisprudensi meyakini bahwa dikotomi wilayah publik dan privat dalam logika sistem hak asasi manusia (HAM) merupakan warisan dari nilai dan ideologi patriarki yang kemudian meminggirkan pengalaman perempuan. Peminggiran ini terjadi karena wilayah privat yang dilihat secara terpisah dari dunia publik, tidak menjadi sorotan perhatian dari keseluruhan sistem HAM disebabkan adanya asumsi bahwa tidak ada keterlibatan negara di dalamnya. Padahal ranah hidup perempuan berdasarkan konstruksi sosial lebih banyak berada di wilayah privat. Menurut Sagala (2007:60) dalam konteks HAM pemisahan dunia internasional telah menggariskan wilayah intervensi masyarakat HAM hanya pada dunia publik. Ketidakmampuan sistem HAM mengintervensi dunia privat mengakibatkan perempuan mengalami diskriminasi, kekerasan, dan eksploitasi.

Hilangnya perempuan dalam kebijakan atau program pemerintah terjadi karena aturan-aturan hukum yang terkait dengan eksistensi mereka hanya merujuk pada prinsip HAM yang mengatur tentang hak sipil dan politik (hak sipol) dan hak ekonomi, sosial dan budaya (hak ekososob) dan tidak mengadopsi prinsip HAM yang ada dalam CEDAW.

Perempuan Aceh dalam Perjuangan Mencari Keadilan

Perempuan Aceh banyak menyumbang pada proses perdamaian yang terjadi di sana. Pada awal 1999, rakyat Aceh mulai mengembangkan wacana untuk referendum. Pada awal tahun 2000, saat Aceh masih dalam situasi konflik, 450 orang

perempuan Aceh berkumpul untuk melaksanakan musyawarah yang disebut *Duek Pakat Inong Aceh* (DPIA). DPIA I dilaksanakan di Anjong Mon Mata, Banda Aceh pada tanggal 19-22 Februari 2000 yang menghasilkan 22 rekomendasi. Fokus rekomendasi ditujukan untuk memastikan penyelesaian konflik Aceh dengan cara damai melalui meja perundingan. Cara ini akhirnya yang dikembangkan sebagai cara untuk dapat menampung semua suara melalui perundingan di Helsinki. Akan tetapi di dalam proses meja perundingan tersebut, perempuan Aceh terlupakan. Secara umum perundingan menghasilkan jalan damai, suasana yang kondusif bagi semua orang, akan tetapi keadaan akan berbeda jika melihat masalah dari sisi perempuan.

Pelibatan perempuan dalam proses perundingan damai selanjutnya menjadi terlupakan. Dalam perundingan hanya ada satu orang perempuan dari Aceh dan perannya selama proses negosiasi sangat terbatas. Perempuan tidak memiliki daya kontrol terhadap proses dan hasil dari setiap perundingan damai, hingga pada akhirnya perempuan tidak memperoleh persamaan kesempatan dalam menikmati manfaat dari hasil perundingan perdamaian. Resolusi 1325 tahun 2000 Dewan Keamanan Persatuan Bangsa Bangsa (DK PBB) memang sudah mensyaratkan perempuan untuk ikut serta dalam perumusan perdamaian dan memberikan perlindungan hukum terhadap hak perempuan dalam situasi konflik dan masa transisi, namun dalam konteks penyelesaian konflik di Aceh yang sama sekali tidak melibatkan unsur PBB di dalamnya penerapan resolusi 1325 tidak dapat dijamin (Suherman, 2012: 59).

Perempuan Aceh tidak tinggal diam, mereka bergerak, memberontak, menyuarkan hak-hak mereka. Tercatat sejak konflik berlangsung hingga sekarang kurang lebih 30 lembaga swadaya masyarakat perempuan mampu bertahan dan menunjukkan eksistensi dan kepedulian mereka terhadap nasib perempuan di Aceh, terutama perempuan korban konflik. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) adalah inisiatif dari pegiat hak asasi manusia, termasuk gerakan perempuan, untuk menangani korban pelanggaran HAM akibat penerapan operasi militer dan konflik antara pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka.

Pengertian KKR sendiri adalah komisi yang dibentuk secara resmi oleh pemerintah untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran HAM berat yang terjadi pada periode tertentu. Di tingkat nasional Mahkamah Konstitusi menggagalkan pembentukan KKR nasional, dengan alasan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Sementara pada tingkat Aceh, pembentukan KKR adalah amanat dari Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki 15 Agustus 2005 dan Pasal 229 UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. KKR bertujuan untuk memulihkan luka korban dan mengembalikan hak-hak korban, dan ini adalah bagian dari kewajiban pemerintah. Selain itu, pembentukan KKR lebih dimungkinkan secara teknis dan secara substansi dibandingkan pembentukan pengadilan HAM. Masih berhubungan dengan KKR, maka pada 15 Februari 2006 dibentuk Badan Re-integrasi Aceh (BRA), sebagai bagian dari mandat MoU Helsinki. Tugas BRA adalah menyalurkan dana reintegrasi pada mantan kombatan dan masyarakat yang terkena dampak konflik.

BRA menyalurkan dana reintegrasi pada para kombatan yang laki-laki, melupakan peran perempuan Aceh yang juga sudah “berjuang”. Selain itu, BRA tidak sensitif terhadap kebutuhan perempuan. Ketika konflik berlangsung tidak jarang perempuan Aceh mengalami kasus perkosaan, penyiksaan dan perampasan harta benda. Namun, kasus mereka tidak masuk pada jalur hukum melainkan diselesaikan dengan jalan “perdamaian”. Para perempuan tersebut tidak dapat bersuara, selain tidak mendapatkan jalur hukum, mereka juga mengalami tekanan sebagai perempuan korban kekerasan berbasis gender. Kasus mereka sulit dibawa ke pengadilan karena sulitnya mengumpulkan alat bukti visum tentang tindak pemerkosaan dan penganiayaan yang terjadi bertahun-tahun silam. Selain itu, ada ketakutan dan kekhawatiran dari korban bahwa dengan menyeret pelaku tindak pemerkosaan dan kekerasan kala itu akan menyebabkan konflik kembali pecah.

Dari kenyataan itulah mengapa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Perempuan dan pegiat HAM di Aceh sangat mengharapkan kehadiran KKR. Keadilan tidak pernah hadir kepada korban perempuan baik berupa pengadilan atau hanya sekedar pemulihan fisik dan psikologis dari pemerintah pusat dan daerah. Sebagai langkah awal

mereka berinisiatif untuk membuat naskah akademis mendukung KKR, dan pada tahun 2008 dibentuk Komisi Pengungkapan Kebenaran Aceh (KPK-Aceh), yang terdiri dari berbagai LSM HAM di Aceh, yang melakukan tugas-tugas jaringan mendukung KKR. Pada September 2008 draft qanun KKR diajukan kepada eksekutif untuk segera ditindaklanjuti namun isu HAM dianggap tidak populer oleh pihak eksekutif hingga akhirnya draf tersebut mandek.

Melihat respon dingin dari eksekutif, KPK-Aceh kembali bertindak, pada Desember 2008 KPK-Aceh memasukkan draf qanun melalui legislatif. Awalnya terlihat ada gejala yang baik dengan diadakan beberapa kali pertemuan pada 2009. Namun setelah pergantian anggota dewan setelah 2009, draf ini tidak dibahas lagi. Selama ini pembahasan draf terhambat karena anggota dewan cenderung menyukai isu populer, seperti qanun syariat. Selain tentu saja adanya pemahaman bahwa dengan adanya KKR maka akan banyak orang yang menjadi pesakitan. Faktor lainnya yang berperan adalah pemahaman yang minim dari anggota dewan terhadap pentingnya KKR. Dibandingkan dengan peradilan HAM keberadaan KKR yang bersifat nonlitigasi sesungguhnya memudahkan proses penyelesaian setiap kasus pelanggaran HAM yang akan membawa keadilan bagi para korban dan pengakuan dari pelaku kejahatan tanpa adanya pemidanaan. Oleh karena itu seharusnya keberadaan KKR tidak menimbulkan resistensi baik dari rakyat Aceh maupun pemerintah pusat. Selain pemahaman tentang keberadaan KKR yang belum menyeluruh permasalahan lain adalah minimnya representasi perempuan di dalam pembahasan draft.

Karena respon yang kurang tegas dari eksekutif maupun legislatif, KPK-Aceh mengembangkan kegiatan penguatan pada para korban, mengawasi dan mendokumentasikan masalah yang berhubungan dengan pelanggaran HAM khususnya yang terjadi pada masa penerapan DOM dan darurat militer di Aceh. Mengingat bahwa KKR adalah lembaga sementara maka penting untuk menentukan jangka waktu peristiwa pelanggaran HAM yang akan diproses oleh KKR Aceh nantinya, KPK-Aceh mengusulkan bahwa ada rentang waktu yang dibatasi seperti Periode DI/TII (1953-1963), konflik politik 1965 (1965-1970), DOM (1989-1998), pasca DOM (1998-2005). Namun, pihak legislatif tidak menginginkan

pembatasan waktu ini. Batas waktu diajukan dengan mempertimbangkan bukti, kesediaan dan keberadaan saksi, kesediaan korban untuk berbicara, dan bukti-bukti kelembagaan dan organisasi dari kekerasan yang pernah terjadi.

KPK-Aceh fokus mendorong lahirnya KKR Aceh karena peradilan HAM sulit dilaksanakan karena adanya interpretasi terhadap Pasal 28 UU Pemerintahan Aceh, di mana pengadilan hanya untuk kasus setelah adanya undang-undang ini. Sebelum adanya UU ini, maka pengadilan dilaksanakan di Medan, Sumatera Utara. Selain itu, masih rumitnya hubungan kerjasama antara Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang melakukan penyelidikan dan Kejaksaan Agung yang melakukan penyidikan yang akan menghambat proses.

Konflik selalu menghasilkan korban yang tidak sedikit jumlahnya. Mereka mengalami penderitaan fisik, mental, kerugian materiil, atau penderitaan secara sosial lewat berbagai bentuk kejahatan kemanusiaan (*human right abuses*) seperti pembunuhan, penghilangan secara paksa, penyiksaan, perkosaan, perampasan harta, atau diskriminasi politik. Peneliti Human Rights Watch (HRW), Andreas Harsono (*Perspektifnews.com*, 17 April 2013), menyebutkan ada 13 kategori pelanggaran Hak Azasi Manusia (HAM) yang pernah terjadi di Aceh, antara lain, pembunuhan ekstrajudisial, penyerangan terhadap kaum sipil, penghilangan paksa, penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang, kekerasan seksual, penahanan sewenang-wenang dan pelanggaran proses hukum, pemindahan paksa, penjarahan dan perampasan saat perang. Selama 1989-1998 (periode Daerah Operasi Militer (DOM)) saja tercatat 1.958 orang diculik, 1.321 orang dibunuh, 3.430 orang dianiaya, dan 160 perempuan menjadi korban kekerasan seksual (UNFPA, 2005:6).

Pada 2007, Pelapor Khusus Komnas Perempuan untuk Aceh dalam laporannya mencatat 103 kasus kekerasan terhadap perempuan (KTP). Kasus-kasus ini tersebar di tiga belas kota/kabupaten di NAD, yaitu Banda Aceh, Aceh Besar, Aceh Jaya, Aceh Barat Daya, Pidie, Bireun, Lhokseumawe, Aceh Utara, Aceh Timur, Langsa, Aceh Tengah, Aceh Tamiang dan Benar Meriah. Kasus terbanyak ada di Pidie, yaitu 26 kasus. Kemudian 12 kasus di Banda Aceh, 11 kasus Aceh

Utara, 10 kasus Aceh Barat Daya dan 9 kasus baik di Aceh Besar maupun Aceh Timur. Sebanyak 8 kasus di Aceh Tengah, 7 kasus di Bireun, 5 kasus di Lhokseumawe, 2 kasus di Bener Meriah dan satu kasus masing-masing ditemukan di Aceh Jaya, Langsa, dan Aceh Tamiang. Jumlah kasus tidak mencerminkan jumlah korban dan juga jumlah pelaku. Hal ini karena ada beberapa kasus yang korban maupun pelaku lebih dari satu orang. Kasus-kasus ini terjadi pada masa operasi militer (≤ 1999 , 2 kasus), masa dialog damai (2000-Mei 2003, 14 kasus), masa Darurat Militer & Darurat Sipil (Mei 2003–Agustus 2005, 65 kasus), Pasca MoU Damai (\geq Agustus 2005) dan 5 kasus lintas periode. Total 103 kasus ini sungguh-sungguh hanyalah pucuk kecil dari timbunan kasus kekerasan terhadap perempuan Aceh (Komnas Perempuan, 2007).

Suara korban adalah suara yang sunyi dan tersembunyi. Di Pidie terdapat Pos Satuan Tugas Strategis dan Taktis Komando Pasukan Khusus (Sattis Kopassus) yang dijuluki Rumoh Geudong. Rumah yang menakutkan ini adalah tempat penyiksaan, pemerkosaan, bagi laki-laki dan perempuan yang dituduh sebagai anggota GAM maupun mereka yang diduga menjadi pendukung GAM. Pada 12 Agustus 1998, rumah ini dikunjungi oleh tim pencari fakta yang dipimpin oleh Baharudin Lopa. Tetapi kemarahan massa membuat rumah dibakar. Kemarahan yang terlalu dini itu membuat pencarian fakta menjadi semakin sulit. Salah satunya adalah kasus yang menimpa RM, salah satu korban kekerasan yang terjadi selama konflik Aceh. Kasus pemerkosaan dan penyiksaan RM seperti terlupakan, perempuan ini disekap di Rumah Geudong ketika berumur 17 tahun dan mengalami penyiksaan, pelecehan, pemerkosaan. RM yang pernah menolak pemerkosanya terpaksa mengalami penyiksaan ketika payudaranya dipotong. Penderitaan fisik dan batin akibat penyiksaan bertahun-tahun tidak pernah hilang. RM pernah menikah dan mendapatkan dua orang anak, tetapi akhirnya suaminya meninggalkan dia dengan alasan ketidaksempurnaannya sebagai perempuan. Tidak pernah ada bantuan atau respon dari pemerintah terhadap kasus RM padahal RM sudah seringkali diwawancarai oleh Komnas HAM mengenai kasusnya tapi tidak pernah ada tindak lanjut yang berarti. Menurut keterangan RM hanya sekali bantuan pemerintah yang diterima olehnya,

itu pun bantuan bencana alam gempa dan tsunami tahun 2004.

Selain RM, RD hadir tidak hanya sebagai korban tapi juga sebagai kombatan GAM, dulu tugasnya adalah mendukung logistik bagi tentara GAM di Pidie. RD sudah lepas dari cengkraman konflik dan sekarang aktif membangun perekonomian melalui koperasi di desanya. Meskipun sudah berganti suasana, sulit bagi RD untuk berbagi cerita, dia masih takut dan berdalih sudah melupakan peristiwa tersebut terlebih lagi salah satu kakaknya tewas tertembak oleh tentara. Sangat terlihat jelas dari wajah RD bahwa dirinya masih menyimpan trauma.

Setelah melihat kondisi beberapa kasus seperti ini, selain juga sebagai sarana pemenuhan hak korban, KKR dapat kiranya diperluas fungsinya dengan memasukkan upaya pemulihan psikososial. Pemulihan ini dapat memutus rantai kekerasan yang dialami individu, sehingga yang bersangkutan dapat berdialog dengan rasa sakit, kemarahan, dendam, dan yang terpenting mengobati trauma korban sehingga korban dapat kembali secara utuh di masyarakat.

Hingga akhirnya pada Desember 2013 qanun KKR berhasil disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Aceh menjadi Qanun Aceh No.17 tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Namun ini bukan akhir dari perjuangan para pegiat HAM Aceh, pembentukan KKR Aceh tetap perlu dikawal mengingat qanun KKR yang masih menyimpan banyak kekurangan. Kekurangan-kekurangan tersebut juga diakui oleh pemerintah pusat karena kemudian pada April 2014, Kementerian Dalam Negeri memberikan hasil klarifikasi tim kemendagri RI bersama dengan kementerian dan lembaga non kementerian terkait tentang pengujian qanun KKR. Berdasarkan laporan Kemendagri beberapa substansi qanun dimaksud bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga pemerintah Aceh diminta untuk berkoordinasi dengan DPR Aceh untuk menyesuaikan substansi Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013, tentang KKR dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Aceh *Tribunnews*, 23 Juni 2014). Itu artinya proses pembentukan KKR Aceh masih menggantung.

Jalan keadilan bagi para korban konflik masih jauh terbentang.

Ada tiga isu penting dari tercapainya perjanjian perdamaian Helsinki, yaitu pembentukan pengadilan HAM dan pembentukan KKR; pilkada Aceh; dan pembentukan qanun. Hingga kini pembentukan pengadilan HAM dan KKR adalah yang belum berhasil tercapai sejak perjanjian tersebut disahkan pada 2006. Menurut Hilda Suherman, kegagalan dalam desain kerangka aturan hukum perlindungan, --baik internasional, nasional, maupun lokal-- untuk melindungi hak-hak perempuan di Aceh pada level implementasi disebabkan hukum tidak dapat dipisahkan dari politik secara mutlak (Suherman, 2012). Proses pembentukan qanun KKR-Aceh yang diwarnai negosiasi politik dan kepentingan golongan tertentu akhirnya membuat implementasi KKR-Aceh menjadi gagal.

Perempuan dalam Konflik Agraria

Setelah terjadinya bencana tsunami, berdasarkan program Reconstruction of Aceh Land Administration System (RALAS) tahun 2006-2007 di beberapa wilayah Provinsi NAD yang terdampak bencana tsunami seperti Kabupaten Pidie, jumlah sertifikasi tanah atas nama perempuan justru lebih banyak dibandingkan dengan laki-laki. Menurut Kadriah (2009), hal ini tidak terlepas dari sistem pewarisan tanah dan hak kepemilikan waris di wilayah Pidie yang memang diturunkan dari orang tua kepada anak perempuan tertua (Kadriah, 2009: 348). Namun pada kenyataannya yang diwariskan kepada anak perempuan hanya tanah pekarangan, tanah sawah dan tanah kebun diwariskan kepada anak laki-laki. Masih berdasarkan RALAS, tanah-tanah produktif seperti sawah, kebun dan tambak memang lebih banyak disertifikasi atas nama anak laki-laki (Kadriah, 2009: 349). Data ini mencerminkan bahwa belum setaranya pembagian kerja perempuan dan laki-laki dalam wilayah publik dan domestik. Wilayah publik masih didominasi oleh laki-laki

Pola patriarki yang masih cukup kuat di Aceh juga tercermin dari masih minimnya peran perempuan dan penempatan perempuan dalam posisi penting di dalam suatu pemerintahan lokal. Menurut catatan salah satu LSM, yaitu Flower Aceh, di seluruh daerah di Aceh yang telah

menerapkan pola pemerintahan lokal, baru ada empat orang perempuan yang terpilih menjadi anggota *Tuhapeut*. *Tuhapeut* merupakan perangkat gampong atau lembaga perwakilan atau lembaga musyawarah gampong. Anggota *Tuhapeut* biasanya tidak diangkat pemilihan oleh warga melainkan melalui pengajuan diri warga secara individual. Salah satu kelebihan dan keunikan yang harus dimiliki oleh anggota *Tuhapeut*, antara lain pengetahuan dan kearifan dalam masalah-masalah yang berkaitan dengan kemasyarakatan (Kurdi, 2005: 52).

Dalam kasus-kasus konflik agraria, gambaran mengenai perempuan umumnya adalah sebagai korban, dan itu tidak berbeda dengan yang terjadi di NAD. Namun, pengalaman menarik didapatkan dari kasus Perseroan Terbatas Semen Andalas Indonesia (PT. SAI) atau PT. Lafarge dan konflik pembangunan Embung Lambadeuk di Aceh yang menggambarkan peran penting perempuan dalam solusi keseharian konflik yang terjadi. Dalam kasus PT. SAI, ketika terjadi krisis air tahun 2012 bersamaan dengan dibukanya daerah wisata air dan dibuatnya pipa untuk mengalirkan air ke wilayah tambang PT. SAI atau PT. Lafarge, kaum perempuan merupakan pihak yang terdampak paling berat. Kehidupan sehari-hari mereka yang mengandalkan air menjadi lebih berat, jarak yang mereka tempuh untuk mengambil air menjadi jauh karena harus langsung ke sumber mata airnya atau menunggu berjam-jam di malam hari untuk mendapat jatah pasokan air yang lebih baik. Untuk mengatasi krisis air ini, upaya formal sudah ditempuh oleh para pimpinan gampong, tetapi belum menemukan solusi.

Akhirnya upaya informal ditempuh oleh kaum perempuan, salah satunya MA. MA memiliki kedai makan yang rutin dikunjungi pegawai PT. SAI untuk makan siang. MA dan rekan-rekan ibu lainnya sesama pemilik kedai mencurahkan kesulitan mereka untuk mendapatkan air bersih sebagai bentuk protes kepada para pegawai PT. SAI, hingga akhirnya protes mereka itu didengar oleh salah satu pegawai yang memiliki kewenangan dalam pengawasan pipa air dari mata air ke lokasi tambang dan pipa yang melewati desa-desa di wilayah tersebut. PT. SAI kemudian mengubah kebijakan terkait penyaluran pipa-pipa air, melalui dana *Corporate Social Responsibility* (CSR) dibuat pipa-pipa khusus untuk mengalirkan air ke desa-

desa yang berada di lokasi mata air tempat PT. SAI mengambil cadangan air dengan lokasi tambang, termasuk gampong Meunasah Bau yang merupakan tempat tinggal MA.

Kasus berbeda terjadi di Kecamatan Peukan Bada, Kabupaten Aceh Besar tempat dilaksanakannya proyek pembangunan embung, yaitu tempat penampungan air yang dilaksanakan oleh Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air Provinsi NAD. Pengerjaan proyek penampungan air ini sangat mengganggu kehidupan warga di desa-desa terdekat seperti Desa Lampageu, Desa Lamguron, Desa Lambaro, dan Desa Lambadeuk. Tidak ada akses jalan khusus yang dibuat untuk menuju lokasi proyek, mereka menggunakan jalan umum yang juga digunakan oleh warga desa. Mobil, truk, dan kendaraan proyek lainnya melewati pemukiman warga sehingga menimbulkan polusi udara dan polusi bunyi. Selain polusi, kendaraan yang lalu lalang dapat membahayakan keselamatan warga, terutama perempuan dan anak-anak yang sehari-hari juga menggunakan jalan tersebut untuk beraktivitas.

Pemuka gampong dan kaum lelaki sudah berupaya mencari solusi formal bagi persoalan ini, tetapi tetap saja kendaraan proyek masih lalu lalang dengan kecepatan tinggi di sekitar lingkungan mereka. Akhirnya ibu-ibu melakukan upaya luar biasa, mereka menyetop setiap kendaraan proyek yang lewat dan memperingatkan kepada para pengemudi untuk mengemudi perlahan ketika masuk jalan lingkungan mereka agar tidak membahayakan jiwa warga setempat, terutama anak-anak.

Dalam beberapa kasus konflik agraria, perempuan banyak terlibat dalam upaya informal. Untuk dua kasus diatas perempuan berhasil memberikan solusi bagi permasalahan yang dihadapi, ini adalah bentuk penyesuaian kaum perempuan terhadap kondisi yang muncul selama konflik, dan bagaimana cara agar konflik yang ada sesedikit mungkin berdampak terhadap kehidupan mereka sehari-hari. Tim Fasilitasi Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan Aceh dibentuk dengan anggota-anggota secara *in-officio*, tergantung dari jabatan, sehingga pejabat yang terpilih itu yang nantinya akan menjadi anggota tim fasilitasi, dan sayangnya dari semua pejabat yang terpilih tidak ada yang perempuan. Berdasarkan

Keputusan Gubernur Aceh No.590/457/2013, tim bertugas untuk memetakan hingga mencari solusi terbaik bagi penyelesaian kasus-kasus konflik pertanahan. Namun, tim ini masih belum berhasil mengakomodasi perempuan dan kepentingan perempuan dalam penyelesaian konflik. Gambaran ini menunjukkan bahwa kehadiran perempuan belum menjadi prioritas dalam penyelesaian konflik secara formal, walaupun upaya informal yang ditempuh oleh kaum perempuan banyak memberikan kontribusi positif pada proses terciptanya perdamaian.

Perempuan Ahmadiyah dalam Konflik di NTB

Selain wilayah Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), persoalan konflik sosial belakangan juga terjadi di wilayah Nusa Tenggara Barat (NTB). Di NTB akar konflik lebih kepada sisi religius, konflik antara kelompok agama mayoritas dengan kelompok agama minoritas, yaitu Ahmadiyah. Konflik ini juga dipicu oleh kesenjangan ekonomi antarkelompok. Ahmadiyah adalah salah satu paham tentang ajaran keberagamaan yang sudah ada di Indonesia sejak lama yang berasal dari India. Khususnya di NTB, Ahmadiyah mulai berkembang sejak tahun 50-an, walaupun sejak dulu menjadi perbincangan, masyarakat sekitar cenderung tidak ada masalah dan dapat menerima kehadiran komunitas ini. Namun sejak awal 2000-an, benih-benih konflik di NTB perlahan muncul dipicu oleh kesenjangan sosial dan ekonomi. Secara umum Jamaah Ahmadiyah Indonesia (JAI) memiliki dorongan yang kuat untuk selalu bekerja dan berusaha. Oleh karena itu, kegiatan perekonomian mereka berkembang dengan baik dibandingkan dengan komunitas disekitarnya. Kemandirian adalah salah satu norma yang diajarkan, salah satunya dalam membangun masjid. Berdasarkan informasi dari mereka, Jamaah Ahmadiyah berusaha untuk mendapatkan tambahan uang dengan bekerja dan menghindari diri dari meminta pertolongan pada khalayak. Kadang mereka membeli rumah atau bangunan dan kemudian bangunan tersebut diubah fungsi menjadi tempat ibadah. Dengan mekanisme menyumbang pada jamaah, maka mereka mampu membiayai kegiatan secara mandiri.

Selain kesenjangan ekonomi sebenarnya dapat diterima di dalam kehidupan keseharian, akan tetapi situasi setelah 1998 memang memunculkan

berbagai konflik horisontal, dan Ahmadiyah terkena imbasnya. Kesenjangan antara nilai toleransi yang dikembangkan dengan kenyataan di lapangan menjadi makin besar ketika Fatwa MUI pada Munas II tentang Ahmadiyah Qodyaniyah menetapkan aliran Ahmadiyah berada di luar Islam, sesat, dan menyesatkan, serta orang Islam yang mengikutinya adalah murtad (keluar dari Islam). Hal ini juga ditegaskan lagi dengan Fatwa MUI pada Munas VII yang menetapkan pemerintah berkewajiban melarang penyebaran paham tersebut di Indonesia dan membekukan organisasi serta menutup semua tempat kegiatannya (*Republika*, 27 Februari 2011). Fatwa MUI ini memicu kelompok-kelompok yang kontra dengan keberadaan ajaran Ahmadiyah di Indonesia untuk melakukan kekerasan terhadap JAI. Padahal, dalam salah satu poin Surat Keputusan Bersama tiga menteri dijelaskan bahwa tidak boleh melakukan kekerasan atas nama perbedaan agama. Masyarakat juga dilarang untuk melakukan tindakan yang melawan hukum terhadap JAI atau Jamaah Ahmadiyah Indonesia. Namun kenyataannya kekerasan terhadap JAI tidak dapat dihindarkan, bahkan pelaku kekerasan tidak dapat ditindak secara hukum.

Kekerasan terhadap jamaah Ahmadiyah adalah sebuah kekerasan yang sudah berlangsung berkali-kali dan sudah berpola. Dalam hal ini pola penyerangan terhadap kelompok ini sudah tercium oleh kelompok, tetapi mereka hanya bisa berjaga karena waktu penyerangan tidak diketahui dengan pasti. Menghadapi situasi yang rentan seperti itu, perempuan dan anak, dan beberapa anggota masyarakat sudah diungsikan dan ketika konflik mereda untuk sementara waktu mereka kembali lagi ke rumah dan akan mengungsi kembali ketika konflik kembali pecah. Pengungsian bukan penyelesaian dari suatu konflik. Rumah adalah daya tarik dan pusat kehidupan. Jamaah Ahmadiyah mengalami kekerasan karena tercerabut dari pusat kehidupan itu. Berulang kali konflik Ahmadiyah pecah di NTB, berkali-kali juga mereka mengalami kehancuran dan kehilangan aset. Ada beberapa Jamaah Ahmadiyah yang masih memiliki hak atas rumah mereka, tetapi hak tersebut tidak dapat diakses karena dalam kondisi rusak, serta keberadaan penambangan pasir disamping rumah mereka yang dapat membuat rumah mereka longsor.

Selama konflik berlangsung dan tinggal di pengungsian asrama transit, Jamaah Ahmadiyah harus mengubah cara hidup mereka dan mengubah kebiasaan dan pola pertanian yang biasa mereka lakukan, dengan cara penghidupan di kota. Beberapa laki-laki masih mengerjakan sawah milik orang lain, beberapa lagi mengojek. Penghidupan yang sama sekali baru adalah berdagang seperti menjual mi keliling, dan pekerjaan serabutan sebagai tukang. Jamaah Ahmadiyah berstrategi dalam konflik untuk bertahan hidup. Perempuan adalah yang pertama yang meredam konflik. Mereka mencoba kembali beraktivitas dan menjalankan roda kehidupan seperti biasa. Perempuan tidak mengalami kekerasan, baik fisik maupun psikologis di pasar di mana mereka beraktivitas. Perempuan-perempuan tersebut bangkit kembali mengelola lokasi pengungsian yang sangat terbatas. Mereka harus bangkit untuk anak dan suami serta komunitas mereka. Para perempuan melakukan kegiatan menguatkan diri dan komunitas mereka. Konflik Ahmadiyah yang terjadi sejak 2002 di NTB ini masih cenderung “baru” dibanding konflik yang terjadi di tempat lain seperti di Aceh (1989-2005), hingga belum terdapat gerakan perempuan yang solid yang benar-benar bergerak untuk memperjuangkan hak-hak perempuan selama konflik berlangsung seperti yang terjadi pada perempuan-perempuan Aceh. Selama ini perempuan Ahmadiyah hanya bergerak secara sporadis dan informal.

Kelompok Ahmadiyah di Indonesia adalah komunitas yang solid walau mengalami kekerasan dan diskriminasi selama bertahun-tahun. Dalam beberapa situasi sosial terdengar juga suara-suara perempuan. Sebagai individu secara beragam, seorang anak perempuan, sebut saja X menceritakan tentang ibu dan ayahnya yang mengalami kekerasan. Ketika rumahnya diserang oleh massa yang kontra dengan keberadaan Ahmadiyah, ibu dari X diperintahkan oleh suaminya untuk mencari keselamatan ke rumah kepala desa. Namun sang ibu urung untuk pergi ke rumah kepala desa karena curiga kepala desa juga bagian dari kelompok yang menyerangnya. Ketika hendak bersembunyi sang ibu terhadang oleh kelompok yang telah membunuh suaminya. Kelompok tersebut juga menyerang sang ibu. Serangan mereka walaupun menyebabkan luka parah tapi tidak menyebabkan kematian, sang ibu berpura-pura mati

hingga kelompok tersebut pergi. Selama beberapa saat sang ibu terbaring di pinggir jalan dengan berpura-pura mati hingga datang polisi untuk menolongnya.

Kisah lain adalah Y. Y adalah seorang istri dari pria yang bukan dari komunitas Ahmadiyah. Y dipaksa oleh keluarga suaminya untuk keluar dari Ahmadiyah. Namun, Y lebih memilih komunitasnya dan meninggalkan suaminya. Anehnya, ketika telah berada di asrama transito, suami Y datang untuk kembali hidup bersama. Y menerima suaminya kembali. Namun, setelah beberapa saat kondisi kesehatan suaminya menurun dan sering sakit akibat kondisi asrama transito yang tidak layak. Y sebagai Jamaah Ahmadiyah harus berjuang mempertahankan eksistensinya dengan gempuran kekerasan dan diskriminasi, tetapi di saat bersamaan Y juga harus mengambil peran kepala keluarga dan mendorong suaminya yang sakit-sakitan untuk memiliki semangat kembali.

Kenyataan yang ditemukan di lapangan, kondisi dan perhatian terhadap perempuan yang mengalami konflik sangat terbatas. Lembaga yang melihat dan memperhatikan hal ini adalah lembaga yang berjuang atas nama perempuan seperti Komnas Perempuan. Namun pada tingkat lokal, tidak ada upaya untuk melakukan pemberdayaan dan perlindungan kepada perempuan dan anak. Padahal masalah yang dihadapi oleh jamaah Ahmadiyah sangat mendasar seperti tidak diberikan hak warga negara dengan tidak memperoleh KTP. KTP adalah kebutuhan dasar. Pendataan dilakukan berdasarkan KTP, setiap bantuan dari pemerintah dialokasikan sesuai dengan data KTP. Sudah tentu jamaah Ahmadiyah yang tidak memiliki KTP tidak akan merasakan program-program bantuan maupun program-program pemberdayaan dari pemerintah, sehingga secara otomatis mereka termarginalkan.

Lebih khusus lagi persoalan yang berhubungan dengan perempuan. Akibat tidak adanya KTP perkawinan yang terjadi antara mereka tidak diakui oleh negara. Jamaah Ahmadiyah tidak dapat mengurus surat nikah sebagaimana mestinya. Hal ini berimbas pada hak-hak perempuan dalam keluarga. Perempuan yang menikah tanpa adanya surat akan mengalami kesulitan dalam membuat akte kelahiran, dan perihal pewarisan. Selain itu, tanpa adanya surat nikah atau pencatatan

nikah maka tidak ada tekanan sosial bagi laki-laki atas kewajibannya pada keluarga.

Berbeda dengan kaum perempuan, anak-anak Ahmadiyah yang bersekolah di sekolah umum tanpa dapat dihindari mendapatkan kekerasan psikologis. Bahkan beberapa anak mengalami kekerasan fisik, sebagai bentuk dari identitas yang melekat pada mereka. Ahmadiyah adalah kelompok yang solid dan memiliki hierarki yang berhubungan dengan pengurusan komunitas serta kebutuhan mereka. Selain itu, hubungan komunitas di daerah dengan komunitas pada tingkat nasional cukup baik, sehingga ada upaya dari komunitas untuk mengatasi masalah, seperti memindahkan beberapa anak ke daerah lain untuk bersekolah.

Selain itu, masalah yang harus dihadapi Jamaah Ahmadiyah selama pengungsian adalah upaya provokasi dan agitasi masih terus berlangsung dari komunitas luar untuk memancing emosi mereka. Jemaat Ahmadiyah yang sudah dewasa memahami situasi ini dan mereka berusaha untuk menghindarkannya. Pada umumnya mereka yang menahan diri dan membiarkan aktifitas agitasi tersebut. Namun yang agak sulit dikontrol adalah yang terjadi pada anak-anak. Beberapa anak jemaat Ahmadiyah, terutama yang masih pada tingkat SD mengalami bullying. Di masyarakat aktifitas agitasi yang mencolok juga dilakukan oleh anak-anak, seperti melempar batu, mengotori kamar mandi dan sebagainya.

Upaya perlindungan dibangun melalui Rencana Aksi Nasional Perlindungan dan Pemberdayaan dan Anak dalam Penanganan Konflik. Namun, pelaksanaan di daerah terkendala oleh situasi sosial yang tidak membela kelompok ini. Kelompok Ahmadiyah menjadi kelompok yang teridentifikasi secara politis, sehingga mempersulit upaya untuk mengatasi dan melakukan rekonsiliasi setelah terjadinya konflik.

Kebijakan di Wilayah Konflik bagi Perlindungan Perempuan

Untuk menjawab persoalan konflik di berbagai daerah terutama perlindungan terhadap perempuan dan anak di wilayah konflik, pemerintah Indonesia sudah membuat aturan yang berhubungan dengan konflik sosial dan perlindungan perempuan, dimulai sejak 1984 ketika Indonesia meratifikasi *Convention on Elimination All Form Discrimination*

Against Women (CEDAW) melalui Undang-Undang No. 7 tahun 1984 tentang Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Dengan meratifikasi CEDAW diharapkan adanya pengakuan terhadap hak-hak perempuan sebagai Hak Asasi Manusia (*Women's Rights are Human Rights*). Dengan meratifikasi CEDAW negara dituntut untuk mengakui adanya berbagai bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan mewajibkan negara untuk berupaya menghapuskannya.

Walaupun sejak diratifikasi tahun 1984 CEDAW sudah menuntut pembentukan UU yang lebih implementatif untuk mencapai kesetaraan gender, baru pada 2008 ada wacana pembentukan Rancangan Undang-Undang Kesetaraan dan Keadilan Gender (RUU KKG). Sayangnya, hingga akhir 2014 RUU tersebut belum disahkan menjadi UU oleh DPR). Keberadaan UU KKG adalah melindungi dan menjamin hak setiap orang untuk bebas dari perlakuan diskriminatif sesuai dengan amanat UUD 1945. Untuk menciptakan sistem dan penegakan hukum yang berkeadilan gender RUU KKG diharapkan mengadopsi tiga prinsip dasar dalam CEDAW. *Pertama*, prinsip persamaan menuju persamaan substantif yakni memandang persamaan hak lelaki dan perempuan. *Kedua*, prinsip nondiskriminasi terutama diskriminasi berdasarkan jenis kelamin dalam pemenuhan kebebasan-kebebasan dasar dan hak asasi manusia. *Ketiga*, prinsip kewajiban negara bahwa negara peserta adalah aktor utama yang memiliki tanggung jawab untuk memastikan terwujudnya persamaan hak lelaki dan perempuan dalam menikmati semua hak ekonomi, sosial, budaya, sipil, dan politik.

Indonesia juga mengakomodasi Rekomendasi Umum No.19 dan selanjutnya untuk peraturan yang lebih implementatif Indonesia menerjemahkan mandat resolusi PBB 1325 dengan membuat Rencana Aksi Nasional Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Penanganan Konflik (RAN P3A-PK). Di dalam dokumennya disebutkan bahwa

“Rencana Aksi Nasional Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Penanganan Konflik yang selanjutnya disingkat RAN P3A-PK adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan terencana yang berfungsi sebagai pedoman untuk melindungi dan memberdayakan perempuan

dan anak baik sebelum, pada saat, maupun sesudah terjadi konflik”.

Pada Pasal 2 disebutkan bahwa penanganan pemberdayaan perempuan dan anak dalam penanganan konflik adalah sebagai berikut:

- (1) Menghormati dan menjamin hak asasi perempuan dan anak, demi peningkatan martabat kemanusiaan, keadilan dan kesejahteraan;
- (2) Melindungi perempuan dan anak dari segala bentuk kekerasan;
- (3) Memenuhi kebutuhan dasar dan spesifik perempuan dan anak dalam penanganan konflik sosial; dan
- (4) Memberdayakan perempuan dan anak korban konflik, serta berperan dan berpartisipasi dalam penanganan konflik.

Ditambah lagi dengan peraturan seperti pengarusutamaan gender, maka penanganan kebutuhan dan kepentingan perempuan dan anak harusnya sudah menjadi perhatian dari seluruh lini birokrasi.

Konteks perempuan di wilayah konflik memberikan gambaran yang beragam yang sesuai dengan wilayah dan jenis konfliknya. Konflik di Aceh menyisakan pertanyaan besar tentang bagaimana penanganan perempuan yang mengalami kekerasan. Rekonsiliasi konflik secara umum dan bahwa pengakuan terhadap ke-Aceh-an sudah mulai muncul, tetapi bagi perempuan perkembangannya belum kelihatan. KKR-Aceh adalah kelembagaan yang lebih mungkin tercipta dan lebih mungkin dijalankan dibandingkan dengan Pengadilan HAM. Perempuan Aceh melalui beberapa gerakan perempuan juga berinisiatif mengangkat KKR-Aceh sebagai salah satu cara pemberian hak perempuan korban konflik. Namun kenyataannya perhatian kepada perempuan yang mengalami kekerasan pada masa konflik yang lalu cenderung kurang diperhatikan dan tidak dianggap penting. Kemudian ketika kelembagaan KKR menjadi wacana dan kegiatan bagi tawar menawar antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal, posisi dan kepentingan perempuan menjadi tidak diperhatikan.

Walaupun sudah melalui perjuangan yang panjang, KKR-Aceh dapat dikatakan gagal terbentuk. Proses pembentukan qanun KKR-Aceh yang diwarnai negosiasi politik dari pihak-pihak yang berkepentingan serta masih belum pahamnya

pemangku kebijakan di Aceh akan pentingnya KKR-Aceh bagi keadilan korban konflik menyebabkan perjuangan pegiat HAM dan gerakan perempuan menjadi sia-sia. Perjanjian Damai Helsinki membuat upaya hukum normal cukup sulit ditempuh karena penerapan dualisme hukum di Aceh, yaitu penerapan syariah islam dan hukum nasional secara bersamaan. Mekanisme hukum di Indonesia hingga saat ini belum berhasil memberikan keadilan bagi korban konflik di Aceh. Para korban masih membutuhkan upaya hukum luar biasa seperti KKR. Wacana pembentukan KKR sesungguhnya masih dapat diangkat kembali dengan syarat semua pihak yang terlibat, legislatif, dan eksekutif memiliki visi dan misi yang sama Untuk membawa keadilan bagi para korban konflik. untuk memulainya adalah dengan memberikan pengetahuan kepada eksekutif dan legiskatif tentang apa itu KKR dan manfaatnya bagi rakyat Aceh.

Sementara itu, konflik Ahmadiyah di NTB memperlihatkan bahwa mekanisme perlindungan perempuan yang sudah menjadi bagian dari kebijakan nasional belum menghasilkan mekanisme perlindungan bagi perempuan. Konteks konflik sosial menghasilkan perubahan pola kehidupan yang menjadi pekerjaan berciri perkotaan. Mereka mengalami kekerasan, tetapi mereka mampu bertahan karena pemahaman keagamaan mereka memberikan penguatan. Kalangan anak-anak Ahmadiyah mengalami perundungan, pada orang dewasa terdapat upaya untuk menahan diri terhadap agitasi yang ada.

Pada tingkat kebijakan terlihat adanya kesenjangan antara kebijakan yang ditujukan untuk membuat penguatan dan perlindungan terhadap perempuan dan anak seperti Pengarusutamaan gender dengan pelaksanaannya. Di lapangan tidak terdapat adanya upaya intervensi untuk perlindungan perempuan dan anak, selain karena belum adanya mekanisme yang diturunkan dari kebijakan di tingkat nasional, juga karena konflik agama yang sensitif membuat individu ataupun lembaga “takut” bertindak. Kebijakan pada tingkat lokal seperti KKR yang diinisiasi oleh perempuan bahkan menjadi sandera politik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. RAN P3A-KT merupakan inisiatif untuk mewujudkan kesepakatan global untuk melindungi perempuan dan anak yang tertera pada Resolusi 1325 DK PBB. Pembicaraan tentang RAN ini berjalan cukup alot karena mereka

yang hadir dan mengikuti perkembangan RAN selalu berubah-ubah. Selain itu, terdapat kepentingan kelembagaan yang melihat dari sisi yang berbeda dari sisi RAN. Hingga saat ini RAN P3A-KT masih belum efektif.

Penutup

Selama konflik berlangsung representasi perempuan termarginalkan, padahal dalam mekanisme perlindungan perempuan, kebijakan pemerintah, hingga terciptanya perdamaian, representasi perempuan menjadi penting. Perempuan adalah juga salah satu aktor penting dalam proses perdamaian walaupun seringkali tidak dilibatkan dalam proses formal perdamaian, seperti yang terjadi di Aceh. Dalam konflik sosial representasi perempuan sering termarginalkan, padahal untuk beberapa kasus konflik perempuan menjadi aktor perdamaian. Peran perempuan menjadi termarginalkan ketika proses perdamaian masuk pada proses formal. Sehingga proses pemenuhan hak atas korban konflik khususnya perempuan korban konflik melalui jalur formal mengalami jalan buntu. Oleh karena itu, pemerintah dan masyarakat perlu memberikan ruang diskusi untuk mencari solusi bagaimana memecah kebisuhan perempuan dan meningkatkan akses perempuan di dalam pembicaraan formal tentang perdamaian dan membuka akses keadilan bagi perempuan.

Perempuan Aceh yang sudah ditempa konflik selama puluhan tahun memiliki strategi bertahan hidup dan meredam konflik, baik dalam skala luas maupun skala kecil seperti konflik agraria. Sudah terbukti bahwa upaya informal yang ditempuh oleh kaum perempuan banyak memberikan kontribusi positif pada proses terciptanya perdamaian. Pemerintah daerah harusnya menyadari potensi berharga ini dengan meningkatkan peran perempuan dan membuka akses yang lebih melalui Tindakan Khusus Sementara (*affirmative action*) bagi perempuan-perempuan yang berpotensi ini untuk aktif dalam pemerintahan lokal, sehingga gagasan-gagasan mereka dalam meredam dan menciptakan konflik dapat diformalkan dan dijadikan kebijakan yang lebih implementatif.

Adanya pandangan yang menyatakan bahwa perempuan semata sebagai korban konflik rupanya telah memarginalkan peran perempuan

sebagai inisiator perdamaian sehingga representasi perempuan dalam perundingan perdamaian cenderung hilang. Sehingga perlu didukung adanya wacana tentang peran aktif perempuan di dalam mencari solusi penyelesaian konflik. Pasca konflik pun merupakan dimensi penting untuk mengangkat lemahnya dan menyadarkan perempuan bahwa selama ini simbol bahwa perempuan dilindungi ternyata tidak berlaku untuk beberapa kasus konflik sosial. Oleh karena itu, diperlukan penguatan pengarusutamaan gender terutama pada para pengambil keputusan di wilayah konflik sehingga dalam kebijakan yang mereka hasilkan dapat berbasis kesetaraan gender. Sebagai contoh dari penerapan kebijakan yang responsif terhadap gender adalah pengadaan fasilitas di pengungsian yang harus memperhatikan kebutuhan masing-masing gender. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa penerapan pengarusutamaan gender masih belum menggapai isu-isu kekerasan berbasis gender yang ingin didesiminasikan oleh RAN P3A-PK. Walaupun sudah ada kepedulian dari pemerintah daerah, masih ada masalah dalam konteks perencanaan dan penganggaran daerah.

Hak-hak asasi warga negara tidak hanya diberikan tapi juga dijamin pelaksanaan dan perlindungan oleh negara. Pekerjaan rumah bagi pemerintah adalah memberikan legitimasi hak warga negara melalui Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK) terhadap seluruh warga negaranya yang memang berhak sesuai aturan perundangan tanpa melihat agama, ras, atau golongan. Banyak dari perempuan di Indonesia yang tidak memiliki KTP atau KK kehilangan perlindungan hukum terlebih lagi ketika mereka masuk dalam lembaga pernikahan yang hanya berlandaskan hukum adat yang jarang memposisikan perempuan dan laki-laki dalam posisi yang setara. Legalisasi hak juga menjadi penting terkait pemberian bantuan dan perlindungan dari pemerintah selama konflik berlangsung.

Belakangan ini, persoalan lain dari konflik sosial adalah menguatnya otoritas religiositas di beberapa wilayah memicu konflik keagamaan dan marginalisasi interpretasi agama minoritas, padahal pemeluk agama minoritas adalah tetap warga negara dan negara menjamin keberadaan mereka. Penguatan otoritas religiositas seharusnya tetap diikuti dengan pemahaman tentang warga negara

sehingga perlindungan warga negara menjadi prioritas. Selama ini konflik keagamaan hanya dilihat sebagai otoritas keagamaan sehingga memarginalkan upaya untuk melindungi setiap warga negara yang terlibat termasuk perempuan dan anak-anak. Oleh karena itu, pemerintah harusnya dapat hadir sebagai pelindung bagi kelompok-kelompok rentan (perempuan dan anak) selama konflik berlangsung. Selama masa perdamaian kehadiran pemerintah juga sangat diperlukan untuk memberikan pemahaman mendasar kepada seluruh warga negara mengenai kebebasan beragama dan toleransi antar umat beragama dengan mengikutsertakan tokoh agama dan masyarakat.

Selanjutnya sebagai bagian dari komitmen pemerintah, sistem hukum di Indonesia harus segera berbenah menjawab segala persoalan yang berkaitan dengan diskriminasi gender, diawali dengan menegaskan RUU KKG yang mengadopsi prinsip dasar CEDAW. Tindakan Khusus Sementara (TKS) dapat berupa kebijakan dan program pemerintah, dapat pula melalui penetapan UU yang sifatnya khusus, seperti UU KKG. Dengan payung hukum yang kuat dan anggaran yang memadai, segala usaha atau program pemerintah dalam memberikan perlindungan hukum terhadap perempuan dan keadilan gender akan lebih dapat terlaksana.

Daftar Pustaka

- Faqih, M. (1996). *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Kadriah, dkk. (2009). *Perlindungan terhadap Perempuan Korban Tsunami dalam Mendapatkan Hak Kepemilikan atas Tanah*. Hasil Penelitian Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Aceh.
- Keputusan Gubernur Aceh Nomor 590/457/2013 tentang Pembentukan Tim Fasilitasi Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan Aceh Tahun 2013.
- KKPK Desak DPRA Bentuk Pansel. (2014). *Tribunnews Aceh* (23 Juni). Diunduh dari <http://aceh.tribunnews.com/2014/06/23/kpk-desak-dpra-bentuk-pansel>.
- Kolibonso, R.S. (2006). Diskriminasi itu Bernama Kekerasan Terhadap Perempuan. *Jurnal*

- Perempuan Edisi Sejauh Mana Komitmen Negara?*, 45, 19-29.
- Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan). (2007). *Pengalaman Perempuan Aceh: Mencari dan Meniti Keadilan dari Masa ke Masa, Laporan Pelapor Khusus untuk Aceh*. Jakarta: Komnas Perempuan.
- Komnas Perempuan. (2009). *Perempuan dalam Jeratan Impunitas: Pelanggaran dan Penanganan (Dokumentasi Pelanggaran HAM terhadap Perempuan Selama Konflik Bersenjata di Poso 1998-2005)*. Jakarta: Komnas Perempuan.
- Komisi Pengungkapan Kebenaran (KPK) Aceh. (2007). *Tawaran Model Penyelesaian Pelanggaran Berat HAM di Aceh*. Banda Aceh: Tim Koalisi Pengungkapan Kebenaran (KPK) Aceh.
- Kurdi, Mulyadi., dkk (eds.).2005. *Kelembagaan Adat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*. Banda Aceh: Ar-Raniry Press.
- Lovenduski, J. (2008). *Politik Berparas Perempuan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Muhammad, Z. (2014). Menolak KKR, Mereproduksi Konflik. *Acehtribunnews.com* (17 Juli). Diunduh dari <http://aceh.tribunnews.com/2014/07/17/menolak-kkk-mereproduksi-konflik>.
- Qanun Aceh No. 4 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Mukim.
- Qanun Aceh No. 9 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat dan Adat Istiadat.
- Qanun Aceh No. 10 Tahun 2008 tentang Lembaga Adat.
- Qanun Aceh No. 3 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pemilihan dan Pemberhentian Imeum Mukim.
- Qanun Aceh No.17 tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.
- Sagala, R. V. & Rozzana, E. (2007). *Pergulatan Feminisme dan HAM*. Bandung: Institut Perempuan.
- Sanjaya, D. (2013). Human Rights Watch: Ada 13 Kategori Pelanggaran HAM di Aceh. *Perspektifnews.com* (17 April). Diunduh dari <http://www.perspektifnews.com/2544/human-rights-watch-ada-13-kategori-pelanggaran-ham-di-aceh/>.
- Suherman, H.(2012). The challenge of Managing Peace in Aceh: The Quid Pro Quo of Desertion of Women Human Rights in Aceh for Maintaining Peace. *Jurnal Hukum Jentera edisi Hukum dan Perempuan*, 22, hlm.42-68
- Tomasevki, K. (1993). *Women and Human Rights*. London: The Bath Press, Avon.
- Ulama NTB Desak Presiden Bubarkan Ahmadiyah. (2011). *Republika* (27 Februari). Diunduh dari <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nasional/11/02/27/166445-ulama-ntb-desak-presiden-bubarkan-ahmadiyah>.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (CEDAW)
- Undang-Undang RI Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
- Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
- Undang-Undang RI Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM
- Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial
- United Nation Populations Fund (UNFPA). (2005). *Gender-Based Violence in Aceh, Indonesia: A Case Study*. New York: UNFPA.

