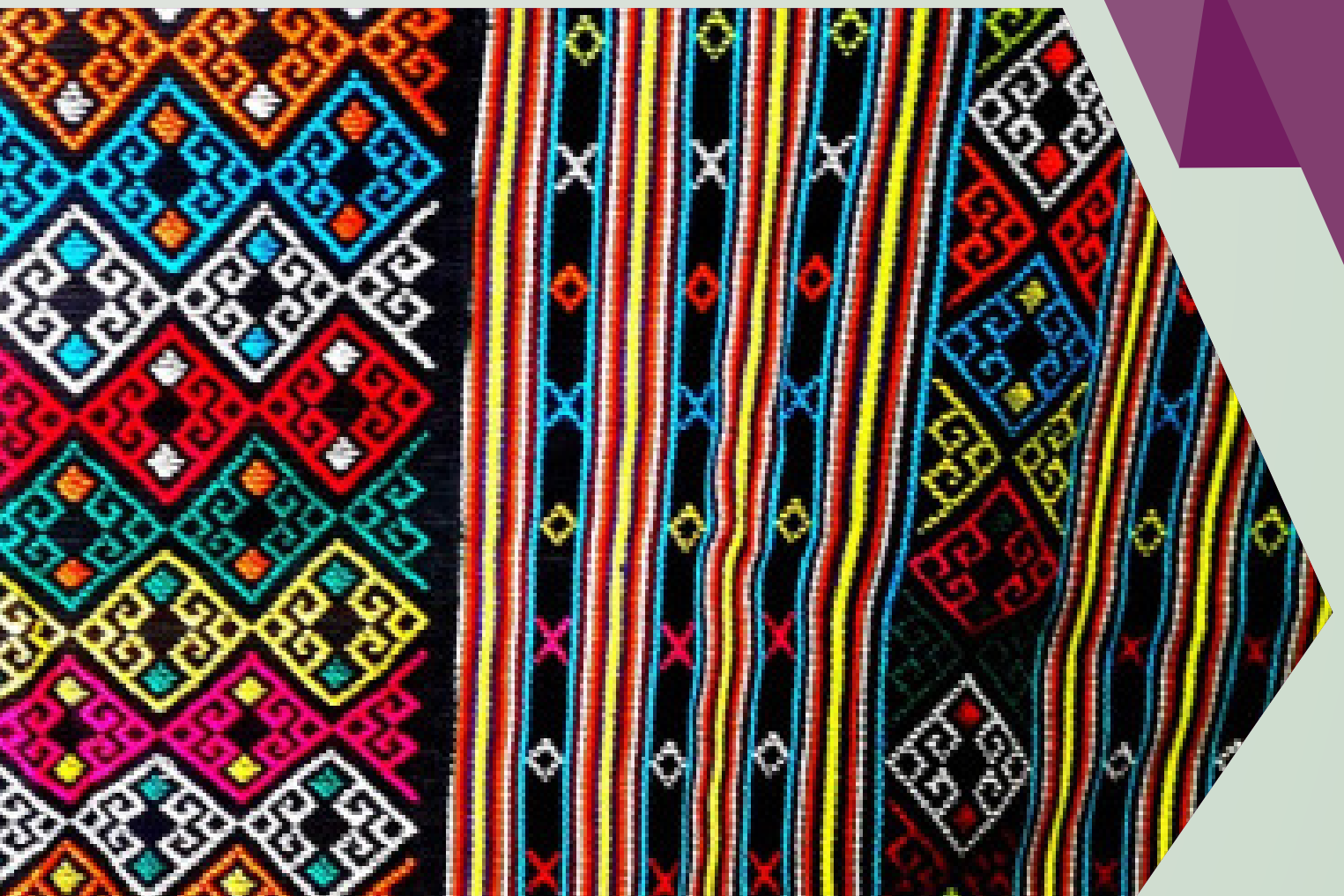


Edisi Peluncuran

Menata Langkah Maju

Kajian Perkembangan Kebijakan Penyikapan Konflik Selama 20 Tahun Reformasi untuk Pemajuan, Pemenuhan HAM Perempuan dan Pembangunan Perdamaian



Menata Langkah Maju

Kajian Perkembangan Kebijakan
Penyikapan Konflik Selama 20
Tahun Reformasi untuk Pemajuan,
Pemenuhan HAM Perempuan dan
Pembangunan Perdamaian

Daftar Isi

Daftar Isi	
Daftar Tabel, Linimasa, Grafik dan Diagram	
Daftar Boks	
Bab 1 Pendahuluan	
1.1. Urgensi.....	
1.2. Tujuan	
1.3. Metode dan Tahapan Kerja.....	
1.4. Cakupan Kajian	
1.5. Sistematika Penulisan.....	
Bab 2 Kerangka Analisis: 5 Pilar Penyikapan Konflik untuk Pemenuhan HAM Perempuan	
2.1. Pilar Penyikapan	
2.2. Rujukan Pemikiran.....	
Bab 3 Peta Kebijakan Penyikapan Konflik dalam 20 Tahun Reformasi	
3.1. Konflik Bersenjata dalam Konteks Pelanggaran HAM Berat.....	
3.1.1. Kerangka Kebijakan di Tingkat Nasional	
3.1.2. Kebijakan untuk Penyikapan Tingkat Daerah	
3.1.2.1. Aceh	
3.1.2.2. Papua	
3.2. Konflik Sosial.....	
3.3. Terorisme	
3.4. Konflik dalam Konteks Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan	
3.4.1. Pelarangan rumah ibadah	
3.4.2. Tuduhan penodaan agama/kelompok sesat.....	
3.4.3. Pelembagaan pembedaan antara agama dan keyakinan	
3.4.3. Ujaran Kebencian	
3.5. Konflik dalam Konteks Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.....	
3.6. Konflik dalam konteks Penggusuran Paksa.....	
Bab 4 Menakar Pilar Penyikapan Konflik dalam 5 Isu Krusial	
4.1. Pencegahan Konflik dan Kerentanan Baru	
4.2. Pertanggungjawaban Hukum dan Penyelesaian Efektif	
4.3. Pemulihan dan Pembangunan yang Inklusif.....	
4.4. Partisipasi dan Resiliensi Perempuan	

- 4.5. Perlindungan dan Budaya Demokrasi.....
- 4.6. Menata Langkah Maju

Bab 5 Kesimpulan dan Rekomendasi

- 5.1. Kesimpulan
- 5.2. Rekomendasi

Daftar Tabel

Tabel 1a dan 1b	Kerangka Kajian Kebijakan dengan 5 Pilar Penyikapan Konflik
Tabel 2	Daftar Kebijakan yang Dikaji
Tabel 3	Agenda Kunci Reformasi Sektor Keamanan Berperspektif Keadilan Gender
Tabel 4	Peta Kerangka Kebijakan Berdasarkan Pilar Penyikapan Konflik yang Holistik

Daftar Linimasa

Linimasa 1	Linimasa Kebijakan terkait Penanganan Konflik Paska 20 Tahun Reformasi
------------	--

Daftar Diagram

Diagram 1	Kerangka Rujukan Pemikiran
-----------	----------------------------

Daftar Grafik

Grafik 1	Situasi Konflik di 6 Wilayah, 2003-2012
Grafik 2	Kondisi Daerah berdasarkan Jumlah Insiden Kekerasan dan Korban Jiwa, 2005-2012
Grafik 3	Kondisi Konflik di Indonesia berdasarkan Konteks, 2013-2014
Grafik 4a	Jumlah Kasus berdasarkan Jenis Kekerasan Seksual terhadap Perempuan di berbagai Konteks Konflik
Grafik 4b	Jumlah Kasus berdasarkan Jenis Kekerasan Non-Seksual dan Diskriminasi terhadap Perempuan di berbagai Konteks Konflik
Grafik 5	Perbandingan Keterwakilan Perempuan dan Laki-Laki di DPR berdasarkan Tahun Pemilihan Umum
Grafik 6	Hubungan Konflik dengan Kemiskinan dan Ketimpangan

Daftar Boks

BOKS 3.1	Komnas Perempuan, Putri Sulung Reformasi
BOKS 3.2.	Kebijakan Pendukung Penanganan Konflik : UU Kesejahteraan Sosial, UU Kesehatan, dan UU Kesehatan Jiwa
BOKS 4.1.	UU KKR dan Upaya Pengungkapan Kebenaran dan Rekonsiliasi dari Bawah
BOKS 4.2.	Rencana Aksi Nasional Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan dan Anak dalam Konflik Sosial (RAN P3AKS)

Bab 1

Pendahuluan

Kajian kebijakan ini merupakan bagian dari kegiatan tinjau ulang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) tentang pemenuhan hak perempuan dalam berbagai situasi konflik. Tinjau ulang (*revisit*) merupakan sebuah kebutuhan yang mendesak bagi gerakan perempuan dan gerakan perdamaian di Indonesia di tengah berbagai perubahan sosial politik Indonesia jelang akhir dua dekade reformasi dan dinamika internasional yang semakin tak menentu. Hasil tinjau ulang akan memberi masukan bagi Komnas Perempuan dalam mereposisi diri dan menajamkan strategi kerjanya, khususnya dalam mengupayakan perdamaian sebagai salah satu faktor pembentuk kondisi yang kondusif untuk penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan.

Dokumen komitmen bersama negara-negara untuk pembangunan yang berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/SDGs*) jelas menggambarkan kesadaran tentang pentingnya perdamaian dan stabilitas, di samping penegakan HAM, tata kelola pemerintahan yang baik dan penegakan hukum untuk terselenggaranya pembangunan yang berkelanjutan. Rumus ini juga dikenali oleh Indonesia, yang dalam pemerintahan Orde Baru diperkenalkan dalam Trilogi Pembangunan, yaitu keterkaitan antara “stabilitas nasional”, “pertumbuhan ekonomi” dan “pemerataan pembangunan”. Namun, pencapaian perdamaian tidaklah gampang. Sejumlah negara, termasuk Indonesia juga masuk dalam perangkap pusaran konflik dan kekerasan. Pada masa Orde Baru, kekerasan seolah diamini atas nama “stabilitas nasional”. Dalam masa Reformasi, upaya membangun perdamaian semakin berat karena dipengaruhi dinamika sosial politik, baik di dalam maupun luar negeri. Upaya ini menjadi bertambah berat ketika ada pemerintah yang cenderung menyembunyikan atau menyangkal konflik yang terjadi. Hal ini tercermin dalam pernyataan pemerintah Indonesia mengenai ketidakcocokan Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1325 (2000) terkait agenda perempuan, perdamaian dan keamanan bagi kondisi Indonesia yang ‘relatif damai’. Sikap ini juga hadir di kalangan pemerintah daerah, yang seolah dengan buru-buru segera mendeklarasikan diri sebagai daerah damai meskipun secara faktual masih banyak persoalan tersisa dari konflik yang dialaminya. Penyikapan negara ini memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pemenuhan HAM perempuan, yang secara disproporsional mengalami dampak konflik. Penjabaran di bawah ini secara ringkas akan menunjukkan pentingnya persoalan konflik bagi Indonesia dalam menata ke depan perjalanan setelah 20 tahun Reformasi.

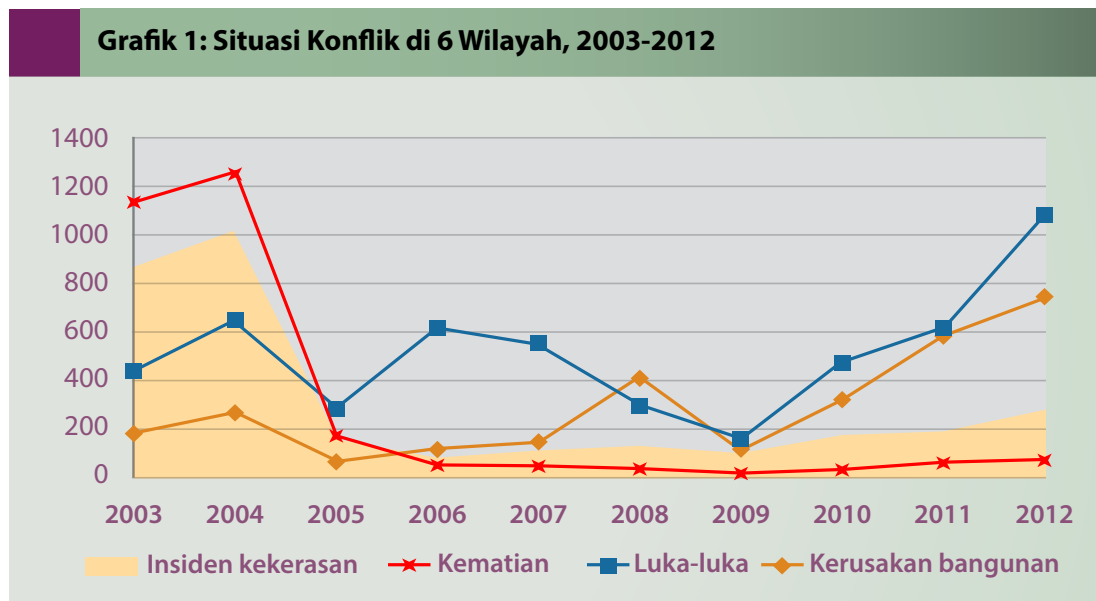
1.1. Urgensi

Situasi Indonesia

Perjalanan dua dekade reformasi Indonesia dimulai dan diwarnai oleh konflik yang berulang maupun konflik-konflik baru. Reformasi didahului dengan serangkaian tindak pelanggaran hak asasi manusia (HAM) yang berpuncak pada Tragedi Mei 1998. Di dalam tragedi ini, perkosaan

massal terjadi di tengah pembakaran dan penjarahan yang menargetkan komunitas Tionghoa di Jakarta dan beberapa kota besar lainnya. Segera setelah pengunduran diri Presiden Soeharto yang telah memimpin Indonesia selama lebih 32 tahun, konflik berkobar di banyak daerah. Aksi kekerasan tak hanya terus terjadi di daerah-daerah yang dikenali sebagai wilayah operasi militer seperti Timor Timur (sekarang Timor Leste), Aceh dan Papua. Bentrokan dengan senjata yang melibatkan kelompok masyarakat yang berlainan etnis dan/atau agama juga terjadi sehingga menyebabkan ribuan orang meninggal dunia, cacat dan luka-luka serta ratusan ribu warga mengungsi. Misalnya saja di Maluku dan Maluku Utara, Poso, Sampit dan Sambas, dimana konflik meledak pada waktu yang hampir bersamaan, yaitu dalam kurun 1999-2001. Deklarasi dan perjanjian damai di wilayah-wilayah ini tak berarti damai secara *de facto*.

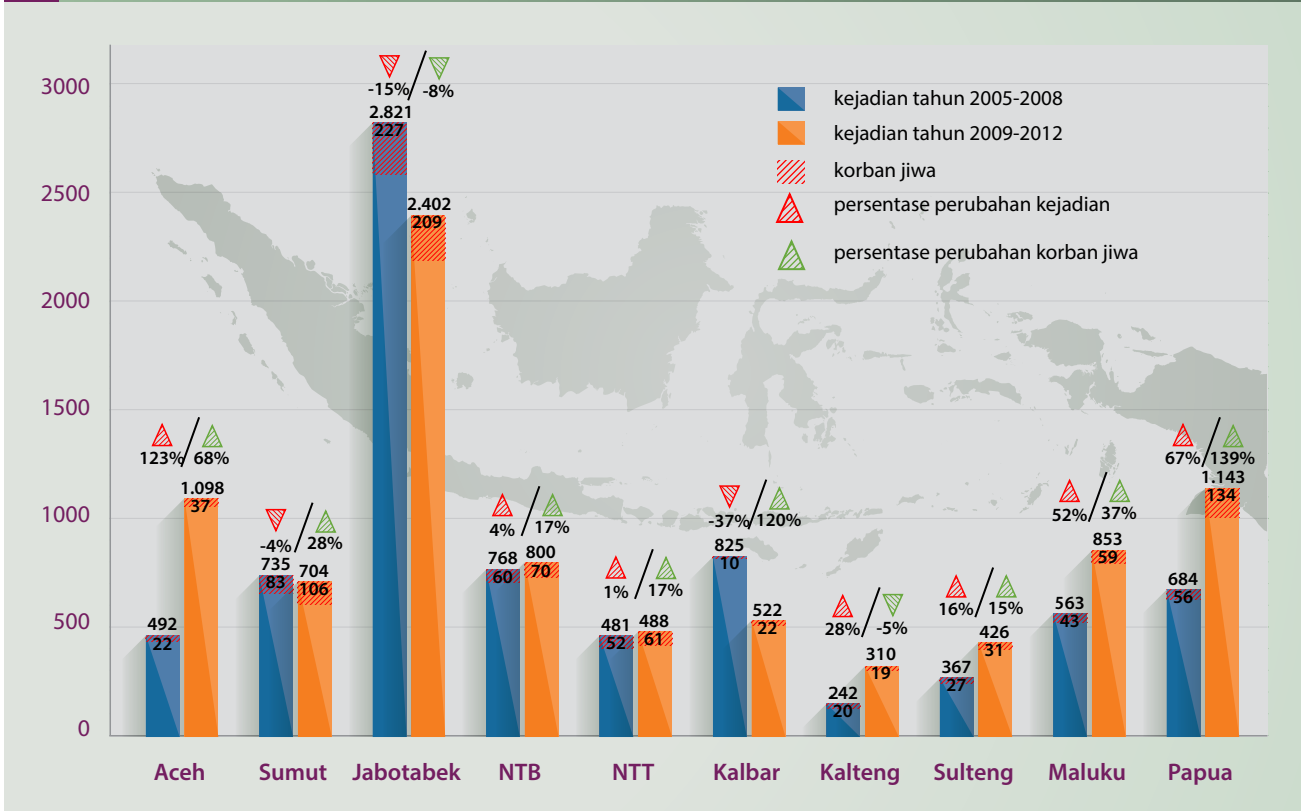
Meski tidak ada lagi konflik bersenjata dan konflik sosial dalam skala besar setelah tahun 2005, namun Indonesia terus dihadapkan dengan pelbagai konflik baru, baik di wilayah yang dulu menjadi daerah operasi militer dan yang mengalami konflik berskala besar maupun Mdaerah-daerah lain yang seperti terjangkit virus kekerasan. Menggunakan data yang dikumpulkan melalui Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK) yang dikelola oleh The Habibie Centre, jumlah insiden kekerasan dan korban jiwa memang berkurang cukup signifikan. Namun, tingkat pertumbuhan tindak kekerasan yang berakibat korban jiwa tetap menguatirkan, sebagaimana tampak dalam Grafik 1.



Sumber: SNPK

Dari data sejak 2003 hingga 2012 di 6 provinsi yang terpantau, yaitu Aceh, Maluku, Maluku Utara, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur dan Sulawesi Selatan, tahun 2005 merupakan tahun dengan jumlah insiden konflik terendah. Namun, dalam kurun waktu 7 tahun kemudian, insiden konflik dan jumlah korban cenderung bertambah.

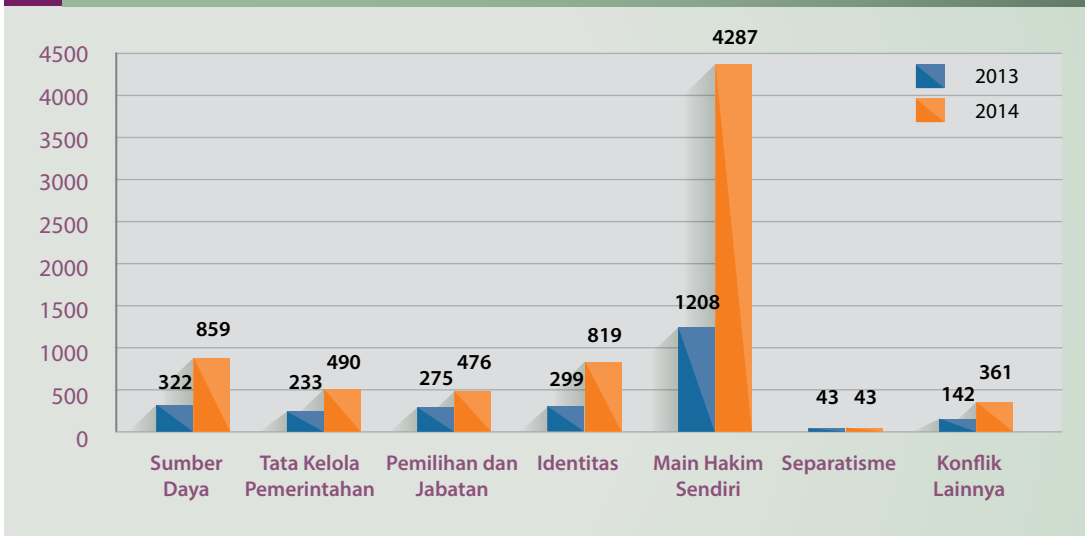
Grafik 2: Kondisi Daerah berdasarkan Jumlah Insiden Kekerasan dan Korban Jiwa, 2005-2012



Sumber: SNPK, 2015

Lebih detail tentang kecenderungan penggunaan kekerasan dalam berbagai konteks konflik dan dampak korban jiwa dapat dilihat di Grafik 2, memuat daerah-daerah lain yang juga terdampak konflik pada kurun 1998-2005 (SNPK, 2013). Jika dibagi dalam dua periode yang masing-masingnya memuat 4 tahun, hanya daerah Jabodetabek yang secara signifikan menunjukkan penurunan insiden dan korban jiwa. Sementara di Kalimantan Tengah, meski ada peningkatan insiden, jumlah korban jiwa berkurang dan sebaliknya di Kalimantan Barat, jumlah korban jiwa terus bertambah meski jumlah insiden berkurang.

Grafik 3: Kondisi Konflik di Indonesia berdasarkan Konteks, 2013-2014



Sumber: SNPK, 2015

Secara keseluruhan, terjadi peningkatan insiden sebanyak 10% dalam kurun 7 tahun dengan penambahan korban jiwa sebesar 25%. Dengan menggunakan data ini maka dapat diperkirakan bahwa pada kurun 2014-2017 mungkin terjadi lebih 9600 insiden konflik dengan korban jiwa yang dapat mencapai 900 orang di wilayah-wilayah tersebut. Menggunakan data SNPK tahun 2013-2014, sebagaimana tampak pada Grafik 3, jumlah insiden konflik bisa jauh lebih tinggi. Sekurangnya terjadi 9.857 insiden pada tahun 2013 dan 2014 saja, dengan kenaikan hampir dua kali lipat pada tahun 2014 dari tahun sebelumnya (SNPK, 2015).

Paska 2014, data serupa SNPK tidak lagi tersedia.¹ Namun hingga akhir 2017, kita berulang kali diingatkan dengan pemberitaan terkait aksi kekerasan yang terjadi di berbagai daerah yang menyebabkan rasa aman dan damai terkikis. Aksi kekerasan ini terutama terkait sengketa lahan, intoleransi terhadap kelompok minoritas, dan aksi terorisme. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat sekurangnya telah terjadi 1.361 konflik agraria dalam kurun 2015-2017.² Sepanjang 2017 saja telah terjadi 659 konflik, melibatkan lebih 650.000 keluarga. Sebagian banyaknya, yaitu 32% atau 208 kasus adalah terkait lahan perkebunan; 30% atau 199 konflik terkait properti, dan 14% atau 94 konflik terkait pembangunan infrastruktur. Dalam konteks intoleransi, SETARA Institut mencatat terjadinya 559 peristiwa intoleransi dengan 706 tindak kekerasan dan diskriminasi terhadap kelompok minoritas. Sebagian banyak kasus berkaitan dengan sengketa pendirian rumah ibadah serta larangan kegiatan beribadah. Kasus intoleransi lainnya terkait dengan tuduhan penodaan agama, misalnya dalam pengusiran Gafatar.³ Sebanyak 2.422 keluarga dipaksa meninggalkan tempat tinggalnya yang dibeli secara sah dan telah digarap sebagai lahan pertanian. Sementara tidak ada skema pemulangan ke daerah asal, stigma terhadap komunitas ini menguat setelah pengadilan menyatakan pemimpinnya terbukti bersalah melakukan penodaan agama dan dihukum 5 tahun penjara.⁴ Kasus intoleransi lainnya adalah serangan molotov di Gereja Oikumene Samarinda, Kalimantan Timur pada akhir tahun 2016. Aksi ini terjadi pada hari minggu ketika gereja tengah dipadati oleh umat yang hendak beribadah dan menyebabkan 1 anak tewas dan 1 lagi menderita luka bakar yang sangat parah.⁵

Situasi intoleransi semakin memburuk dalam intensitas pertarungan kepemimpinan Jakarta. Aksi melarang memilih pemimpin yang berbeda keyakinan agama diikuti dengan berbagai aksi intimidasi, seperti penolakan mendoakan jenazah. Dalam konteks ini pula, aksi persekusi terhadap pengguna media sosial yang dituduh melakukan penghinaan agama dan tokoh agama marak terjadi. SAFENET mencatat sekurangnya ada 100 kasus persekusi yang kerap diikuti dengan tindak penganiayaan fisik yang terjadi dari Januari hingga November 2017.⁶

1 SNPK dialihkan dari The Habibie Centre ke Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (PMK) pada tahun 2015, namun setelah itu tidak lagi melansir data tahunan.

2 659 Konflik Agraria Tercatat Sepanjang 2017, Mencakup Lebih dari 500.000 Hektar. Kompas. Jakarta. 27 Desember 2017. <https://nasional.kompas.com/read/2017/12/27/14592061/659-konflik-agraria-tercatat-sepanjang-2017-mencakup-lebih-dari-500000>

3 Kesaksian Warga Gafatar: Kami Diusir, Direlokasi, dan Ditahan oleh Aparat. Rappler. Jakarta. 6 April 2016. <https://www.rappler.com/indonesia/128435-kesaksian-warga-gafatar-human-rights-watch>

4 Pemimpin Gafatar Ahmad Musadeq Dihukum 5 Tahun Penjara. DetikNews. Jakarta. Selasa, 7 Maret 2017. <https://news.detik.com/berita/d-3440607/pemimpin-gafatar-ahmad-musadeq-dihukum-5-tahun-penjara>

5 Satu Korban Ledakan Bom Molotov di depan Gereja Samarinda Meninggal Dunia. DetikNews. Jakarta. Senin, 14 November 2016. <https://news.detik.com/berita/d-3344469/satu-korban-ledakan-bom-molotov-di-depan-gereja-samarinda-meninggal-dunia>

6 Tahun 2017, Darurat Aksi Persekusi. Merdeka. Jakarta. Minggu, 31 Desember 2017. <https://www.merdeka.com/peristiwa/tahun-2017-darurat-aksi-persekusi.html>. Sementara Direktorat Tindak Pidana Siber Badan Reserse Kriminal menyebutkan bahwa hingga Oktober 2017 telah terjadi 47 kasus persekusi

Sementara itu, pada tahun 2015-2017 sekurangnya tercatat 31 kasus terorisme, baik yang dilakukan secara individual maupun berkelompok.⁷ Kasus terorisme ini termasuk juga percobaan bom bunuh diri oleh pelaku perempuan yang kemudian divonis 7,5 tahun. Meski jumlah kasus terorisme pada 2017 lebih sedikit daripada 2016, insidennya berdampak fatal. Salah satunya adalah bom bunuh diri di Jakarta yang menewaskan 16 orang, 5 diantaranya adalah polisi. Catatan penting lainnya bahwa aksi terorisme ini juga memiliki dimensi internasional; sekurangnya 18 warga Indonesia yang diidentifikasi terkait jaringan radikal internasional berhasil dievakuasi dari Suriah.

Pengamatan pada berbagai situasi konflik di Indonesia selama dua dekade, yang secara ringkas dijelaskan di atas, menunjukkan adanya perubahan signifikan dalam hal sifatnya, latar belakang, aktor, dan dampak konflik. Dalam hal sifat, konflik di Indonesia mengalami perubahan dari konflik yang terjadi karena gesekan kepentingan antara negara dan kelompok masyarakat tertentu, atau sering disebut sebagai konflik vertikal, kepada konflik akibat ketegangan di antara kelompok-kelompok dalam masyarakat, atau yang sering disebut sebagai konflik horizontal. Sementara itu, latar belakang konflik juga mengalami perubahan dari konflik yang dimotivasi oleh kepentingan politik dan geopolitik menjadi konflik yang dilatarbelakangi oleh kepentingan modal dan, fenomena yang paling mutakhir, fundamentalisme, radikalisme agama serta identitas tertentu seperti ras. Dalam hal aktor, konflik-konflik yang muncul belakangan tidak saja melibatkan institusi negara tetapi juga swasta. Pihak swasta yang dimaksud adalah korporasi atau pemilik modal, utamanya terjadi pada sejumlah konflik yang berlatar belakang persoalan agraria dan juga eksploitasi lingkungan. Aktor lain yang hadir dari pihak non-negara adalah kelompok radikal atau ekstremis, termasuk yang lintas-negara. Dalam hal dampak, konflik yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir ini tidak saja berdampak secara individual kepada korban tetapi juga komunitas masyarakat dalam jangka yang lebih panjang. Misalnya saja eksploitasi tambang berakibat pada rusaknya ekosistem dan merusak kesehatan masyarakat dalam jangka panjang serta berpengaruh lintas generasi. Meski demikian, kerap Indonesia disanjung sebagai negara yang telah berhasil melalui transisi politiknya dengan “damai”.

Kondisi Global

Situasi di Indonesia dalam konteks konflik dan damai merupakan fenomena global. Menurut laporan Bank Dunia tentang Pembangunan Dunia tentang Konflik, Keamanan dan Pembangunan (2011), kebanyakan perjanjian damai ternyata gagal. Perdamaian dan konflik terjadi secara terserak – proses perdamaian di satu tempat bisa terjadi seiring dengan kekerasan di tempat lain. Karenanya, meski ada kemajuan di indeks perdamaian secara global, namun selama delapan tahun terakhir rasa damai dan aman di dalam negeri terus menurun (*Global Peace Index*, 2016). Hal ini terkait sangat dengan dampak dari aksi terorisme dan kematian akibat konflik internal dan juga gelombang pengungsian dalam maupun lintas batas negara. Sementara itu, kerangka hukum tentang perlindungan bagi korban konflik sudah tidak memadai lagi untuk menyikapi situasi konflik kini dengan permasalahan yang semakin kompleks.

Pengabaian situasi konflik tidak saja terjadi di tingkat nasional, melainkan juga internasional.

7 Catatan Terorisme Sepanjang 2017. Viva. Jum'at, 22 Desember 2017. <https://www.viva.co.id/berita/nasional/989792-catatan-terorisme-sepanjang-2017>

Situasi yang dihadapi Indonesia, sebagaimana juga di banyak negara kawasan Asia Pasifik, konfliknya kerap tidak dikenali di tingkat internasional. Padahal, analisis data internasional (TAF 2013) tentang konflik-konflik di dunia menunjukkan bahwa konflik di Asia berlangsung paling lama dibandingkan di kawasan-kawasan lain di dunia, dengan rata-rata durasi konflik adalah 45 tahun atau hampir tiga kali lipat rata-rata dunia. Hal ini karena pada umumnya konflik-konflik di Asia terjadi dalam batas negara (internal) dengan skala korban yang kecil pada tiap tahun kejadian. Seringkali insiden konflik merupakan konflik lama yang muncul kembali karena tidak pernah tertangani secara tuntas. Akibatnya, jika diakumulasi jumlah korban tinggi, dengan dampak konflik yang dialami lintas generasi.

Di tengah situasi konflik dan upaya mengatasinya, perempuan terus berhadapan dengan kerentanan pada kekerasan dan diskriminasi. Situasi ini hadir sebagai akibat terus tumbuh dan berakarnya hirarki gender dalam dinamika konflik maupun proses perdamaian. Situasi ini termanifestasi antara lain dalam bentuk-bentuk kekerasan seksual terhadap perempuan pada masa konflik. Juga, pada pelibatan minim perempuan dalam proses perdamaian; walaupun ada terlibat, perempuan tidak dapat berpartisipasi secara substantif. Dari 600 perjanjian damai yang dibuat antara 1992-2010 (90 yurisdiksi) ditemukan bahwa hanya 16% menyebutkan perempuan (Bell dan O'Rourke, 2011). Dari 300 perjanjian, hanya 6 yang menyebutkan kekerasan seksual sebagai sebuah pelanggaran gencatan senjata. Kurang dari 8% perunding damai di dunia adalah perempuan.⁸ Sejalan dengan temuan ini adalah hasil evaluasi 15 tahun pelaksanaan agenda Resolusi 1325 dari Dewan Keamanan PBB No. 1325 (2015). Meski ada pengakuan pada peran strategi perempuan dalam mencegah konflik di tingkat lokal dan sejumlah kajian yang menunjukkan kontribusi perempuan dalam perdamaian, ada jurang dalam memastikan akses dan kontribusi perempuan dalam mencegah perang-perang besar dunia dan dalam proses perdamaian yang berlangsung. Akibatnya, perjanjian damai kerap justru menjadi tempat persembunyian pembakuan hirarki gender. Perjanjian damai menjadi sekedar kesepakatan antar elit tentang 'aturan main', distribusi kuasa dan proses politik yang menata hubungan antara negara dan masyarakat, tanpa daya mendorong perbaikan realiti timpang yang ada di dalam masyarakat, termasuk relasi antara laki-laki dan perempuan.

Tidaklah heran jika masa paska konflik justru menghadirkan kontinum kekerasan dan ketimpangan bagi perempuan. Kekerasan yang berlanjutan dapat berubah wujud, melintasi batas-batas geografis maupun batas antara ranah publik dan privat. Stigma dan kekerasan terhadap perempuan yang berpolitik dan membela HAM cukup umum terjadi dalam konteks paska konflik. Perempuan juga rentan kehilangan akses atas hak-hak ekonomi dan sosial akibat lemahnya jaminan kepemilikan tanah/rumah dan untuk menjalankan transaksi ekonomi atas nama dirinya.

Situasi ketimpangan hirarki gender juga terkonfirmasi dari hasil evaluasi 20 tahun pelaksanaan platform aksi Beijing (2015). Sekjen PBB menyebutkan hasil evaluasi menunjukkan bahwa "kemajuan [dalam kesetaraan gender] berjalan terlampaui lambat, dengan kemandegan dan bahkan kemunduran dalam konteks tertentu, sehingga bukannya tidak mungkin kemajuan ini dapat dijungkirbalikkan". Partisipasi penuh dan setara dari perempuan masih minim di tengah begitu besar ketimpangan, ketidakamanan, dan ancaman terhadap perempuan terkait kebangkitan ekstrimisme yang berkekerasan. Kondisi ini diperburuk dengan fakta bahwa

8 Lihat Bell dan O'Rourke, *Peace Agreements or Pieces of Paper: UN Security Council Resolution 1325 and Peace Negotiations and Agreements*, 2001. Studi yang sama menunjukkan bahwa meningkatkan partisipasi perempuan sebesar 35% akan memberikan peningkatan probabilitas keberlanjutan perdamaian sampai 15 tahun.

anggaran untuk militer masih tetap lebih besar daripada anggaran untuk perdamaian, sementara pertarungan dan proliferasi senjata seolah tidak terkontrol.

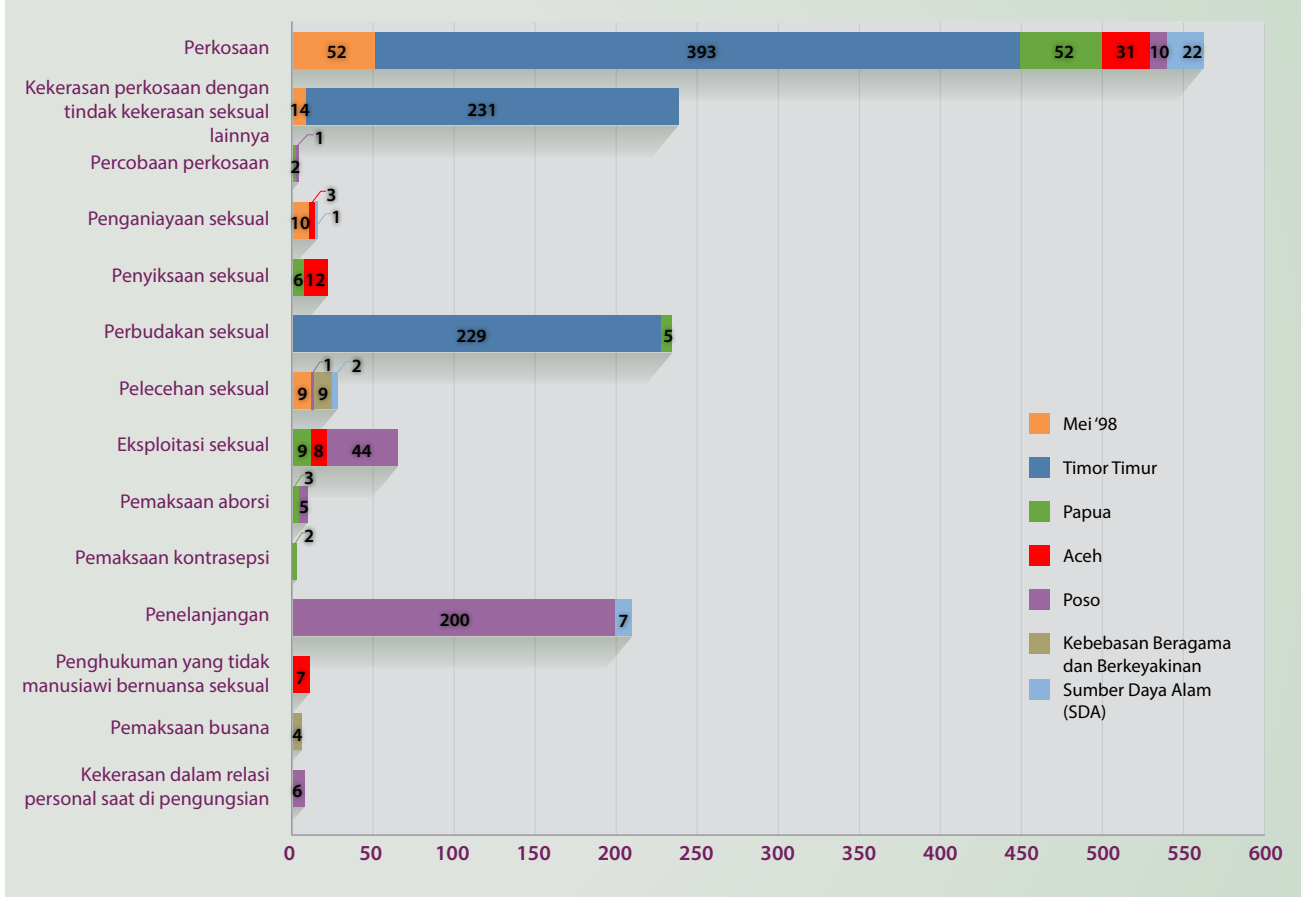
Kondisi Perempuan dalam Konflik di Indonesia

Keseluruhan situasi di atas rasanya tidak asing bagi perempuan Indonesia di berbagai konteks (paska) konflik, yang jumlahnya merupakan wilayah/kasus yang telah dipantau Komnas Perempuan. Dalam dua dekade transisi politik dari rejim otoriter yang represif kepada demokrasi terjadi di Indonesia, kelompok perempuan bersama-sama kelompok masyarakat sipil lainnya terus mendesak perbaikan penyikapan negara dan masyarakat terhadap penyelesaian pelanggaran HAM, pemulihan korban dan pencegahan keberulangan konflik dan pemenuhan HAM. Perbaikan penyikapan yang dimaksud baik berupa kebijakan, program, dan aksi.⁹ Namun, penyelesaian konflik dan pemenuhan HAM, khususnya bagi perempuan korban terasa seenggak dan menyisakan residu persoalan yang menyebabkan konflik rentan terulang kembali.

Dari lebih seribu kasus kekerasan dan diskriminasi yang dialami perempuan dalam berbagai konteks konflik yang telah didokumentasikan, belum diketahui satu kasus pun yang telah ditangani secara tuntas. Adapun kasus-kasus yang dimaksud disajikan di dalam Grafik 4a dan 4b berikut:¹⁰

-
- 9 Tidak kurang dari delapan instrumen internasional sudah diratifikasi Pemerintah Indonesia sejak tahun 1998 disamping dua instrumen yang sudah diratifikasi di tahun-tahun sebelumnya. Kedelapan instrumen tersebut adalah: a) UU No. 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan Konvensi Internasional mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas; b) UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik; c) UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya; d) UU No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Internasional Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia; e) UU No. 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial; f) UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan; g) Keppres No. 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Hak-hak Anak; dan h) UU No. 68 Tahun 1958 tentang Persetujuan Konvensi Internasional Hak-hak Politik Perempuan. Sementara itu, beberapa produk kebijakan baru telah disahkan seperti UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM), UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu, serta berbagai kebijakan lain di bawah Undang-Undang baik di tingkat nasional maupun lokal.
- 10 Berbagai kasus yang digambarkan di grafik 4a dan 4b disarikan dari berbagai laporan, yakni : a) Laporan Tim Gabungan Pencari Fakta Mei 1998; b) Laporan Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi Timor-Leste (CAVR) tahun 2005; c) Laporan Stop Sudah! Kesaksian Perempuan Papua Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM 1963-2009; d) Laporan dari Pelapor Khusus Komnas Perempuan untuk Aceh: Pengalaman Perempuan Aceh Mencari dan Meniti Keadilan dari Masa ke Masa; e) Laporan dari Pelapor Khusus Komnas Perempuan untuk Poso: Dokumentasi Pelanggaran HAM terhadap Perempuan selama Konflik Bersenjata di Poso 1998-2005; e) Laporan dari Pelapor Khusus Komnas Perempuan Tentang Kekerasan dan Diskriminasi terhadap Perempuan dalam Konteks Pelanggaran Hak Konstitusional Kebebasan Beragama/Berkeyakinan; f) Data pemantauan Komnas Perempuan tentang Kekerasan dan Pelanggaran Hak Asasi Perempuan dalam Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam tahun 2003-2017

Grafik 4a: Jumlah Kasus Berdasarkan Jenis Kekerasan Seksual terhadap Perempuan di berbagai Konteks Konflik



Dalam pengalaman perempuan, bukan saja bentuk kekerasan yang khas, melainkan juga ada dampak-dampak konflik yang secara disposisional ditanggung oleh perempuan. Komnas Perempuan mencatat bahwa menjadi korban kekerasan seksual menyebabkan perempuan menanggung stigma dan trauma berkepanjangan. Kasus-kasus tentang perempuan mengalami keguguran, kesulitan dalam kehamilan dan saat melahirkan juga kerap dilaporkan. Sejumlah perempuan yang menjadi orang tua tunggal karena cerai, pasangannya meninggal dunia ataupun ditinggal pergi. Sebagian lainnya menanggung beban nafkah keluarga karena pasangan atau orang tuanya menjadi sakit atau cacat. Sejumlah perempuan yang menjadi perempuan pemimpin atau pembela HAM memikul rasa bersalah karena harus pergi untuk menyelamatkan diri, ataupun karena tidak berhasil melindungi keluarga dan komunitasnya.

Dalam diskusi dengan para pendamping di Poso dan Banda Aceh yang diselenggarakan sebagai rangkaian dari proses pra tinjau ulang, Komnas Perempuan mengenali bahwa sejumlah perempuan korban telah membaik situasinya. Semua itu terjadi atas daya juangnya sendiri dengan bantuan yang sangat minim dari pihak negara dan masyarakat. Selebihnya masih terpuruk akibat trauma berkepanjangan, stigma dan pengucilan masyarakat, maupun beban ekonomi yang harus ditanggung. Kondisi perempuan yang membaik pun kerap diperoleh dengan menyembunyikan kasus kekerasan yang dialami, terutama kekerasan seksual, semasa konflik.

Bahwa pengalaman perempuan terabaikan dalam proses membangun perdamaian paska konflik dapat terdeteksi sejak proses perjanjian perdamaian. Di berbagai konteks konflik, meski

Grafik 4b: Jumlah Kasus Berdasarkan Jenis Kekerasan Non-Seksual dan Diskriminasi terhadap Perempuan di berbagai Konteks Konflik



kekerasan terhadap perempuan menjadi salah satu isu yang digadang-gadang, namun dalam pembicaraan perdamaian hampir-hampir tidak melibatkan perempuan. Dalam perjanjian Malino I dan II, serta Aceh misalnya, jumlah perempuan yang terlibat kurang dari 10% dengan muatan perjanjian yang tidak spesifik menyoal tindak kekerasan terhadap perempuan maupun dukungan bagi partisipasi aktif perempuan dalam membangun perdamaian. Sebaliknya, justru di dalam proses pelaksanaannya, persoalan kekerasan terhadap perempuan bukan saja diabaikan melainkan menjadi konsesi politik. Aceh adalah salah satu contohnya, dimana konsesi penerapan kewenangan khusus justru menysar pertama-tama untuk mengontrol tubuh dan ekspresi perempuan. Di tengah konflik juga berubah wajah serta bertaut dengan berbagai persoalan pembangunan dan pendekatan keamanan, maraknya intoleransi berbasis SARA dan pertarungan politik praktis, hal keterwakilan perempuan menjadi jargon semata. Semua situasi ini turut menambah kompleksitas tantangan perempuan dalam memajukan hak-haknya dan perdamaian.

Dari penjelasan di atas, kontradiksi di dalam kebijakan dan kesenjangan antara kemajuan di tingkatan legal formal (hukum dan kebijakan) dengan realitas kekerasan terhadap perempuan dan (potensi) konflik yang terus berlangsung adalah nyata. Mengenali situasi ini, kajian kebijakan ini dimaksudkan untuk secara sungguh-sungguh dan mendalam mengidentifikasi potensi dan jurang kondisi yang dihadirkan oleh kebijakan-kebijakan yang telah disusun selama 20 tahun terakhir (1998-2018) menuju pemajuan hak-hak perempuan dalam kerangka penyelesaian konflik yang tuntas dan perdamaian yang abadi dan berakar. Bagi Komnas Perempuan yang juga telah berkiprah selama 20 tahun, tinjau ulang ini juga menajamkan peran

dan strateginya sebagai mekanisme nasional HAM yang berfokus pada penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan.

1.2. Tujuan

Tujuan utama yang akan dirangkum dalam kajian ini adalah untuk menemukenali kerangka hukum dan kebijakan di tingkat nasional maupun lokal yang berkontribusi pada pemajuan maupun hambatan pemenuhan hak perempuan korban dan perdamaian. Hasil dari analisis ini akan berkontribusi pada pengetahuan gerakan tentang pemajuan maupun hambatan pemenuhan hak perempuan dalam berbagai konteks konflik, terutama yang menjadi pemantauan Komnas Perempuan.

Dari hasil analisis tersebut, Komnas Perempuan juga akan memperoleh masukan untuk merefleksikan dan mengoptimalkan perannya dalam konteks perdamaian dan pembangunan bagi perempuan. Lebih dari itu, analisis ini diharapkan juga dapat memberikan masukan dalam perumusan sebuah peta jalan baru yang ditujukan kepada para pengambil kebijakan terkait di Indonesia, baik di lingkungan negara maupun masyarakat. Peta jalan baru dimaksudkan untuk mendorong percepatan pemenuhan hak-hak perempuan dan membangun perdamaian yang hakiki dan berkelanjutan. Peta jalan baru merupakan luaran akhir dari upaya tinjau ulang Komnas Perempuan yang akan diserahkan kepada pemerintahan terpilih 2019.

1.3. Metode dan Tahapan Kerja

Kajian kebijakan merupakan salah satu bentuk penelitian dalam ilmu-ilmu sosial yang bertujuan mengumpulkan informasi secara sistematis terkait kebijakan-kebijakan yang memiliki dampak pada masyarakat atau kondisi tertentu. Karenanya, kajian ini tidak saja melihat pada substansi kebijakan-kebijakan, tetapi juga pada penerapan dan sejauh mana pencapaian tujuan serta dampak-dampaknya (Dunn, 2004).

Sebagai mekanisme independen yang lahir dari gerakan untuk pemajuan hak-hak perempuan, Komnas Perempuan berupaya mewujudkan prinsip-prinsip kerja yang partisipatif dan memberdayakan di dalam cara kerjanya, termasuk di dalam pelaksanaan kajian kebijakan. Untuk itulah, metode dan tahapan kerja yang dirancang diharapkan mengadopsi sejumlah pendekatan, yaitu kolektif, holistik, reflektif, berbasis proses belajar dan transformatif. Pendekatan kerja yang kolektif dibangun dengan melibatkan secara substantif berbagai elemen yang relevan. Pendekatan kerja ini juga diharapkan akan memberikan rasa kepemilikan terhadap proses dan hasil kajian sehingga dapat ditindaklanjuti secara bersama-sama. Untuk tujuan pengkajian yang komprehensif, maka elemen-elemen yang diajak bekerjasama memiliki latar belakang yang beragam. Dengan demikian, masukan pada kajian kebijakan akan bersifat holistik karena mencerminkan pengetahuan dan pengalaman yang multi aspek. Pendekatan reflektif diharapkan akan memberikan kontribusi pada ketajaman kritis dari pengkajian kebijakan, yang berangkat tidak saja dari pengalaman keseharian melainkan juga kecermatan pada pengamatan perkembangan situasi yang semakin tidak menentu dan tidak dapat diprediksi sebelumnya (*emergent*). Karena merupakan proses yang dijalani bersama-sama, maka setiap tahapannya merupakan ruang belajar bersama bagi setiap pihak yang terlibat di dalamnya, termasuk bagi Komnas Perempuan. Dengan pendekatan proses belajar ini, Komnas Perempuan berharap pihak-pihak terlibat akan menjadi lebih berdaya karena berkesempatan untuk bersama mengasah pengetahuan, silang informasi dan dukungan. Aspek pemberdayaan

ini sangat penting dalam pendekatan transformatif, yaitu memastikan baik proses maupun hasil kajian dapat mendorong daya perubahan yang berarti.

Dengan pendekatan-pendekatan tersebut kajian terhadap dokumen dari sejumlah produk hukum dan kebijakan di tingkat nasional dan lokal untuk penyikapan konflik dilakukan. Pada tahap awal, Komnas Perempuan menyelenggarakan rangkaian diskusi kelompok terfokus (*focused groups discussion* atau FGD) yang melibatkan komisioner dan staf Komnas Perempuan serta mitra di Jakarta. Kategori kelompok diskusi didasarkan pada konteks konflik yang pernah dipantau oleh Komnas Perempuan, yaitu konteks konflik bersenjata dan konflik sosial, konflik kebebasan beragama/berkeyakinan dan terorisme, konteks konflik sumber daya alam, dan konflik dalam konteks penggusuran.¹¹ Pilihan Jakarta sebagai tempat penyelenggaraan diskusi disebabkan oleh keberagaman organisasi yang ada dan juga keterbatasan sumber daya keuangan untuk penyelenggaraannya. Mitra Komnas Perempuan juga termasuk elemen korban dan pendamping korban yang selama ini bekerja untuk isu-isu pemenuhan hak perempuan. Tujuan dari tahapan ini adalah untuk mengidentifikasi dokumen-dokumen utama dari kebijakan yang perlu dikaji dan mengumpulkan pendapat-pendapat peserta mengenai kualitas kebijakan tersebut bagi pemenuhan HAM perempuan dan perdamaian. Komnas Perempuan memperlakukan informasi yang diperoleh pada tahapan ini sebagai data primer. Sementara itu, data sekunder didapatkan dari sejumlah laporan-laporan Komnas Perempuan, lembaga/instansi lainnya, serta informasi lain dari media atau rujukan publik lainnya.

Tahapan kedua adalah menyelenggarakan diskusi terfokus internal Komnas Perempuan untuk mengidentifikasi kebijakan serta program implementasinya yang paling relevan dalam kerja-kerja Komnas Perempuan saat ini. Tidak saja komisioner yang aktif, komisioner purna bakti juga ikut dilibatkan dalam proses ini. Tim penulis juga mengundang perwakilan dari mitra Komnas Perempuan yang selama ini bekerja di isu-isu konflik untuk mendiskusikan hal yang sama yang mereka temui dalam kerja-kerja mereka selama ini.

Di tahapan berikutnya, tim penulis merumuskan kerangka analisis yang diturunkan dari sejumlah pemikiran dengan perspektif yang multidimensional yang berangkat dari hasil-hasil di tahapan sebelumnya. Selain itu, tim juga memutuskan produk-produk kebijakan dan hukum yang menjadi fokus kajian. Analisa awal didiskusikan bersama oleh seluruh komisioner dan staf pemantauan serta *steering committee* untuk penajaman dan penyempurnaan temuan serta rekomendasi.

Selanjutnya, hasil kajian didiskusikan perwakilan mitra Komnas Perempuan dan pemangku kepentingan yang relevan untuk mendapatkan masukan. Dalam tahap ini, Komnas Perempuan mendiskusikannya dengan mitra-mitra di Aceh dan Poso yang menjadi lokasi uji coba tinjau ulang.¹² Selain itu, penajaman hasil kajian juga dilakukan bersama mitra-mitra utama dalam kegiatan revisit ini.¹³

Hasil penajaman inilah yang kemudian digunakan untuk menyempurnakan naskah yang

11 Adapun pelaksanaan FGD pada masing-masing konteks adalah Pertemuan Kajian Awal Kebijakan pada 27-28 Juni 2016, FGD dengan Mitra Jakarta pada 25-26 Juli 2016 serta 4 Agustus 2017, Lokakarya Pembangunan Kerangka Tinjau Ulang pada 29-30 Agustus 2016 serta 3-4 Oktober 2016

12 Pelaksanaan uji coba tinjau ulang ini terjadi pada 24-27 November di Aceh dan 11-19 Desember di Poso

13 Penajaman hasil kajian dilakukan pada beberapa pertemuan, seperti FGD dengan para pakar pada 29 November 2017, 28 Februari-1 Maret 2018 serta Lokakarya Nasional Persiapan Tinjau Ulang bersama mitra utama pada 6-8 Desember 2017

dirujuk sebagai laporan akhir kajian kebijakan.¹⁴ Naskah ini akan menjadi salah satu bagian dalam proses tinjau ulang berikutnya hingga menghasilkan sebuah peta jalan baru yang dibutuhkan untuk memajukan pemenuhan HAM perempuan dan perdamaian.

1.4. Cakupan Kajian

Kajian ini membatasi cakupannya pada kerangka hukum dan kebijakan nasional dan daerah konflik atau pasca konflik yang berpotensi menghalangi atau memenuhi pemenuhan hak sipol dan ekosob korban. Kerangka hukum dan kebijakan yang dimaksud adalah yang dihasilkan di dalam era Reformasi. Secara spesifik, ada empat konteks konflik yang dibahas dalam kajian ini: konflik bersenjata (terdiri dari konflik yang terkait pelanggaran HAM berat/masa lalu, konflik sosial dan terorisme), konflik kebebasan beragama dan berkeyakinan, konflik pengelolaan sumber daya alam dan agraria, dan konflik akibat penggusuran paksa. Dengan demikian, kajian ini merupakan analisa awal untuk mengenali ruang potensi dan hambatan yang dihadirkan oleh muatan kebijakan-kebijakan tersebut.

Selain itu, kajian ini juga menginventarisasi dan menganalisa program-program pemerintah di tingkat nasional dan daerah yang berpotensi memajukan maupun menghambat pemenuhan hak korban, sekaligus mengidentifikasi kelembagaan pemerintah di tingkat nasional dan daerah yang bertanggungjawab dan relevan pada pemenuhan hak korban. Berangkat dari beberapa kondisi obyektif dan kasus-kasus tertentu, kajian ini juga mengidentifikasi berbagai hambatan dan potensi non kebijakan, termasuk aktor, mekanisme non resmi, serta budaya, yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan Negara.

1.5. Sistematika Penulisan

Tulisan ini akan dibagi dalam lima bagian. Bagian pertama merupakan bagian pendahuluan yang menjelaskan latar belakang, tujuan, metode dan cakupan kajian, serta sistematika penulisan. Bagian kedua akan menguraikan kerangka analisis yang digunakan untuk kajian kebijakan ini. Kerangka analisis ini dirumuskan dengan berefleksi kritis pada sejumlah instrumen-instrumen internasional yang telah dikembangkan untuk pemajuan hak perempuan dan penyelesaian konflik. Bagian ketiga berisikan inventarisir identifikasi muatan kebijakan dalam berbagai konteks konflik yang dikaji dengan menggunakan 5 pilar penyikapan konflik yang menjadi pondasi dalam kerangka analisis. Bagian keempat mengurai refleksi kritis terhadap implementasi dari kerangka kebijakan yang ada. Uraian disusun dalam 5 isu krusial yang menjadi konsepsi dari agenda transformasi yang hendak diajukan dalam PETA JALAN BARU. Terakhir adalah kesimpulan seluruh bahasan kajian kebijakan dalam upaya menjembatani kesenjangan antara tataran legal formal dan kondisi obyektif di lapangan.

14 Dalam penyempurnaan naskah kajian kebijakan terdapat pertemuan antara Komnas Perempuan dengan para *steering committee* pada 13-14 April 2018

Bab 2

Kerangka Analisis: 5 Pilar Penyikapan Konflik untuk Pemenuhan HAM Perempuan

Permasalahan pemajuan hak perempuan dalam konteks konflik membutuhkan penyikapan yang bersifat holistik dan transformatif. Untuk membangun penyikapan yang holistik, maka tinjau ulang ini perlu merujuk pada sejumlah pemikiran multidisipliner dan multidimensional. Kebutuhan ini semakin mendesak karena karakter dan perkembangan konflik – termasuk pengalaman perempuan di dalamnya – yang semakin kompleks, penuh kontradiksi dan juga kejutan yang tidak terprediksi sebelumnya. Penyikapan yang bersifat holistik menasar pada kebutuhan pragmatis/jangka pendek dan juga kebutuhan strategis/jangka panjang yang didasarkan pada pemahaman tentang dinamika situasi di tingkat mikro maupun makro dari pemenuhan hak korban dan penyelesaian konflik. Penyikapan semacam ini diharapkan dapat mendorong kemajuan-kemajuan yang telah dicapai untuk menghadirkan perdamaian yang hakiki dan berkelanjutan, yang merupakan salah satu prasyarat penghapusan segala bentuk diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan. Rumusan penyikapan inilah yang oleh Komnas Perempuan disebut sebagai PETA JALAN BARU tentang agenda transformasi untuk pemajuan hak perempuan dalam konteks konflik. Dalam laporannya kepada Sekjen PBB tentang 15 tahun pelaksanaan Resolusi Dewan Keamanan 1325 tentang perempuan, perdamaian dan keamanan, Radhika Coomaraswamy menjelaskan agenda transformasi di bidang ini sebagai berikut:

Konsepsi tentang isu-isu krusial, arah dan langkah penanganan yang dibutuhkan untuk mendorong perubahan yang sungguh-sungguh dari pihak negara dan masyarakat guna mempercepat penyelenggaraan reparasi yang komprehensif, berkelanjutan dan progresif bagi perempuan korban kekerasan dan diskriminasi di dalam konteks konflik sebagai bagian dari haknya sebagai korban dan sebagai bagian integral dari upaya membangun perdamaian. Hak atas reparasi dan hak atas pembangunan adalah dua hak yang berbeda dan terpisah, tetapi menuntut upaya-upaya terkoordinasi untuk memastikan pemenuhan kedua hak ini (Coomaraswamy, 2015).

2.1. Pilar Penyikapan

Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, maka kerangka analisis dalam upaya tinjau ulang ini dituangkan dalam dua bagian. Kerangka analisis ini terdiri dari 5 pilar penyikapan yang dikembangkan oleh Komnas Perempuan merujuk pada berbagai pemikiran mengenai upaya penyelesaian yang tuntas dari persoalan konflik dan kekerasan terhadap perempuan. Kerangka analisis ini juga merefleksikan berbagai masukan yang diperoleh Komnas Perempuan dari diskusi kelompok terfokus dalam proses kajian ini. Adapun kelima pilar itu adalah perlindungan, pertanggungjawaban hukum, pemulihan, pencegahan dan partisipasi.

Kelima pilar penyikapan ini lalu digunakan sebagai kerangka untuk memetakan muatan kebijakan-kebijakan yang ada. Hasil pemetaan ini merupakan refleksi atas kebijakan-kebijakan tersebut, dari aspek muatan maupun implementasinya, akan dilakukan mengacu pada isu-isu krusial yang telah dicanangkan sebagai fokus kepedulian kajian ini.

- a. Pilar **Perlindungan** memfokuskan pada penyikapan masa genting, yaitu segera sebelum dan sesudah pecah konflik terbuka. Aspek perlindungan termasuk penyikapan tanggap darurat, penetapan status konflik dan/atau pengungsian, pencegahan dan penghentian kekerasan, evakuasi, pertolongan bagi pengungsi, dan manajemen kedaruratan di dalam masyarakat. Termasuk di dalam kajian ini adalah memeriksa ketersediaan pengaturan yang membuka peluang hadirnya upaya-upaya menjembatani jurang penanganan akibat penetapan status konflik dan/atau status pengungsian. Upaya tersebut sangat penting, khususnya untuk mengantisipasi lahirnya kerentanan baru dan mencegah konflik meluas atau memakan lebih banyak korban.
- b. Pilar **Pertanggungjawaban hukum** menyoroti akses keadilan melalui mekanisme legal formal bagi perempuan korban dan diskriminasi serta pada upaya memutus impunitas baik dari aktor negara dan non negara, yang bersenjata maupun sipil. Kajian kebijakan dalam pilar ini juga memeriksa kapasitas payung hukum dalam hak keperdataan pengungsi terhadap aset-aset yang ditinggalkannya dan mencegah budaya menyalahkan, bahkan kriminalisasi terhadap korban atau kelompok minoritas yang menjadi korban penyerangan.
- c. Pilar **Pemulihan korban** menekankan pada pelaksanaan prinsip kepuasan korban, penanganan yang komprehensif terhadap pemulihan hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya, dengan menerapkan berbagai langkah penyelesaian yang efektif, termasuk langkah reparasi, restitusi, kompensasi, relokasi dan reintegrasi. Dalam pilar ini, kajian kebijakan diarahkan juga untuk mengidentifikasi kesiapan infrastruktur kebijakan dan kelembagaan, serta langkah-langkah terobosan yang telah dikembangkan untuk mengatasi persoalan struktural, koordinasi dan anggaran untuk mendorong kapasitas negara dalam memberikan pelayanan berkualitas bagi pemulihan korban. Kesiapan infrastruktur ini juga perlu direkatkan dengan isu-isu genting pemulihan korban seperti situasi anak-anak yang lahir dari korban eksploitasi seksual, kondisi kesehatan jiwa korban dan warga terimbas konflik, pola penanganan negara terhadap isu-isu kontroversial, dan situasi "bungkam" sebagai strategi *coping* atau penyikapan korban pada peristiwa kekerasan yang dialaminya.
- d. Pilar **Pencegahan dan jaminan tidak berulang** memfokuskan pada penyikapan terhadap akar, dampak dan residu konflik, serta penataulangan sistem, mekanisme dan

institusi yang berkontribusi dalam membangun perdamaian, seperti sektor keamanan, reformasi hukum dan kebijakan, reformasi sistem politik dan pemerintahan termasuk pemilu dan birokrasi. Persoalan-persoalan lain yang penting mendapatkan perhatian kajian kebijakan ini adalah antara lain antisipasi kerentanan baru pada konflik dan kekerasan terhadap perempuan yang hadir sebagai akibat kecemburuan sosial. Situasi kecemburuan ini terjadi akibat pola pemberian bantuan, penghentian status pengungsian, pemukiman segregatif, relokasi, rekonsiliasi dan reintegrasi yang terhambat, penggunaan perjanjian perdamaian sebagai rujukan pembagian dan perimbangan kuasa, penguasaan aset masyarakat tergusur oleh elit atau warga setempat, dan pola subordinasi kelompok minoritas dalam penanganan ketegangan antar kelompok masyarakat. Kerentanan baru juga bisa hadir akibat penggunaan isu terorisme, stigma teroris dan dampaknya di masyarakat, militerisasi di berbagai kelompok dan daerah, kehadiran kelompok bersenjata dan tentara anak, kebijakan memprioritaskan mantan kombatan dalam rekrutmen aparaturnegara maupun penyelenggaraan kegiatan pembangunan, dan praktik politik SARA di tingkat nasional dan lokal dalam memenangkan pemilu/pilkada. Kajian kebijakan pada pilar pencegahan juga perlu mengenali dukungan yang diberikan untuk memperkuat daya pencegahan dalam masyarakat, termasuk inisiatif pendidikan damai dan pendidikan toleransi di pendidikan formal dan informal untuk mengurai prasangka terhadap kelompok lain, dan eksplorasi nilai-nilai lokal untuk membangun kohesi sosial.

- e. Pilar **Partisipasi** menegaskan keutamaan penyelenggaraan prinsip kesetaraan substantif yang didukung dengan langkah-langkah afirmasi untuk memastikan keterlibatan yang penuh dan sungguh-sungguh dari perempuan dengan berbagai latar belakang dalam penanganan konflik secara menyeluruh. Secara khusus, kajian kebijakan ini menelusuri akses pelibatan korban dalam perjanjian dan pelaksanaan perdamaian, pemaknaan “peran partisipasi masyarakat” dalam sejumlah kebijakan terkait konflik dan perdamaian, dukungan bagi kepemimpinan perempuan dalam pencegahan dan penanganan konflik, dukungan bagi gerakan sipil, keterlibatan anak muda dan masyarakat adat dalam upaya perdamaian serta upaya-upaya yang telah dikembangkan oleh masyarakat yang berkontribusi merawat perdamaian.

Secara ringkas, untuk pemetaan pemenuhan ke-5 pilar penyikapan dari kerangka hukum yang telah disusun dalam 20 tahun ini, informasi dasar yang dikumpulkan dari setiap produk hukum dan perundang-undangan yang menjadi objek kajian kebijakan ini disajikan dalam Tabel 1 berikut :

Tabel 1a. Kerangka Kajian Kebijakan dengan 5 Pilar Penyikapan Konflik

Aspek	Identifikasi
Cakupan	Isu dan objek yang menjadi pengaturan dalam produk hukum dan perundang-undangan yang dikaji
Tujuan Kebijakan	Penjelasan tentang muatan yang menempatkan perdamaian dan penghapusan kekerasan sebagai bagian dari tujuan kebijakan
Pilar penyikapan	Aspek-aspek penyikapan konflik yang termuat di dalam kebijakan
Posisi perempuan	Identifikasi peran dan posisi perempuan baik sebagai obyek maupun subyek.
Jaminan partisipasi perempuan	Pengaturan keharusan partisipasi dan keterwakilan perempuan, berikut mekanisme dan sanksi jika tidak terpenuhi.
Perlindungan, termasuk Penanganan darurat, penghentian konflik	Upaya dan mekanisme yang diatur dalam kebijakan untuk memastikan perlindungan terhadap perempuan, termasuk penanganan darurat serta upaya-upaya penghentian konflik.
Penegakan hukum	Larangan, sanksi dan aktor yang dijadikan bagian dari pengaturan, serta ruang dan mekanisme keluhan dan gugatan ketika aturan tidak dilaksanakan
Pemulihan paska konflik	Upaya dan mekanisme untuk memulihkan perempuan korban serta masyarakat yang terdampak pada konflik.
Pencegahan	Upaya dan mekanisme pencegahan terjadinya kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan, serta konflik dengan kekerasan
Kemitraan	Pelibatan dan kerjasama pihak-pihak non pemerintah, baik dalam dan luar negeri, dalam perencanaan, pendanaan, penelitian, implementasi, pemantauan, dan sebagainya. Termasuk dalam hal ini adalah kelompok-kelompok masyarakat adat
Sarana implementasi	Kelembagaan atau mekanisme praktis yang memiliki mandat untuk mengimplementasikan kebijakan di tataran kongkret di masyarakat

Guna memastikan kajian kebijakan yang kontekstual pada situasi dan kondisi Indonesia saat ini, Komnas Perempuan memfasilitasi sebuah proses dialog dan analisis kolektif untuk mengidentifikasi tantangan sekaligus kapasitas dan peluang terlaksananya sebuah agenda transformasi yang meliputi aspek sistem, kelembagaan maupun budaya. Hal ini dilakukan untuk memastikan proses refleksi tidak semata terpaku pada isu-isu yang bersifat teknokratis dan institusional. Hasil studi tentang Keadilan Transisi (2017)¹ menegaskan pentingnya identifikasi faktor dan aktor yang memiliki potensi dan resistensi mengubah budaya dan posisi

1 Lihat dokumen A/HRC/36/50/Add.1. Studi ini dilakukan oleh Pelapor Khusus PBB untuk Promosi Kebenaran, Keadilan, Reparasi dan Jaminan Ketidakberulangan (2017) yang disampaikan dihadapan Komisi Tinggi HAM PBB pada September 2017.

individual dan kelompok terhadap sebuah situasi yang menjadi akar masalah atau dampak konflik. Langkah ini akan mendorong daya transformasi yang berpotensi menguatkan komunikasi untuk perdamaian yang berkelanjutan (Lambourne, 2009) dan memberi ruang untuk mengidentifikasi komunitas yang terdampak oleh kekerasan sistematis serta kemungkinan untuk memutus kekerasan struktural (Eriksson, 2009). Dalam identifikasi ini, perhatian khusus perlu diberikan terutama bagi kelompok marjinal (Pankhurst, 2003).

Dari eksplorasi terhadap beberapa literatur, khususnya dari *Global Study 1325*, Komnas Perempuan mengenali empat faktor yang dibutuhkan untuk memastikan adanya potensi transformatif dalam upaya-upaya membangun perdamaian dan keamanan bagi semua. Empat faktor ini adalah: (1) kemampuan mengenali dan mengakui ketidakadilan struktural yang menjadi akar konflik sosial dan politik, termasuk kekerasan terhadap perempuan; (2) adanya pendekatan holistik dalam segala aspek penanganan dan pemulihan yang mencakup pemenuhan hak sipil politik (sipol) dan hak ekonomi sosial dan budaya (ekosob); (3) adanya potensi bagi inklusi yang luas, termasuk pelibatan perempuan dalam semua tahapan serta kerjasama dengan elemen-elemen masyarakat, termasuk masyarakat adat; dan, (4) keberpihakan Negara dan upaya penguatan Negara, terutama dalam memastikan pemenuhan jaminan ketidakberulangan.

Dengan adanya kebutuhan refleksi di dalam kajian kebijakan ini maka penelusuran muatan kebijakan juga perlu mengidentifikasi terobosan, jurang dan potensi transformasi yang dapat menjadi peluang untuk pemajuan HAM perempuan dan perdamaian. Intisari dari informasi yang diharapkan dari identifikasi tersebut adalah sebagaimana tampak pada Tabel 2.

Tabel 1b. Kerangka Kajian Kebijakan dengan 5 Pilar Penyikapan Konflik

Aspek	Identifikasi
Terobosan	Hal-hal baru yang tidak pernah ada dalam kebijakan-kebijakan yang ada sebelumnya.
Jurang	Kesenjangan antara aspek-aspek tertentu, termasuk kesenjangan antara kebijakan satu dan lainnya, atau antara kebijakan nasional dan daerah.
Potensi transformatif	Peluang dan ruang bagi sebuah perubahan yang sifatnya struktural bagi perbaikan kondisi pemenuhan hak perempuan korban.

2.2. Rujukan Pemikiran

Kelima pilar pendekatan yang digunakan di dalam kajian ini dikembangkan oleh Komnas Perempuan berdasarkan pemahaman kami tentang perkembangan pemikiran tentang konflik yang bersifat multidisipliner dan multidimensional. Dalam membangun pemahaman tersebut, kami mengelompokkannya menjadi 6 kelompok rujukan pemikiran (lihat Diagram 1), yaitu kerangka a) perlindungan kemanusiaan, b) perdamaian dan keamanan, c) menghapus diskriminasi dan menuju keadilan transformatif, d) melawan impunitas dan keadilan transisi e) pembangunan berkelanjutan dan f) melawan ekstrimisme dengan kekerasan dan ujaran kebencian. Sebagai rujukan awal dalam kajian kebijakan di tingkat nasional dan lokal yang menjadi fokus kertas kajian ini, maka elaborasi rujukan pemikiran akan bertumpu pada instrumen dan dokumen internasional yang relevan. Namun, penting dicatat bahwa proses

penyusunan instrumen dan dokumen internasional ini juga menggunakan metode partisipatif dimana pihak-pihak yang relevan, khususnya kelompok perempuan di tingkat lokal dari berbagai negara turut terlibat secara substantif di dalamnya.



Kerangka perlindungan kemanusiaan mencakup Hukum Humaniter dan Penanganan Pengungsi Internal. Dalam hukum humaniter, rujukan untuk penanganan korban konflik adalah empat serangkai Konvensi Geneva 1949 dan 2 Protokol Tambahan tahun 1977. Kerangka ini mengadopsi prinsip non-diskriminasi, sehingga perlindungan bagi perempuan kombatan dan perempuan sipil adalah setara dengan yang laki-laki. Juga, memberikan perhatian khusus pada kerentanan berbasis gender, termasuk di dalamnya larangan menyerang “kehormatan” masyarakat yang rekat dengan tindak perkosaan terhadap perempuan. Instrumen ini juga menekankan jaminan perlindungan terhadap perempuan hamil dan melahirkan, ibu dengan anak, dan anak perempuan. Pengungsian menjadi salah satu konteks khusus yang disebutkan dalam kerangka ini. Sayangnya, cakupan perlindungan dalam kerangka ini hanya dapat berlaku pada situasi konflik bersenjata internasional ataupun konflik bersenjata non internasional yang telah disetujui di tingkat internasional tidak lagi mampu ditangani di tingkat hukum nasional. Padahal, banyak sekali konteks konflik bersenjata yang justru terjadi di dalam tapal batas negara ataupun disangkal oleh pemerintah sebagai konflik bersenjata, seperti halnya di Indonesia.

Kerangka Perdamaian dan Keamanan memiliki 2 dokumen kunci yang perlu mendapat perhatian. Pertama, Platform Aksi Beijing 1995, dimana konflik bersenjata adalah salah satu dari 12 bidang aksi yang diajukan. Dokumen ini menegaskan pentingnya situasi damai dan proses perdamaian yang mengusung hak asasi manusia bagi kemajuan hak asasi perempuan, tentang situasi dan kerentanan berlapis pada kekerasan dan diskriminasi, dan tentang pandangan perempuan tentang situasi-situasi yang memengaruhi pencapaian suasana damai yang diidamkan itu. Namun, dari hasil evaluasi setelah 20 tahun pelaksanaannya,² belum ada perubahan yang signifikan dalam pencapaian 6 tujuan strategis, yaitu (a) meningkatkan partisipasi perempuan dalam resolusi konflik di setiap level pengambilan keputusan dan melindungi perempuan yang tinggal di dalam situasi konflik bersenjata maupun konteks serupa lainnya, (b) mengurangi pengeluaran berlebih-lebihan untuk militer dan mengontrol keberadaan persenjataan, (c) mempromosikan bentuk nirkekerasan dalam resolusi konflik dan

2 Lihat dokumen *The Beijing Declaration and Platform for Action Turns 20*, New York: UN Women, 2015.

mengurangi insiden pelanggaran HAM dalam situasi konflik, (d) mempromosikan kontribusi perempuan dalam memperkuat budaya damai, (e) memberikan perlindungan, bantuan dan pelatihan bagi perempuan pengungsi lintas tapal negara maupun di dalam negeri, dan (f) memberikan bantuan bagi perempuan yang berada di negara jajahan ataupun di wilayah yang belum memiliki kekuasaan otonom.

Dokumen kedua dalam kerangka perdamaian dan keamanan adalah Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1325 yang menjadi tonggak penting dalam pencahangan agenda perempuan, perdamaian dan keamanan. Resolusi ini memperkenalkan empat pilar implementasi, yaitu *prevention, participation, protection and recovery*. Tujuan utama Resolusi ini adalah integrasi perspektif gender dalam berbagai upaya resolusi konflik dengan menekankan pada partisipasi perempuan yang lebih setara dalam “seluruh upaya untuk pemeliharaan dan peningkatan keamanan dan perdamaian”. Meski tidak memiliki mekanisme mengikat dalam melaporkan implementasinya, sebagai unit “penjaga perdamaian” dari Perserikatan Bangsa-Bangsa, pengakuan Dewan Keamanan PBB terhadap pengalaman dan peran perempuan merupakan capaian penting perjuangan kelompok perempuan dalam mengupayakan pemajuan hak-hak perempuan dalam konteks konflik dan perdamaian. Agenda Perempuan, Perdamaian dan Keamanan ini kemudian ditindaklanjuti dalam serangkaian resolusi lanjutan dari Resolusi 1325, antara lain Resolusi 1820, 1888, 1960 dan 2106 tentang pencegahan dan penanganan kekerasan seksual dalam konteks konflik, 1889 tentang penyikap tantangan partisipasi perempuan, dan 2122 tentang afirmasi “pendekatan integratif” untuk membangun perdamaian dan kepemimpinan perempuan.

Dalam kajian tentang pelaksanaan Resolusi 1325 setelah 15 tahun,³ dikenali bahwa pencapaian dari pilar pencegahan dan partisipasi sangat lambat karena menghadapi tantangan struktural maupun kultural. Meski peran strategis perempuan untuk perdamaian diakui, namun masih ada jurang lebar dalam memastikan akses dan kontribusi perempuan dalam mencegah perang dan dalam proses perdamaian yang berlangsung. Hasil kajian ini kemudian ditindaklanjuti melalui Resolusi 2241 (2015) yang mendorong adanya peninjauan terhadap strategi “pendekatan integratif” dan ketersediaan sumber daya untuk mengimplementasi agenda perempuan, perdamaian dan keamanan. Kajian 15 thn Resolusi 1325 juga mengingatkan pentingnya agenda **keadilan transformatif** sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari upaya merawat perdamaian.

Kerangka Menghapus Diskriminasi dan Menuju Keadilan Transformatif dalam konteks konflik terutama merujuk pada Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) dan khususnya pada Rekomendasi Umum Komite CEDAW No. 30. Konvensi ini juga memberikan bingkai pikir mengenai prinsip non-diskriminasi, keterkaitan hak kesetaraan dengan penikmatan hak asasi manusia, prinsip tanggung jawab negara dan standar uji tuntas (*due diligence*). CEDAW, yang telah diratifikasi oleh Indonesia dengan UU No. 7 Tahun 1984, menjelaskan definisi tentang diskriminasi terhadap perempuan sebagai:

Segala pembedaan, peminggiran, atau pembatasan apapun yang dibuat atas dasar jenis kelamin yang mempunyai pengaruh atau menghapuskan pengakuan, penikmatan, atau penggunaan Hak-hak Asasi Manusia dan kebebasan pokok di bidang

3 Lihat dokumen *Global Study 1325 on the Implementation of United Nations Security Councils Resolution 1325, “Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace*, 2015. Evaluasi ini dilakukan untuk Dewan Keamanan PBB oleh tim yang dipimpin Radhika Commaraswamy melalui mekanisme konsultasi dengan kelompok perempuan.

politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau bidang apapun lainnya oleh perempuan, terlepas dari apapun status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan. (CEDAW pasal (1))

Rekomendasi Umum Komite CEDAW No. 19 menjelaskan bahwa kekerasan terhadap perempuan berakar dan merupakan manifestasi dari diskriminasi berbasis gender yang terstruktur. Hal ini merupakan hambatan serius bagi kemampuan perempuan untuk menikmati hak dan kebebasannya atas dasar persamaan hak dengan laki-laki. Rekomendasi ini ditegaskan kembali dalam Deklarasi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Kekerasan terhadap Perempuan (1993) yang mengusung agenda penghapusan kekerasan terhadap perempuan guna mencapai keadilan sosial, kesetaraan gender, dan pembangunan yang berkelanjutan. Konflik dipahami sebagai salah satu konteks dimana resiko diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan menjadi berlipat ganda. Hirarki gender dalam dinamika konflik dan proses perdamaian berakar dari dan sekaligus memperkuat ketimpangan struktural antara laki-laki dan perempuan. Karena posisi gendernya itu, perempuan harus menghadapi dampak spesifik dan disporposional akibat konflik.

Pada tahun 2013, melalui Rekomendasi Umum No. 30, Komite CEDAW menjabarkan pedoman untuk menerapkan CEDAW dalam konteks konflik dan paska-konflik. Ada 5 terobosan yang dinyatakan penting guna memajukan agenda perdamaian dan keamanan untuk pemenuhan hak-hak perempuan, yaitu (a) memperluas pemaknaan konflik dalam perlindungan hak perempuan, (b) memperkenalkan keberagaman pengalaman dan kebutuhan perempuan, (c) menegaskan pengertian dan cakupan tanggung jawab negara dalam perlindungan bagi hak perempuan dalam konteks konflik, (d) mengidentifikasi keterkaitan timbal balik antara konflik dan diskriminasi terhadap perempuan, serta (e) menjalankan kerangka kerja yang komprehensif, yang juga meliputi mekanisme keadilan transisi, agenda reformasi sektor keamanan, reformasi konstitusi dan sistem pemilu dan penyelesaian akar konflik di tengah berbagai agenda genting perlindungan perempuan, pencegahan kekerasan, partisipasi dan pemulihan korban.

Kerangka kerja komprehensif ini sangat penting mengingat tantangan besar yang dimunculkan oleh fakta hirarki jender dalam pelaksanaan agenda perdamaian dan keamanan. Dalam konteks ini, kecenderungan umum untuk memberikan konsentrasi perhatian pada isu kekerasan seksual secara eksklusif telah berdampak pada hilangnya fokus pada persoalan-persoalan yang sama kompleks dan mendasar lainnya terkait kekerasan dan diskriminasi berbasis gender. Pengaruh fakta hirarki gender dalam kerja perdamaian dan keamanan juga terlihat pada cara-cara penyikapan atas kasus-kasus kekerasan berbasis gender yang bersifat proteksionis dan justru meneguhkan impunitas. Kebijakan yang bersifat proteksionis adalah kebijakan yang disusun untuk tujuan atau dengan alasan melindungi perempuan namun menyebabkan perempuan justru kehilangan hak-hak dasar dan kebebasan fundamentalnya. Misalnya saja, dengan maksud mencegah perkosaan, kebijakan yang disusun adalah melarang perempuan keluar malam.

Untuk memastikan efektivitas upaya menghapus diskriminasi dan kekerasan dalam konteks konflik, Komite CEDAW menegaskan pentingnya penerapan standar uji tuntas (*due diligence*) sebagaimana dicanangkan dalam CEDAW pada Pasal 2. Secara singkat, standar ini mewajibkan negara untuk menimbang secara seksama produk hukum, kebijakan lain dan program-programnya yang dikeluarkan (maupun tidak dibentuk, padahal dibutuhkan) berkenaan

dengan persoalan kekerasan dan diskriminasi berbasis gender. Dalam memberi pertimbangan seksamanya, Negara harus tidak saja menyoal pada pengakuan hak dan pemberian akses untuk dapat menikmati hak tersebut atas prinsip kesetaraan antara laki-laki dan perempuan. Namun, Negara harus dengan akurat memastikan bahwa akses tersebut dapat digunakan seluas-luasnya oleh perempuan dengan mengurangi bahkan menghilangkan hambatan-hambatan legal, struktural maupun sosial bagi perempuan. Juga, Negara harus dapat mengenali bahwa pemanfaatan dari hak tersebut berkontribusi pada perbaikan konstruksi sosial guna mengoreksi ketimpangan relasi antara laki-laki dan perempuan. Jika perjanjian perdamaian serta kebijakan-kebijakan terkaitnya disusun tanpa adanya standar uji tuntas, maka kebutuhan spesifik perempuan di tingkat praktis maupun strategis akan terabaikan. Dengan kondisi ini, maka hasil yang diperoleh dari keberadaan kebijakan ini bisa jadi justru bertolak-belakang dari yang diharapkan, yaitu dalam bentuk stagnansi dan kemunduran yang terjadi dalam pemenuhan hak perempuan.

Atas dasar prinsip non-diskriminasi maka pemajuan hak perempuan tidak dapat dilepaskan dari penikmatan hak-hak lainnya, yang antara lain termaktub dalam Konvenan Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR), Kovenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR), Konvensi Menolak Penyiksaan, Penghukuman yang Kejam dan Perlakuan Tidak Manusiawi Lainnya (CAT), Kovenan Perlindungan Hak-Hak Migran dan Keluarganya (ICMR), Konvensi Hak-Hak Disabilitas, Konvensi Hak Anak, dan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (ICERD). Dokumen-dokumen kesepakatan antar Negara-negara sedunia ini memberikan standar mengenai hak-hak yang dilindungi dan tanggungjawab negara dalam pemenuhannya.

Kerangka Memutus Impunitas dan Keadilan Transisi mengenal model pendekatan justisia dan rekonsiliasi. Model ini mendasarkan diri pada pentingnya pengungkapan kebenaran dan pertanggungjawaban pelaku secara individual maupun kelompok, pertanggungjawaban komando, dan institusi negara terhadap tindak kejahatan dan kesewenangan yang terjadi selama konflik. Statuta Roma beserta preseden hukum yang lahir dari penyelenggaraan Pengadilan Kriminal Internasional menjadi rujukan utama tentang pendekatan justisia. Sementara itu, di sejumlah negara, upaya keadilan transisi menekankan pada proses pengungkapan kebenaran yang dilanjutkan dengan upaya rekonsiliasi. Permintaan maaf oleh pihak pelaku menjadi pendekatan yang digadang dapat mengurangi potensi keberulangan konflik akibat resistensi pelaku kekerasan di masa konflik. Juga, proses rekonsiliasi diharapkan dapat merajut kembali jalinan sosial yang hancur akibat konflik. Dua model pendekatan ini dalam proses aplikasinya kerap menimbulkan ketegangan di antara komunitas korban, pendamping/pembela HAM maupun aktor negara yang melakukan negosiasi dengan pihak-pihak bertikai. Di satu sisi, permintaan dan pemberian maaf berisiko sekedar melanggengkan impunitas dalam sebuah 'perdamaian semu'. Di sisi lain, ada yang berpendapat bahwa pemaksaan jalur penegakan hukum berpotensi menghadirkan konflik baru karena adanya kelompok-kelompok yang resisten terhadap agenda kebenaran dan keadilan.

Karena itu, sangatlah penting dalam konteks penyelesaian konflik pun upaya-upaya untuk melindungi dan menegakkan hak-hak perempuan perlu mengadopsi kerangka dan pemahaman tentang keadilan sebagaimana dimaksud dalam Rekomendasi Umum Komite CEDAW No. 33 tentang akses pada keadilan. Hak atas keadilan mencakup enam aspek, yakni justisiabilitas, ketersediaan, akses, kualitas, dan jaminan pemulihan bagi korban dan akuntabilitas hukum. Keenam aspek ini merupakan standar yang harus dipenuhi Negara dalam memastikan

pemenuhan hak atas keadilan bagi perempuan.

Aplikasi standar uji tuntas memiliki peran penting agar agenda memutus impunitas dan keadilan transisi dapat berkontribusi pada pemenuhan hak korban, khususnya perempuan. Penerapan standar uji tuntas juga diwajibkan dalam memeriksa kebijakan-kebijakan terkait diskriminasi dan kekerasan berbasis gender, khususnya dari aspek pencegahan, perlindungan, penghukuman, dan pemulihan. Pada aspek pencegahan, Negara perlu memeriksa apakah sudah menyusun, menerapkan dan memastikan muatan dan penerapan kebijakan tersebut secara sungguh-sungguh dapat mencegah terjadinya kekerasan terhadap perempuan, termasuk untuk mendukung respon yang sistematis dan upaya kultural dalam memodifikasi prasangka, kebiasaan, praktik dan pola sosial dan budaya atas relasi hirarkis antara laki-laki dan perempuan.⁴ Pada aspek perlindungan, penerapan standar *due diligence* memeriksa penyediaan dan kualitas layanan-layanan kesehatan, konseling, bantuan hukum, rumah aman, bantuan finansial, serta peran dan kapasitas penyelenggara layanan yang dibutuhkan perempuan korban untuk dapat mengakses keadilan (Erturk, 2006). Dalam aspek penghukuman, standar uji tuntas mencermati ketersediaan dan kualitas payung hukum, proses penegakan hukum yang terkait dengan metode penyelidikan dan persidangan, ketersediaan dan kapasitas unit yudisial khusus yang peka kekerasan berbasis gender, serta komitmen dan kapasitas aparat hukum dalam penegakan hukum dalam memastikan pelaku mengenali dihukum atas kejahatan yang telah diperbuatnya.

Pada aspek pemulihan, penerapan standar uji tuntas dapat diarahkan untuk menilai sejauh mana langkah-langkah negara telah memberikan hak-hak dasar korban. Meminjam konsep dari pemenuhan hak atas keadilan perempuan korban pelanggaran HAM berat,⁵ korban pelanggaran berat HAM berhak menerima reparasi secara penuh dan efektif, yang meliputi bentuk-bentuk restitusi, kompensasi, rehabilitasi, kepuasan, dan jaminan ketidakberulangan. Untuk tujuan ini, negara perlu membangun dan melaksanakan mekanisme penyaluran reparasi, menyediakan layanan hukum, medis, psikologis, sosial, administratif dan lainnya yang dibutuhkan para korban untuk pulih serta melindungi hak korban atas kebenaran.⁶

Dalam **kerangka Pembangunan Berkelanjutan**, dokumen Tujuan Pembangunan Berkelanjutan 2030 (SDGs 2030) menyebutkan bahwa pembangunan yang berkelanjutan tidak mungkin terealisasi tanpa perdamaian dan keamanan; dan perdamaian dan keamanan akan

4 Lihat Laporan Pelapor Khusus PBB tentang Kekerasan terhadap Perempuan, Penyebab dan Konsekuensinya, Radhika Coomaraswamy, *Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective: Violence Against Women: Violence against women in the family*, 25, U.N. Doc. E/CN.4/1999/68 (Mar. 10, 1999)

5 Lihat *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*. Resolusi Majelis Umum PBB 60/147, 16 Desember 2005

6 Instrumen HAM untuk Hak atas Kebenaran yang telah diadopsi secara internasional, antara lain: (1) Konvensi untuk Perlindungan terhadap Penghilangan Paksa menyatakan: "tiap korban punya hak untuk mengetahui kebenaran tentang apa yang terjadi berkaitan penghilangan paksa, perkembangan dan hasil investigasi orang hilang." Indonesia sudah menandatangani Konvensi ini pada bulan September 2010, (2) Konvensi Jenewa 1949 (Protocol I) juga menyebutkan hak keluarga untuk mengetahui nasib anggota keluarganya, (3) Komite HAM juga telah mengakui hak korban pelanggaran berat HAM dan keluarganya untuk mengetahui apa yang telah terjadi dan siapakah para pelaku, (4) Prinsip dan Panduan Dasar tentang Hak atas Penyelesaian (*Remedy*) dan Reparasi untuk korban pelanggaran HAM berat dan juga Prinsip-Prinsip melawan Impunitas, (5) Prinsip tentang pengungsian internal adalah beberapa kesepakatan HAM yang mengakui hak atas kebenaran, (6) Komisi (Dewan) HAM juga telah membuat berbagai resolusi tentang hak atas kebenaran sejak tahun 2005, yang terakhir pada bulan September 2009, (7) Pada bulan November 2010, Majelis Umum PBB sudah menetapkan tanggal 24 Maret sebagai Hari Internasional untuk Hak atas Kebenaran dan Martabat Korban Pelanggaran HAM Berat

terancam tanpa pembangunan yang berkelanjutan. Untuk itu, dirumuskan pada tujuan ke-16 tentang agenda mempromosikan masyarakat yang damai dan inklusif guna pembangunan berkelanjutan, menyediakan akses keadilan bagi semua dan membangun institusi-institusi yang efektif, akuntabel dan inklusif di segala tingkatan. Pada tujuan ini didesakkan agenda untuk membangun tata kelola pemerintahan yang transparan dan akuntabel, bersih dari korupsi, menjamin arus kebebasan informasi serta menegaskan pentingnya peran lembaga nasional HAM yang independen bagi bangunan demokrasi yang berkait erat dengan terselenggaranya perdamaian.

Tentunya tujuan ini penting dikaitkan dengan tujuan-tujuan lainnya dari SDGs, khususnya tujuan no. 5 tentang keadilan gender dalam mengajukan pemenuhan hak-hak perempuan dalam konteks konflik dan perdamaian. Hal ini terutama karena dalam turunan indikatornya, tujuan no 16 lebih memfokuskan pada agenda perlindungan anak dari kekerasan seksual dalam masa konflik. Dalam implementasinya, tujuan ke-16 ini belum mendapatkan perhatian yang cukup dalam berbagai kesempatan pelaporan ini, termasuk dalam laporan sukarela pemerintah Indonesia di hadapan Forum Politik Tingkat Tinggi 2017 selaku mekanisme monitoring pelaksanaan SDGs.

Berkaitan dengan tren kekerasan masa kini, tinjau ulang ini juga merujuk pada **kerangka Melawan Ekstrimisme dengan Kekerasan dan Ujaran Kebencian**. Rujukan utamanya adalah pedoman penanganan ekstremisme yang berkekerasan dan terorisme yang dikembangkan oleh PBB. Dokumen ini menegaskan pentingnya meninjau keterkaitan antara kemunculan tindak ekstrimisme dan/atau terorisme dengan penyikapan konflik yang tidak tuntas, tindak kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan yang menyertainya, peran yang beragam dari perempuan di dalam kelompok ekstrim, serta kontribusi perempuan dalam mengurai persoalan ekstrimisme.

Peta Kebijakan Penyikapan Konflik dalam 20 Tahun Reformasi

Kebijakan-kebijakan untuk menyikapi berbagai konteks konflik di Indonesia lahir di tengah arus desakan perubahan Era Reformasi. Momentum Reformasi menghadirkan begitu banyak harapan pada perbaikan mendasar penyelenggaraan negara dengan spirit demokratisasi, penegakan HAM dan supremasi hukum. Harapan ini tercermin dalam enam Agenda Reformasi yang didesakkan dalam akses demonstrasi terhadap Orde Baru yang semakin menguat sejak tengah tahun 1997 seiring dengan semakin memburuknya krisis ekonomi di Indonesia. Keenam agenda itu adalah adili Suharto dan kroni-kroninya, amandemen UUD 1945, otonomi seluas-luasnya, hapuskan Dwi Fungsi ABRI, hapuskan Korupsi-Kolusi-Nepotisme, dan tegakkan supremasi hukum. Keenam agenda ini dimaksudkan untuk mendorong perubahan relasi kuasa dalam antar lembaga penyelenggara negara, antara pusat dan daerah, dan antara negara dan rakyatnya. Arah perubahan yang diharapkan adalah menuju kesetaraan, dengan fungsi yang saling melengkapi dan menguatkan guna mewujudkan kehidupan yang demokratis, adil dan sejahtera.

Amandemen Undang-undang Dasar 1945 menjadi salah satu Agenda Reformasi karena Konstitusi pada masa itu dinilai memuat sejumlah hal yang mengukuhkan otoritarianisme. Dalam hal ini, UUD 1945 memberikan porsi kekuasaan yang lebih utama, bahkan hampir tak terbatas, pada eksekutif. Presiden sebagai pimpinan eksekutif dapat dipilih berulang kali dan juga memiliki kewenangan legislatif dengan mensahkan produk UU dan menjadi penafsir utama konstitusi. Bahkan ada kalimat di penjelasan UUD 1945 yang menyatakan bahwa UUD tidaklah terlalu penting dibandingkan semangat penyelenggara Negara, dalam hal ini oleh pemerintahan eksekutif.

Dalam amandemen terhadap terhadap UUD 1945, relasi lembaga-lembaga Negara ditata ulang dan berkonsekuensi pada berubahnya pola kekuasaan politik. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi menjadi lembaga tertinggi yang pada masa Orde Baru secara *de facto* ada di bawah kekuasaan Presiden. MPR menjadi setara dengan Presiden, DPR, DPD, BPK, MA, MK, dan Komisi Yudisial. Relasi kelembagaan Negara berubah dari vertikal-struktural menjadi horizontal-fungsional. Sebagai konsekuensinya, Ketetapan MPR (TAP MPR) tidak lagi menjadi peraturan perundang-undangan kedua tertinggi setelah Konstitusi, melainkan sebatas penetapan yang sifatnya konkret-individual. Sebaliknya, UU dan Perppu menjadi peraturan perundang-undangan yang derajatnya di bawah UUD.

Relasi kekuasaan yang berubah antar lembaga-lembaga Negara juga dimanifestasikan dalam sejumlah UU yang dikenali sebagai paket UU politik, yaitu UU terkait Pemilu, Partai

Politik dan Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD. Presiden dan DPR sama-sama dipilih langsung oleh rakyat, dan sistem pemerintahan dari presidensial murni diubah menjadi kombinasi antara presidensial dan parlementarian. Sementara itu, fungsi legislasi murni diletakkan di bawah wewenang DPR, yang juga diberikan kewenangan untuk memilih pejabat publik melalui sebuah mekanisme yang dikenal dengan *fit and proper test*. Karenanya, ekspektasi publik tinggi pada lahirnya perundang-undangan yang baik sebagai hasil karya pejabat publik yang piawai, termasuk dalam hal perlindungan dan pemenuhan hak perempuan.

Perubahan dalam sistem Pemilu merupakan salah satu pijakan dasar dalam era Reformasi. Presiden dan Wakil Presiden langsung dipilih oleh rakyat. Untuk legislatif, sistem proporsional tertutup yang dipraktekkan sejak tahun 1955 hingga Pemilu 1999, dimana pemilih hanya memilih partai politiknya, kemudian diganti menjadi sistem proporsional terbuka. Sejak Pemilu 2004, pemilih langsung memilih individu calon legislatif. Secara teori, relasi yang terbangun menjadi lebih dekat antara rakyat dan wakilnya, sekaligus meningkatnya akuntabilitas politik para wakil rakyat dalam menjalankan tugasnya, terutama kepada para konstituennya. Perubahan ini diharapkan akan membawa hasil positif dalam pemenuhan hak-hak warga negara karena rakyat lebih memiliki akses kepada para wakilnya untuk mengaspirasikan kepentingannya. Bersamaan dengan ini, jumlah partai tidak lagi dibatasi hanya tiga melainkan terbuka selama memenuhi syarat administratifnya, baik untuk pembentukan maupun keterlibatan di dalam pemilu.

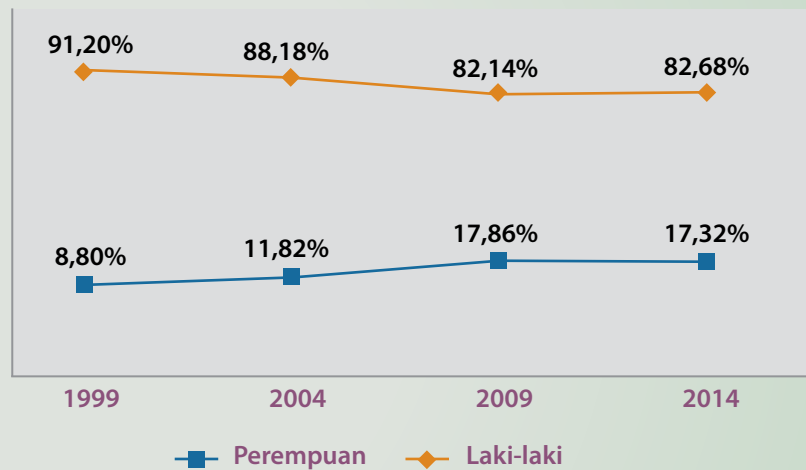
Karena hanya partai politik yang berhak memiliki kursi di DPR, maka pilihan langsung oleh rakyat hanya bisa maju jika yang bersangkutan diusung oleh partainya. Dengan memiliki wakil yang duduk di parlemen, secara tidak langsung partai politik juga turut menjadi penentu kebijakan dan pemilihan pejabat publik. Partai politik juga satu-satunya organisasi yang berhak mencalonkan presiden dan wakilnya serta kepala daerah, dan wewenang partai politik melalui wakil-wakilnya di DPR untuk memilih dan mengangkat pejabat publik. Penguatan partai politik sungguh sebuah perubahan yang dramatik di Era Reformasi mengingat pada masa Orde Baru institusi ini sama sekali tidak disebutkan di dalam Konstitusi dan secara praktik fungsinya dimandulkan.

Dalam arus proses demokratisasi di ranah politik formal inilah upaya untuk memastikan keterwakilan perempuan dalam lembaga dan proses pengambilan keputusan turut menguat. Berdasarkan pengalaman mengadvokasi kebijakan, misalnya terkait desakan mengubah pasal-pasal tentang perkosaan pada UU Kitab Hukum Pidana, sangatlah sulit untuk mengedepankan kebutuhan perempuan ketika para perumus kebijakan tidak peka gender. Hambatan struktural dan kultural juga membuat perempuan lebih sulit untuk tampil sebagai pemimpin. Karena itu, kelompok perempuan memperjuangkan langkah afirmasi dalam bentuk kuota 30%, sebuah keterwakilan minimal untuk dapat membawa perubahan yang berdampak pada sebuah proses pengambilan keputusan. Upaya ini membuahkan hasil dalam UU Partai Politik 2002 dan UU Pemilu 2003. Namun, itikad untuk memperkuatnya melalui *zipper system* dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.¹ Kajian hasil kedua Pemilu, tahun 2009 dan 2014, menunjukkan bahwa penurunan keterwakilan perempuan sudah terjadi di tahap pencalonan. Pada pencalonan perempuan untuk DPR RI di Pemilu 2009, dari 33% atau berjumlah 3.752 perempuan dari total 11.143 kandidat, 22,45%-nya mampu menghasilkan perolehan suara sah, dengan perolehan

1 Peraturan ini dirumuskan dalam UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

kursi 18% yakni 101 kursi dari total 560 kursi. Pada Pemilu 2014, 2.467 perempuan dari total 6.619 (37%), sebanyak 23% nya menghasilkan perolehan suara sah, tetapi perolehan kursi perempuan turun menjadi 17% yaitu hanya 97 kursi dari total 560 kursi. Situasi jumlah perempuan dalam parlemen ini ditunjukkan dalam Grafik 5.

Grafik 5: Perbandingan Keterwakilan Perempuan dan Laki-Laki di DPR berdasarkan Tahun Pemilihan Umum



Sumber: Tirto.id

Upaya memperjuangkan keterwakilan berkait erat dengan mendesak komitmen negara untuk penegakan hak asasi manusia. Dalam konteks inilah lahir UU HAM, langkah ratifikasi berbagai instrumen internasional dan legislasi kebijakan lainnya terkait HAM. Komitmen ini pun diteguhkan melalui amandemen Konstitusi kedua yang mengadopsi bab khusus tentang HAM. Karena jaminan perlindungan HAM telah menjadi hak konstitusional, maka mandat pemenuhannya kemudian dimunculkan dalam berbagai kebijakan yang berkait dengan isu-isu sosial kemasyarakatan dan bidang-bidang yang relevan lainnya.

Dalam agenda demokratisasi era Reformasi, tak kalah pentingnya adalah desentralisasi atau juga dikenal dengan otonomi daerah. Agenda ini diwujudkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kebijakan ini mengatur pembagian wewenang serta tanggung jawab politik dan administratif pemerintah pusat, provinsi, kota, dan kabupaten dalam struktur yang terdesentralisasi. Selain itu juga ada UU No. 25 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kebijakan ini memberikan dasar hukum bagi desentralisasi fiskal dengan menetapkan aturan baru tentang pembagian sumber-sumber pendapatan dan transfer antar pemerintah. Kedua produk UU ini mengatur pengalihan semua urusan dari pusat ke daerah (propinsi dan kabupaten/kota) kecuali pertahanan, urusan luar negeri, kebijakan moneter dan fiskal, perdagangan dan hukum. Melalui kebijakan lokal, daerah mengatur sendiri urusan pelayanan publik dengan harapan dapat memberikan layanan yang lebih berkualitas yang dibutuhkan masyarakatnya, termasuk dalam hal perlindungan dan pemenuhan hak perempuan.

Arah perubahan Era Reformasi, implikasi dari perubahan yang telah terjadi, dan tarik menarik kekuasaan dalam proses penyejajaran kuasa memengaruhi muatan dari kebijakan penyikapan

konflik. Oleh karena itu, peta kebijakan ini akan memberikan informasi singkat tentang konteks kelahiran kebijakan yang dikaji. Untuk dapat mengenali perubahan yang terjadi dan daya penyalakannya, penelusuran kebijakan mengacu pada 5 pilar penyikapian holistik yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya, yaitu (a) perlindungan, termasuk tanggap darurat, (b) pertanggungjawaban hukum, (c) pemulihan, (d) pencegahan dan (e) partisipasi. Penelusuran terhadap kebijakan ini dikelompokkan dalam enam konteks konflik, yaitu (a) konflik bersenjata dalam konteks pelanggaran HAM berat atau pelanggaran HAM masa lalu, (b) konflik sosial, (c) terorisme, (d) konflik dalam konteks kebebasan beragama dan berkeyakinan, (e) konflik dalam konteks agraria dan pengelolaan sumber daya alam, serta (f) konflik dalam konteks penggusuran paksa. Adapun daftar kebijakan-kebijakan utama yang menjadi objek kajian dapat ditemukan dalam Tabel 2.

Tabel 2. Daftar Kebijakan yang Dikaji

A. Kebijakan terkait penyikapian terhadap konflik bersenjata dan pelanggaran HAM, konflik sosial dan terorisme

1. UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM
2. UU No. 26 Tahun 2000 Pengadilan HAM
3. UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian
4. UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara
5. UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua
6. UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh
7. UU No. 13 Tahun 2006 jo. UU No 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban dan PP No. 3 tahun 2002 tentang Kompensasi, Restitusi, dan Rehabilitasi terhadap Korban Pelanggaran Hak Asai Manusia yang Berat
8. UU No. 25 Tahun 2014 tentang Hukum Disiplin Militer
9. UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI
10. UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
11. UU No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Berbasis Ras dan Etnis
12. UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial dan kebijakan turunan yang terkait, termasuk Inpres Penanganan Gangguan Keamanan Dalam Negeri, Perpres No. 18 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Konflik Sosial dan Permenkokesra No. 7 Tahun 2014 tentang RAN P3AKS
13. UU No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
14. UU No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme
15. Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme
16. UU No. 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme
17. Kebijakan untuk Penyikapian Daerah:
 - a. Poso: Perda No. 6 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Perlindungan, Pelayanan dan Pemulihan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan
 - b. Papua: Perdasus No. 1 Tahun 2011 tentang Pemulihan Hak Perempuan Papua Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM dan
 - c. Aceh: Qanun No. 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi,

- dan Qanun No. 6 Tahun 2015 tentang Badan Reintegrasi Aceh
18. Kebijakan nasional dan daerah terkait dukungan penanganan, antara lain:
 - a. UU No. 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa dan UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial
 - b. Qanun Aceh No. 6 Tahun 2009 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan
 - c. Perdasi Papua No. 8 Tahun 2013 tentang Perlindungan korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga

B. Kebijakan terkait penyikapan terhadap konflik dalam konteks kebebasan beragama dan berkeyakinan

1. Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama,
2. Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri Tahun 2008 tentang Ahmadiyah
3. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 140/PUU-VII/2009 tentang Judicial Review Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama
4. Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata No. 43 dan 41 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa
5. Surat Edaran Kepala Kepolisian RI No. SE/6/X/2015 tentang penanganan ujaran kebencian (*hatespeech*)
6. Putusan Mahkamah Konstitusi 97/PUU-XIV/2016 tentang JR UU No. 24 Tahun 2013

C. Kebijakan terkait penyikapan terhadap konflik pengelolaan SDA dan agraria:

1. UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan
2. UU No. 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi
3. UU No 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal
4. UU No. 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara,
5. UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH)
6. UU No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam
7. PP No 28 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam

D. Kebijakan terkait Penggusuran Paksa, khususnya:

1. UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
2. UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum
3. Kebijakan Daerah
DKI Jakarta:
Perda Provinsi DKI Jakarta No. 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang 2030, Perda No. 7 Tahun 2008 tentang Ketertiban Umum, dan Perda Provinsi DKI Jakarta No. 1 Tahun 2014 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi.

3.1. Konflik Bersenjata dalam Konteks Pelanggaran HAM Berat

Keputusan Presiden Soeharto untuk berhenti pada tanggal 21 Mei 1998 menjadi momentum bagi pertanggungjawaban negara atas berbagai catatan hitam pelanggaran HAM berat yang terjadi di masa Pemerintahan Orde Baru. Situasi penuh kekerasan menjelang dan pasca pengunduran diri Soeharto, mengondisikan Presiden penggantinya, BJ Habibie, untuk mengakomodir desakan masyarakat sipil tentang tanggungjawab negara pada penegakan HAM. Hal ini termasuk juga menuntaskan konflik bertahun yang terjadi di wilayah Aceh, Papua dan Timor Timur. Dalam kepemimpinannya yang relatif singkat, komitmen Presiden Habibie pada penegakan HAM ditunjukkan melalui beberapa terobosan. Komitmen tersebut diantaranya adalah membebaskan seluruh tahanan politik, mencabut status Daerah Operasi Militer di Aceh, mengakomodir tuntutan otonomi khusus untuk Aceh dan Papua, membentuk beberapa tim pencari fakta untuk kasus-kasus pelanggaran HAM berat, menyediakan sejumlah program untuk pemulihan korban dan keluarga korban pelanggaran HAM, serta membentuk Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan).

3.1.1. Kerangka Kebijakan di Tingkat Nasional

Selain kebijakan yang disebutkan di atas, komitmen penegakan HAM pada masa kepemimpinan Presiden Habibie juga direkam dalam keputusan meratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan, Penghukuman yang Kejam atau Perlakuan Tidak Manusiawi Lainnya dengan UU No. 5 Tahun 1998. Juga, ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Berbasis Ras dan Etnis melalui UU No. 29 Tahun 1999.

Terobosan kebijakan yang penting lainnya pada masa ini adalah **UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia**. Di dalam penjelasannya disebutkan bahwa UU ini dibutuhkan untuk mengatasi situasi ketidakadilan, perlakuan diskriminatif dan berbagai tindak kekerasan yang dilakukan oleh warga (bersifat horisontal) maupun oleh pejabat publik dan aparat negara (bersifat vertikal), yang diantaranya dapat dikategorikan sebagai pelanggaran HAM yang berat (*gross violation of human rights*). Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diharapkan akan mencegah tindakan sewenang-wenang terhadap individu atau kelompok yang lebih lemah dan sebaliknya, mendorong hadirnya suasana yang aman, tenteram dan sejahtera sebagaimana diamanatkan oleh Konstitusi. UU HAM menyebutkan secara khusus mengenai hak atas damai sebagai bagian dari hak hidup (Pasal 9 Ayat 2) dan hak atas rasa aman berada dalam tatanan masyarakat dan kenegaraan (Pasal 35). Salah satu prinsip yang diembankan dalam UU HAM adalah prinsip non diskriminasi. Artinya, semua hak yang dinyatakan di dalam UU HAM adalah hak bagi semua orang tanpa kecuali, apapun latar belakangnya. Meski demikian, UU HAM juga memiliki bab tersendiri yang menegaskan pengakuan pada hak perempuan sebagai HAM dan memberikan perhatian khusus pada penikmatan hak yang setara dengan laki-laki dalam hal keterwakilan pada sistem politik dan institusi kenegaraan, dalam keluarga dan perkawinan, pekerjaan dan pendidikan, serta sebagai subjek hukum yang otonom.

Di dalam UU HAM pula ditemukan pengaturan yang menguatkan kelembagaan Komisi Nasional HAM (Komnas HAM). Lembaga ini mendapatkan mandat untuk melakukan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan dan mediasi. Dalam kaitannya dengan penanganan konflik, tiga fungsi pertama menasar pada upaya pencegahan. Pada fungsi pemantauan, Komnas HAM diberikan fungsi *pro justisia* dengan kewenangan *subpoena* sehingga dapat berkontribusi pada upaya penegakan hukum dan memutus impunitas.

Sementara itu, fungsi mediasi memberikan peluang untuk mengambil peran dalam menghentikan kekerasan dan mencari langkah-langkah pemulihan bagi pihak-pihak yang bertikai, khususnya terkait konflik yang bersifat horisontal. Mengingat bahwa UU ini lahir di tengah-tengah konflik yang menandai berakhirnya Orde Baru, penegasan pada tanggung jawab negara untuk pemenuhan HAM, perhatian khusus pada kerentanan pelanggaran HAM yang bersifat sistemik dan struktural sebagaimana yang dialami perempuan, dan mandat penegakan hukum bagi Komnas HAM, merupakan jejak itikad transformasi menuju suasana negara dan masyarakat yang lebih demokratis.

Keputusan Presiden Habibie mengenai jajak pendapat bagi Timor Timur menjadi bumerang dalam kepemimpinannya, ketika hasil yang diperoleh adalah tuntutan untuk melepaskan diri dari Indonesia. Segera setelah hasil jajak pendapat diumumkan, kekerasan masif terjadi dalam bentuk pembunuhan massal dan sistematis, penyiksaan dan penganiayaan, penghilangan paksa, kekerasan berbasis gender menyangkut penyiksaan, perkosaan dan perbudakan seksual, pemindahan penduduk secara paksa, dan pembumihangusan.² Peristiwa ini menjadi perhatian dunia dan memunculkan desakan di dalam negeri maupun internasional untuk pengadilan terhadap para pelaku kekerasan. Menyikapi desakan ini, Pemerintah dan DPR RI segera (dalam waktu sekitar tiga bulan), mengesahkan **UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM**. Proses ini ditengarai lebih untuk menghindari desakan pengadilan internasional dengan menyelenggarakan sendiri pengadilan HAM di dalam negeri. Indikasi dari situasi ini antara lain tertangkap dari itikad transformasi yang sumir dalam UU Pengadilan HAM. Sebaliknya, UU yang memfokuskan pada penegakan hukum atas tindak pelanggaran HAM yang berat ini justru sarat celah hukum untuk melanggengkan impunitas. Pada Pasal 43 Ayat 2 disebutkan bahwa pembentukan Pengadilan HAM Adhoc untuk memeriksa tindakan pelanggaran HAM di masa lalu (sebelum 2000) didasarkan putusan politik, yaitu harus berdasarkan usulan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal ini sedari awal dkuatirkan akan menghalangi akses korban pada keadilan. Apalagi, penjabaran mengenai pelanggaran HAM yang berat pada UU ini juga dibatasi pada tindak genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan, yang pembuktiannya tidak mudah. Karenanya, meski mengatur tentang tanggungjawab komando, sulit bagi pengadilan untuk menysar pertanggungjawaban hukum dari jajaran pemberi perintah yang lebih tinggi, selain daripada pertanggungjawaban hukum para prajurit yang berada di lapangan pada saat peristiwa terjadi.

UU ini menjadi tonggak pengakuan negara pada pengalaman khas perempuan di masa konflik, meski baru sebatas pengalaman korban kekerasan seksual, antara lain perkosaan, pelacuran paksa, perbudakan seksual, kehamilan paksa, sterilisasi paksa dan aborsi paksa. Namun, kasus-kasus ini hanya dapat diadili bila menjadi bagian dari tindak genosida atau kejahatan terhadap kemanusiaan. Juga, belum tersedia pengaturan yang lebih rinci mengenai proses pemeriksaan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan ini, melainkan merujuk pada hukum pidana dan hukum acara pidana yang tersedia. Hal ini sangat menyulitkan korban karena baik hukum pidana dan hukum acara pidana masih sangat terbatas dalam mengenali kekerasan seksual terhadap perempuan dan dengan model pembuktian yang memberatkan korban.

Di tengah keterbatasannya, UU ini memuat beberapa terobosan lainnya. Ada aturan tentang

2 Seri Dokumen Kunci 4. Kumpulan Ringkasan Eksekutif Laporan Investigasi Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Timor Timur, Maluku, Tanjung Priok dan Papua 1999-2001, Komnas Perempuan. 2003

perlindungan saksi dan korban yang sangat penting bagi pilar penegakan hukum. Ada juga aturan tentang hak korban atas kompensasi, restitusi dan rehabilitasi, dan penegasan tentang perlunya pengakuan negara dan pemulihan korban sebagai bentuk pemenuhan hak atas kepuasan. Terobosan ini penting, terutama dalam membangun akses keadilan dan pemulihan korban atas tindak pelanggaran HAM yang terjadi setelah UU ini berlaku.

BOKS 3.1.

Komnas Perempuan, Putri Sulung Reformasi

Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) adalah suluh yang dihidupkan dari gelapnya tragedi kemanusiaan 1998. Di tengah kerusuhan massal di berbagai kota besar di Indonesia pada bulan Mei, puluhan perempuan, terutama perempuan minoritas Tionghoa, diperkosa dan dianiaya. Tragedi ini membangkitkan kemarahan dan kegelisahan mendalam terutama di kalangan aktivis perempuan, yang kemudian bergabung dalam Masyarakat Anti Kekerasan. Mereka mendesak Presiden Habibie untuk melakukan penyikapan terhadap peristiwa kemanusiaan itu. Menyimak informasi dan bukti-bukti yang disampaikan oleh Masyarakat Anti Kekerasan, pada tanggal 15 Juli 1998 Presiden Habibie mengeluarkan pernyataan publik meminta maaf atas peristiwa itu dan berjanji mengambil langkah-langkah pro aktif untuk menyikapi segala bentuk kekerasan terhadap perempuan. Janji ini direalisasikan dengan membentuk Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) Kerusuhan Mei 1998. Pada tanggal 22 Juli 1998, Presiden Habibie mendirikan dan memperkenalkan Komnas Perempuan di hadapan anggota Kabinet Reformasi. Keputusan resmi tentang pendirian Komnas Perempuan diterbitkan pada tanggal 15 Oktober 1998 melalui Keputusan Presiden No. 181/1998 yang ditandatangani pada tanggal 9 Oktober 1998.

Demikianlah suluh ini dinyalakan. Komnas Perempuan merupakan mekanisme nasional pasca Orde Baru yang pertama dibentuk pada masa reformasi untuk mengoreksi situasi ketidakadilan dan pelanggaran HAM, khususnya terhadap perempuan. Pada Keputusan Presiden No. 181/1998, yang kemudian diperkuat dengan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2005, lembaga ini diberikan mandat untuk menyebarluaskan pemahaman terkait persoalan dan penanganan kekerasan terhadap perempuan, melakukan advokasi berbasis kajian dan penelitian terhadap kerangka hukum dan peraturan perundang-undangan, melakukan pemantauan termasuk pencarian fakta dan pendokumentasian kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran HAM perempuan, memberikan saran dan pertimbangan kepada lembaga-lembaga strategis negara dan masyarakat, serta mengembangkan kerjasama di tingkat regional dan internasional untuk pemajuan hak asasi perempuan.

Visi transformatif yang merupakan nafas dari cita-cita reformasi menjadi bagian yang integral dalam perjuangan Komnas Perempuan. Bahkan, nama dan status lembaga ini pun menyiratkan visi itu. Pada awalnya, Presiden Habibie menawarkan agar lembaga ini bernama Komisi Nasional Perlindungan Wanita dan ditempatkan di bawah Departemen Urusan Peranan Wanita. Berpijak pada pemahaman kritis tentang persoalan pelanggaran HAM, para perempuan penggagas lembaga ini berhasil meyakinkan Presiden agar lembaga ini diberi nama Komnas Anti Kekerasan terhadap

Perempuan dengan status independen. Mengadopsi Prinsip-prinsip Paris untuk lembaga independen HAM, keanggotaan Komnas Perempuan sedari awal dipilih sedemikian rupa agar kemandirian lembaga dapat terjamin sekaligus mencerminkan kebhinnekaan di dalam masyarakat. Di samping para anggota komisi dipastikan memiliki jejak integritas dan kapasitas dalam hal penghapusan kekerasan terhadap perempuan, Komnas Perempuan juga memilih untuk mengadopsi pendekatan “bottom up” dalam kerja-kerjanya. Karenanya, penguatan mitra-mitra strategis di tingkat nasional dan daerah (baik dari pihak negara maupun masyarakat), lebih diutamakan daripada mendirikan kantor-kantor cabang di daerah. Hubungan dan relasi kerja dengan mitra juga dibangun secara setara dan konstruktif. Komnas Perempuan memelopori pertanggungjawaban kepada publik, meskipun ia hanya dimandatkan melaporkan kerja-kerjanya kepada Presiden.

Menghadapi periode yang penuh kekerasan dan ketidakpastian akibat krisis ekonomi dan minim kerangka kebijakan yang dapat dijadikan rujukan, Komnas Perempuan dituntut untuk mampu berinovasi dalam membangun kerangka kerja. Dalam inovasinya, Komnas Perempuan berpedoman pada Konstitusi dan UU, khususnya ratifikasi CEDAW dan CAT, yang dikombinasi dengan pemaknaan dari berbagai rujukan internasional yang relevan. Dengan inovasi ini, antara lain Komnas Perempuan mampu berkontribusi signifikan dalam mengungkap peristiwa kekerasan berbasis gender dalam investigasi independen untuk kasus Timor Timur dan Abepura. Komnas Perempuan kemudian mengembangkan instrumen dan mekanisme pemantauan yang partisipatif sehingga dapat mengungkap pengalaman perempuan dalam berbagai konteks konflik, termasuk Aceh, Poso, Papua, kontestasi politik 1965, otonomi daerah, kebebasan beragama dan intoleransi, serta berbagai insiden kekerasan dalam konteks konflik sumber daya alam. Komnas Perempuan juga menjadi salah satu bidan dari lahirnya LPSK, serta mengagas forum bagi lembaga-lembaga pendamping korban dan mengembangkan konsep layanan terpadu yang kemudian berkembang menjadi Pusat Pelayanan Terpadu bagi Perempuan dan Anak (P2TP2A), yang kini dikoordinir oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Masih banyak lagi inovasi Komnas Perempuan yang berjejak hingga kini. Di awal dekade ketiga reformasi dimana konflik masih terus berulang dan situasi global penuh kejutan, inovasi dari Komnas Perempuan menjadi sangat krusial untuk memajukan hak-hak perempuan, khususnya dalam konteks konflik yang semakin pelik.

Meski ada pengaturan tentang perlindungan bagi saksi dan korban, banyak pihak yang menyangsikan kesungguhan dan kapasitas negara dalam penyelenggaraannya, apalagi di dalam kasus-kasus dimana aparat negara terindikasi kuat terlibat dalam perencanaan dan pelaksanaannya. Keraguan ini pula yang menyebabkan korban perkosaan dalam Tragedi Mei 1998 memilih untuk tidak memproses kasusnya, terlebih-lebih pasca kematian Ita Martadinata dan intimidasi terhadap sejumlah korban yang menemui Tim Gabungan Pencarian Fakta Kerusuhan Mei 1998.³ Di kasus yang lain, ketiadaan jaminan perlindungan saksi dan korban

3 Laporan Hasil Dokumentasi Pelapor Khusus Komnas Perempuan tentang Kekerasan Seksual Mei 1998 dan

menyebabkan para pendamping sejumlah perempuan korban perkosaan dari Aceh yang pelakunya diduga dari aparat keamanan justru dituduh mencemarkan nama baik.⁴

Mengenali situasi ini, masyarakat sipil bersama dengan Komnas Perempuan mendesak payung hukum yang lebih baik bagi perlindungan saksi dan korban. Upaya ini menuai hasil dengan dikeluarkannya UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Dalam UU ini, aspek perlindungan dan dukungan yang diberikan bagi korban dan saksi cukup komprehensif. Disebutkan bahwa selain jaminan perlindungan diri dan dukungan untuk dapat mengikuti proses peradilan dengan baik, secara khusus korban pelanggaran HAM berat juga berhak atas bantuan medis dan psikososial, serta hak atas kompensasi, restitusi juga rehabilitasi. UU ini memberikan keleluasaan bagi lembaga yang dibentuk khusus, yakni Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban/LPSK dalam rangka penyelenggaraan perlindungan bagi saksi dan korban untuk memutuskan kasus-kasus yang ditanganinya. Kewenangan LPSK ini kemudian diperkuat dengan UU No. 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Pada UU ini hak atas bantuan medis dan psikososial juga diberikan kepada korban penyiksaan, penganiayaan berat, terorisme, perdagangan orang dan juga kekerasan seksual. Meski tidak menyebutkan perempuan secara khusus, perluasan cakupan pihak korban yang berhak atas dukungan ini sangat penting dalam memastikan akses keadilan dan pemulihan korban. Hal ini terutama dalam kasus-kasus kekerasan seksual dan perdagangan orang dimana perempuan sangat rentan menjadi korbannya. Dalam hal kelembagaan, UU ini tidak mewajibkan keterwakilan perempuan di dalam jajaran kepemimpinan, meski menganjurkan hal itu dalam komposisi dewan penasehat.

Tidak kalah penting dalam penyikapan pelanggaran HAM yang berat adalah agenda reformasi di sektor keamanan. Komisi Penyelidik Pelanggaran HAM di Timor Timur antara lain menyebutkan agenda reformasi sektor keamanan sebagai salah satu rekomendasi utama. Di banyak situasi konflik, sektor keamanan memegang kendali utama (jika bukan mutlak), terhadap penetapan status konflik dan arah penanganan konflik. Kewenangan ini kerap membuka celah terjadinya berbagai pelanggaran HAM oleh aparat keamanan, termasuk di dalamnya kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan. Akuntabilitas, baik institusi maupun personal, kerap tidak dilakukan dan menyebabkan sektor keamanan seolah kebal hukum. Dalam upaya pemenuhan HAM dan membangun perdamaian, reformasi sektor keamanan dengan perspektif keadilan gender memiliki beberapa agenda kunci, antara lain dijabarkan dalam Tabel 3 berikut ini:

Dampaknya. "Saatnya Meneguhkan Rasa Aman: 10 Tahun Tragedi Mei 1998". Komnas Perempuan. 2008

4 Peta Kekerasan Pengalaman Perempuan Indonesia. Komnas Perempuan. 2002

Tabel 3. Agenda Kunci Reformasi Sektor Keamanan Berperspektif Keadilan Gender

Pilar Penyikapan	Agenda Kunci
Partisipasi	<ul style="list-style-type: none"> • memperkuat keahlian gender, termasuk penambahan keterlibatan perempuan di institusi keamanan, dan peran perempuan dalam pengawasan sektor keamanan • mempromosikan peran perempuan dalam menyemai perdamaian • bekerja sama dengan organisasi perempuan
Pencegahan	<ul style="list-style-type: none"> • mengurangi pendanaan keamanan yang berlebihan dan mengontrol penyediaan senjata • mempromosikan pendekatan nirkekerasan dalam penyelesaian konflik • mengurangi kemungkinan pelanggaran HAM dalam tugas penanganan konflik
Perlindungan dan Pertanggungjawaban hukum	<ul style="list-style-type: none"> • memastikan mekanisme pengawasan dan akuntabilitas sektor keamanan, yang penegakkannya juga diikuti dengan sanksi, termasuk pemeriksaan terhadap mantan kombatan • mengembangkan protokol-protokol perlindungan HAM • mengembangkan unit-unit khusus untuk menginvestigasi pelanggaran-pelanggaran HAM, khususnya yang berbasis gender • memutus impunitas terhadap pelaku pelanggaran HAM
Pemulihan	<ul style="list-style-type: none"> • pendekatan yang sensitif dan responsif gender terhadap pengalaman dan prioritas yang berbeda dari perempuan dalam hal keamanan
Profesionalitas, transparansi dan akuntabilitas	<ul style="list-style-type: none"> • kejelasan kewenangan, fungsi dan tanggungjawab • akses informasi dan pelibatan publik dalam pengawasan pelaksanaan tugas, termasuk kepatuhan pada peradilan umum • mekanisme pertanggungjawaban publik

Tindak lanjut dari agenda ini yang terutama adalah pemisahan institusi kepolisian dari militer dan berakhirnya doktrin Dwi Fungsi ABRI. Dalam UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian dijelaskan bahwa pemisahan ini dimaksudkan untuk mendukung proses demokratisasi Indonesia sekaligus meningkatkan akuntabilitas kepolisian. Fungsi kepolisian ditekankan pada pencegahan gangguan keamanan, perlindungan dan penegakan hukum. Untuk memperkuat akuntabilitas, selain pengangkatan kepala POLRI melalui mekanisme penunjukan Presiden atas persetujuan DPR, UU ini memerintahkan anggota kepolisian juga tunduk pada pengadilan umum, optimalisasi Komisi Etik, dan pembentukan Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) untuk memantau kinerja kepolisian. Guna meneguhkan pelaksanaan tugas dan kewenangan kepolisian dalam kerangka hak asasi manusia, diterbitkan Peraturan Kapolri No. 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Perkap ini mengadopsi prinsip kesetaraan dan keadilan, non diskriminasi, dan hak atas afirmasi dengan penekanan pelaksanaan tugas untuk memenuhi hak atas keadilan, kebebasan pribadi, rasa aman, dan penangkapan sewenang-wenang. Dalam hak afirmasi, perhatian khusus diberikan kepada anak, masyarakat adat dan kelompok minoritas, serta perempuan. Standar perilaku ini juga mengatur tentang tata cara penangkapan,

penahanan dan perlindungan saksi dan korban yang memerhatikan kerentanan khusus perempuan. Selain itu juga ada Perkap Polri No. 3 tahun 2009 tentang Sistem Operasional Kepolisian yang menegaskan tentang pertanggungjawaban individual, sikap dan tindakan aparat (organik, Bawah Kendali Operasi atau BKO, di lapangan maupun pejabat) dan pertanggungjawaban komando atas sebuah operasi kepolisian.

Sementara itu, reformasi di tubuh TNI ditandai dengan integrasi perspektif HAM di dalam pelaksanaan operasi militer. Buku Saku yang ditandatangani oleh Kepala Staf Angkatan Darat pada Mei 2000 adalah salah satu jejak awalnya. Muatan buku saku merincikan tata laku yang berkesesuaian dengan UU No. 5 Tahun 1998 yang melarang tindak penyiksaan, UU No. 29 Tahun 1999 mengenai penghapusan diskriminasi berbasis ras, UU HAM dan UU Pengadilan HAM. Pengaturannya masih bersifat umum, tanpa ada kekhususan berperspektif gender. Kondisi aturan serupa ini juga ditemukan dalam Keputusan menteri Pertahanan NomorKEP/02/M/II/2002 tanggal 13 Februari 2002 tentang Penerapan Hukum Humaniter Dan Hukum Hak Asasi Manusia Dalam Penyelenggaraan Pertahanan Negara.

Komitmen pada HAM kembali ditegaskan dalam UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, dimana disebutkan bahwa peningkatan profesionalitas TNI disesuaikan dengan "kepentingan politik negara, mengacu pada nilai dan prinsip demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, ketentuan hukum nasional dan ketentuan hukum internasional yang sudah diratifikasi". Untuk tujuan ini, dibentuk UU No. 25 Tahun 2014 tentang Hukum Disiplin Militer yang memastikan adanya pengawasan lebih ketat pada kepatuhan prajurit.⁵

Dalam hal intensi kepatuhan militer pada kepemimpinan sipil, baik pemerintahan maupun pengadilan, UU ini menyebutkan bahwa kewenangan dan tanggungjawab pengerahan kekuatan TNI ada di Presiden dengan persetujuan DPR. Pengaturan ini serupa dengan pengaturan sebelumnya di dalam UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dimana TNI merupakan komponen utama dalam menghadapi ancaman militer dan lembaga pemerintahan di luar bidang pertahanan sebagai unsur utama dalam menghadapi ancaman non militer.

UU TNI juga mengatur bahwa prajurit tunduk kepada kekuasaan peradilan militer dalam hal pelanggaran hukum pidana militer dan tunduk pada kekuasaan peradilan umum dalam hal pelanggaran hukum pidana umum. Pengaturan ini sangat penting dalam hal pencegahan penggunaan kekuatan secara sewenang-wenang dan dalam memastikan akuntabilitas hukum. Dibutuhkan langkah-langkah terobosan untuk dapat melaksanakan aturan ini yang masih tertunda hingga sekarang.

Meski menyiratkan pembatasan dwi fungsi ABRI dengan pengaturan yang menekankan tugas pokok TNI adalah menjaga kedaulatan teritorial Indonesia, kewenangan operasi non militer menjadi celah hukum yang memungkinkan TNI kembali tergelincir pada paradigma lama. Dalam UU Pertahanan Negara, celah ini muncul dari penafsiran mengenai cakupan ancaman militer dan pemaknaan peran sebagai bukan "unsur utama" dalam menghadapi ancaman non militer. Dalam UU TNI, celah ini dapat hadir dari cara menerjemahkan secara proaktif kewenangan membantu tugas pemerintahan di daerah maupun tugas kepolisian dalam pengamanan, terutama dalam kasus-kasus yang melibatkan senjata, seperti aksi terorisme maupun konflik sosial. Belum lagi ketika TNI dimintakan oleh pemerintahan sipil untuk mendukung pencapaian target pembangunan, seperti ketahanan pangan, pengendalian

5 Bagi mereka yang melanggar, sanksi administratif serta hukuman lainnya dapat dijatuhkan. Selama di tahanan untuk proses perkara dan dalam penghukuman, prajurit perempuan yang berperkara dipisahkan dari tahanan yang laki-laki.

laju pertumbuhan penduduk maupun soal pengelolaan sumber daya alam. Pendekatan militeristik dalam operasi militer untuk mengatasi gerakan separatisme dan pemberontakan juga berpotensi mengulang terjadinya konflik yang rawan pelanggaran HAM.

3.1.2. Kebijakan untuk Penyikapan Tingkat Daerah

Selain perkembangan di tingkat nasional, upaya menyikapi persoalan konflik dalam konteks pelanggaran HAM berat juga berkembang di tingkat daerah, yaitu di Aceh dan Papua. Kedua daerah ini pernah ditetapkan pemerintah sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) sebagai respon terhadap tuntutan memisahkan diri yang diproklamirkan oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Organisasi Papua Merdeka (OPM). Dalam pemberlakuan operasi militer di kedua daerah ini, militer diberikan kewenangan untuk melakukan upaya-upaya pertahanan, termasuk dengan penggunaan senjata dalam mempertahankan teritori. Dalam penerapannya, pendekatan militeristik ini memakan korban jiwa. Juga ditemukan kasus pembunuhan dan penghilangan paksa, penahanan sewenang-wenang, penyiksaan dan penganiyaan, yang terindikasi sebagai bagian dari kejahatan terhadap kemanusiaan. Perempuan di kedua daerah ini memiliki pengalaman yang khas terkait kekerasan seksual yang dilakukan sebagai bagian dari strategi penundukan lawan, seperti penyiksaan seksual, perkosaan dan perbudakan seksual. Menyusul kebijakan jajak pendapat di Timor Timur, desakan untuk kebijakan serupa juga mulai didengarkan di kedua daerah tersebut. Belajar dari pengalaman hasil jajak pendapat sebelumnya, Pemerintah Indonesia menawarkan skema Otonomi Khusus (Otsus) sebagai cara untuk mengatasi situasi di Aceh dan Papua. Skema Otsus di kedua daerah ini memiliki kekhasannya sendiri dan berkembang seturut dinamika lokal maupun nasional.

3.1.2.1. Aceh

Skema Otsus tidak serta merta mengakhiri aksi kekerasan di Aceh.⁶ Pasca pemberlakuan UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh, pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) menyetujui masa Jeda Kemanusiaan. Namun, masa ini pun ditandai dengan kekerasan hingga dinyatakan berakhir pada 15 Januari 2001. Masih dalam upaya negosiasi itu, pemerintah kemudian merevisi dan mengeluarkan UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh. Pada kedua UU ini, konflik dikerucutkan menjadi pencarian identitas yang lebih bersumber pada simbol-simbol keagamaan daripada ketidakadilan akibat tata kelola pemerintahan dan pengelolaan sumber daya alam yang menjadi titik berangkat berdirinya GAM. Berbagai upaya yang dihadirkan untuk mengakhiri konflik bersenjata di Aceh, baik lewat Jeda Kemanusiaan maupun *Joint Security Council* yang melibatkan negara Thailand sebagai pihak ketiga, tidak berdampak pada membaiknya kondisi keamanan Aceh. Presiden Megawati kemudian menetapkan status Darurat Militer untuk Aceh pada 19 Mei 2003. Enam bulan kemudian status ini diturunkan menjadi status Darurat Sipil. Dalam kurun waktu ini, dinyatakan hampir 2.000 anggota GAM tewas dan lebih 1.200 pucuk senjata berhasil disita. Dalam kondisi penuh kekerasan ini, Aceh dilanda bencana alam Tsunami yang meluluhlantakkan Banda Aceh dan beberapa kota di provinsi itu. Diperkirakan sekitar 250.000 jiwa menjadi

6 Data kondisi disarikan dari MoU Helsinki Menurut Konvensi Wina 1969. Aceh TribunNews. Sabtu, 16 Agustus 2014. <http://aceh.tribunnews.com/2014/08/16/mou-helsinki-menurut-konvensi-wina-1969>

korban dalam bencana tersebut. Suasana berkabung dan kebutuhan untuk menata ulang kehidupan membuka babak baru membangun perdamaian di Aceh.

Konflik di Aceh dinyatakan berakhir pada 15 Agustus 2005 dengan ditandatanganinya perjanjian perdamaian antara pemerintah RI dan GAM di Helsinki, Finlandia, yang kemudian dikenal dengan Perdamaian Helsinki. Untuk membantu proses pelucutan senjata, demobilisasi dan reintegrasi, dibentuklah Badan Reintegrasi Aceh (BRA). Dalam pelaksanaannya, BRA menuai banyak kritik mengenai kebijakan dan program yang tidak transparan dan berpotensi menimbulkan konflik baru di masyarakat, serta meluputkan perempuan kombatan dan perempuan korban kekerasan seksual dari penerima manfaat.⁷ Sempat berganti nomenklatur menjadi Badan Penguatan Perdamaian Aceh (BP2A), lembaga ini kemudian dikukuhkan dengan peraturan daerah, yakni Qanun No. 6 Tahun 2015, yang menetapkan lembaga yang semula bersifat *ad hoc* ini menjadi lembaga permanen. Fokus kerja BRA adalah memastikan upaya reintegrasi mantan kombatan ke dalam sistem masyarakat berjalan lebih baik dan mencegah keberulangan konflik. Untuk itu, Badan ini memfokuskan pada pemenuhan hak sipil, politik, ekonomi dan sosial budaya para mantan kombatan, termasuk dengan memastikan akses atas layanan kesehatan dan pemberdayaan ekonomi. Selain itu Badan ini juga diberikan kewenangan mengembangkan mekanisme penyelesaian pengaduan dan perselisihan akibat penyelenggaraan bantuan serta penguatan perdamaian Aceh. Termasuk dalam hal ini mempersiapkan masyarakat untuk mitigasi dan pencegahan konflik serta mengintegrasikan pengalaman konflik Aceh dalam kegiatan perdamaian. BRA juga dimandatkan sebagai pelaksana reparasi yang dikomendasikan oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) Aceh. Sayangnya, qanun tentang BRA sama sekali tidak memuat koreksi terhadap kritik yang telah disampaikan terkait langkah afirmasi terhadap kelompok yang sebelumnya terabaikan, yaitu perempuan mantan kombatan, perempuan korban kekerasan seksual, serta anak yang lahir akibat tindak kekerasan seksual itu.

Butir-butir kesepakatan damai yang tertuang dalam Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki kemudian dituangkan dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dengan penambahan kewenangan penerapan Syariat Islam. Sebagai bagian dari upaya penyelesaian tuntas konflik Aceh, UU ini mendorong reformasi tata kelola sumber daya alam, reformasi sistem politik yang membolehkan adanya partai lokal, dan memperluas kewenangan khusus penegakan Syariat Islam. Berefleksi pada pengalaman di masa konflik, UU ini memiliki aturan yang menegaskan tanggungjawab pada perlindungan hak asasi manusia, dan secara khusus perlindungan dan pemajuan hak bagi perempuan dan anak. UU ini juga memandatkan pembentukan pengadilan HAM untuk mengadili kasus-kasus pelanggaran atas hak-hak yang dilindungi itu, serta pendirian Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi untuk kasus-kasus pada masa konflik. Merespon desakan masyarakat sipil di Aceh dan komunitas korban pelanggaran HAM, Gubernur dan DPR Aceh menerbitkan Qanun No. 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) Aceh. Afirmasi terhadap keterwakilan dan persoalan khas perempuan menjadi bagian integral dalam proses seleksi, komposisi anggota

7 Aceh Future Minta Gubernur Aceh Bertanggungjawab. Kompasiana. Banda Aceh. 28 September 2014. https://www.kompasiana.com/bairunisqu/aceh-future-minta-gubernur-aceh-bertanggungjawab_54f96d50a3331135668b456f

terpilih, dan fokus kerja. Kini, kiprah KKR dinanti setelah para komisioner periode pertama dipilih dan mulai menjalankan tugasnya itu.

UU Pemerintahan Aceh juga mengatur tentang pembentukan Wali Nanggroe, lembaga baru yang diberikan kewenangan pembinaan adat dan adat istiadat Aceh, dan meneguhkan peran Majelis Adat Aceh (MAA) dalam menyelesaikan permasalahan sosial di bidang adat istiadat, ketenteraman, kerukunan dan ketertiban masyarakat. Selain itu, UU Pemerintahan Aceh juga mengatur tentang kewenangan Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) untuk mengeluarkan fatwa dalam menyikapi perbedaan pandang di dalam masyarakat tentang hal keagamaan, dan memberikan pertimbangan kepada pemerintah daerah dalam hal pembuatan kebijakan. Qanun tentang MPU ini mengatur tentang keterwakilan perempuan dalam susunan keanggotaannya. Keempat lembaga yang dibentuk paska UU Pemerintahan Aceh ini memiliki kewenangan yang secara langsung maupun tidak diharapkan dapat mempercepat pembangunan perdamaian yang hakiki dan pemenuhan HAM di Aceh.

Menindaklanjuti perintah UU Pemerintahan Aceh tentang kewajiban Pemerintah Aceh, Pemerintah Kabupaten/Kota dan masyarakat untuk memajukan dan memberdayakan perempuan dan anak secara bermartabat, atas dorongan dari gerakan perempuan, terbitlah Qanun No. 6 Tahun 2009 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan. Qanun ini menegaskan kewajiban memastikan partisipasi aktif perempuan dalam berbagai sendi kehidupan, yang nantinya diterjemahkan ke dalam 30% keterwakilan perempuan dalam lembaga-lembaga pemerintahan di tingkat lokal. Qanun ini juga menegaskan hak perempuan di bidang sipil dan politik, sekaligus sosial, ekonomi dan budaya. Pengalaman perempuan menghadapi kekerasan dan diskriminasi menginformasi perumusan pasal-pasal, terutama dalam hal kewajiban pemenuhan hak korban, penyelenggaraan bantuan hukum, pengamanan dan pendampingan psikososial.

3.1.2.2. Papua

Sebagaimana di Aceh, dalam kerangka penyelesaian konflik di Papua, Pemerintah juga menawarkan status Otonomi Khusus yang diatur dalam UU No. 21 Tahun 2001. Untuk tujuan tersebut, UU ini menegaskan hak-hak dasar orang asli Papua yang wajib dipenuhi negara, khususnya mengenai hak atas identitas diri, budaya Papua dan tanah ulayat, serta hak atas kebebasan beragama, kesehatan, pendidikan, pekerjaan dan penghidupan yang layak, serta secara khusus hak atas kesetaraan antara laki-laki dan perempuan. Untuk memastikan pemenuhan ini, maka UU Otsus Papua memandatkan pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP) yang menjadi lembaga pertimbangan dan persetujuan bagi otoritas daerah dalam pembentukan kebijakan daerah khusus (Perdasus) dan penunjukan pimpinan daerah serta wakil Papua di Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perwakilan perempuan dalam MRP ditetapkan dalam kelompok kerja tersendiri (Kelompok Kerja Perempuan), bersama-sama dengan Kelompok Kerja Adat dan Kelompok Kerja Agama, disamping masing-masing 1/3 lainnya wakil dari pemuka adat dan pemuka wakil agama. Pembentukan struktur Kelompok Kerja Perempuan dalam MRP ini merupakan sebuah pengakuan penting bagi partisipasi dan kepemimpinan perempuan dalam penyelesaian persoalan Papua.

Prioritas perbaikan di dalam ranah hukum juga menjadi perhatian. UU Otsus Papua mengarahkan pembentukan Komisi Hukum *ad hoc* untuk meningkatkan efektivitas pembentukan dan pelaksanaan hukum di Papua. Sementara untuk penegakan HAM, UU ini memandatkan pembentukan Kantor Perwakilan Komnas HAM, Pengadilan HAM dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Untuk tujuan penegakan hukum, UU Otsus Papua mengakui kewenangan hukum adat dan pranata peradilan adat dan UU ini juga membuka peluang dibentuknya partai lokal.

Di atas kertas, Otsus Papua ini memiliki sejumlah potensi untuk perbaikan pemenuhan hak-hak dasar dan penyelesaian masalah terkait pelanggaran HAM terhadap penduduk asli Papua. Namun, di dalam praktiknya sejumlah tantangan juga dihadapi dalam pelaksanaan UU Otsus Papua. MRP yang memiliki peran penting dalam pembentukan kebijakan daerah khusus, menghadapi banyak resistensi. Seluruh bangunan birokrasi dianggap sebagai intervensi nasional oleh sebagian pihak di Papua, di samping kondisi sejumlah pejabat daerah yang sulit membangun komunikasi dan berkoordinasi dengan pemerintah pusat. Belum lagi, sejumlah besar kebijakan mengenai Papua adalah langsung dari pusat, terutama berkaitan dengan kebijakan keamanan di daerah tersebut.

Sementara itu, dari aspek penanganan hukum, saat ini mekanisme dan proses pengadilan belum dapat memberikan keadilan bagi para korban termasuk perempuan, termasuk dalam hal ini Pengadilan HAM untuk kasus Abepura tahun 2000. Untuk kasus kekerasan yang dilakukan aparat militer, beberapa pelaku kekerasan terhadap perempuan, yakni kasus perkosaan, sudah diadili. Namun, putusan pengadilan tersebut tidak dipublikasi, disamping Pengadilan HAM maupun KKR belum terbentuk.

Meski demikian, Papua memiliki langkah maju dalam hal kebijakan penanganan dan pemulihan perempuan korban kekerasan dengan diterbitkannya dua peraturan di tingkat daerah. Pertama, Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) No. 1 tahun 2011 tentang Pemulihan Hak Perempuan Papua Korban Kekerasan dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia, dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) Papua No. 8 tahun 2013 tentang Perlindungan Korban Kekerasan dalam Rumah Tangga. Perdasus 1/2011 mengatur pemulihan dalam makna luas yang melingkupi: hak atas restitusi, kompensasi, rehabilitasi, hak atas kepuasan dan jaminan tidak berulangnya pelanggaran HAM, di samping hak atas kebenaran dan keadilan. Pihak yang berhak atas pemulihan tidak hanya korban langsung, tetapi termasuk keluarga korban, kelompok dan komunitas. Perdasus ini dengan cukup rinci menyebutkan persoalan kekerasan seksual, khususnya dalam bentuk perbudakan seksual, prostitusi paksa, kawin paksa, sterilisasi paksa dan perkosaan, yang merupakan pengalaman perempuan Papua dalam masa konflik. Dalam hal penegakan hukum, Perdasus menyebutkan pelaku pelanggaran HAM bukan hanya negara, tetapi juga dimungkinkan dilakukan oleh perorangan dan komunitas. Terobosan lainnya adalah Perdasus 1/2011 mengatur tentang sanksi pada aparat pemerintah yang lalai menjalankan tugasnya.

Meski Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) Papua No.8 tahun 2013 tentang Perlindungan Korban Kekerasan dalam Rumah Tangga (KDRT) tidak menyebutkan konflik sebagai salah satu konteks terjadinya KDRT, namun cakupan pengaturan di dalam Perdasi dapat digunakan oleh perempuan korban konflik yang juga harus menghadapi persoalan KDRT. Perdasi mendefinisikan Kekerasan Dalam Rumah Tangga

(KDRT) dan Kekerasan Berbasis Gender (KBG) serta mendorong sebuah gerakan berbasis masyarakat (Kampung Bebas Kekerasan). Gerakan ini bertujuan untuk mengembangkan mekanisme pencegahan dan penanganan terhadap kasus KDRT dengan menggunakan kearifan lokal yang berperspektif korban, mendorong kesetaraan serta keadilan gender. Hal baik lainnya, Perdasi ini menjamin hak korban atas pemulihan yang multi aspek serta mengatur soal mediasi, meskipun hanya dimungkinkan untuk kekerasan yang pertama kali dilakukan. Mediasi dipandang sebagai upaya memberikan efek jera bagi pelaku dan jaminan tidakberulangan serta perlindungan bagi korban.

Hingga kajian ini dilakukan, baik Perdasus maupun Perdasi belum dapat dilaksanakan karena belum ada Pergub untuk aturan turunannya, termasuk mengenai kejelasan kelembagaan dan kewenangannya dalam mekanisme pemulihan yang dimaksud. Pergub dibutuhkan karena Perdasus memerintahkan dibentuknya Komisi Khusus Pemulihan Hak Korban, sementara Perdasi menekankan pada peran institusi pengada layanan terpadu. Sementara ini, untuk kebutuhan rumah aman, Polda Papua sudah memiliki Rumah Aman, meskipun baru terbatas untuk kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT).

3.2. Konflik Sosial

Sementara beban penyelesaian pelanggaran HAM di masa lalu bertumpuk, tahun-tahun awal reformasi juga diwarnai oleh konflik bernuansa agama dan etnis di berbagai daerah. Bahkan, di daerah yang dulunya dikenali sebagai wilayah yang memiliki perekatan kohesi sosial antar komunitas yang berbeda. Konflik di Maluku, Maluku Utara, Poso, Sambas, Sampit dan Lampung adalah beberapa diantaranya, yang pecah di waktu yang hampir serentak. Bila dicermati, ada sejumlah kemiripan pada proses pecahnya konflik. Berawal dari percekocokan warga, bentrokan yang lebih besar seolah tak dapat dicegah. Pembakaran, pengusiran, pembunuhan dan penganiayaan menyebabkan tewasnya ribuan orang, dan ribuan lainnya hidup dalam pengungsian, kehilangan aset dan sumber penghidupan. Hingga tahun 2001, lebih dari sejuta penduduk Indonesia harus hidup di kamp-kamp darurat sebagai pengungsi, dengan jumlah terbesar adalah perempuan dan anak (Komnas Perempuan, Laporan 1998-2001: 18). Momen politik Pemilu pertama pasca Orde Baru pada tahun 1999 dan wacana otonomi daerah memunculkan potensi disintegrasi yang semakin besar di tingkat masyarakat. Pemukiman segregatif pasca konflik akibat pengungsian maupun kebijakan relokasi, menyebabkan kerentanan untuk berulangnya konflik semakin tinggi dan upaya perdamaian yang mengakar menjadi lebih sulit terjadi. Pada tahun-tahun berikutnya, sebagaimana dijelaskan pada Bagian Pendahuluan kajian ini, Indonesia dilanda aksi-aksi intoleransi terhadap kelompok minoritas agama. Penyerangan berulang oleh kelompok yang mengatasnamakan umat Islam terhadap komunitas Ahmadiyah di Jawa Barat dan Nusa Tenggara Barat sejak tahun 2003, adalah salah satu contohnya. Serangan ini juga menimbulkan pengungsian besar-besaran, dan menyisakan persoalan hingga saat ini.

Menyikapi kondisi ini, **UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana** meluaskan ruang lingkup bencana hingga mencakup bencana sosial, yaitu bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia, termasuk dalam hal ini konflik sosial dan teror. UU ini memfokuskan perhatian pada pilar perlindungan, khususnya tanggap darurat dalam bentuk evakuasi dan pertolongan bagi pengungsi. Peraturan

pelaksananya mengadopsi pendekatan peka gender dengan perhatian khusus kepada perempuan hamil, melahirkan dan menyusui. Dalam hal terobosan di pilar pertanggungjawaban hukum, selain mempidanakan individu dan korporasi yang menyebabkan bencana, UU ini juga memiliki pengaturan pidana bagi mereka yang menghalangi akses bantuan dan korupsi dana bantuan penanggulangan bencana. Terkait pemulihan, UU ini mengatur tentang tanggungjawab rehabilitasi dan juga memuat soal resolusi konflik. Dalam hal partisipasi, UU ini memang menyebutkan kontribusi masyarakat dalam pencegahan dan penanganan bencana, namun tanpa langkah afirmasi bagi kelompok marginal, termasuk perempuan. Sementara itu, dalam hal pencegahan, upaya mitigasi resiko bencana adalah juga termasuk pengelolaan sumber daya alam, tata ruang dan lingkungan hidup, di samping membangun ketahanan masyarakat. Pernyataan ini penting mengingatkan bahwa sejumlah konflik sosial berawal dari konflik sumber daya alam, dan saat bersamaan secara tersirat menegaskan pentingnya komitmen dan peran aktif negara dalam pengelolaan sumber daya alam yang berkeadilan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari arah, kebijakan, dan praktik pembangunan.

Payung hukum lainnya yang juga penting diperhatikan dalam upaya mengatasi konflik sosial adalah **UU No. 40 tahun 2008 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Berbasis Ras dan Etnis**. Kerusuhan rasial Mei 1998 yang melatari lahirnya reformasi diwarnai dengan tindakan pengrusakan, perkelahian, pembakaran, pembunuhan, pelecehan maupun pemerkosaan yang diarahkan pada ras/etnis tertentu menjadi latar belakang dari kelahiran UU ini. Terobosan penting dalam UU ini ada pada: a) aspek pertanggungjawaban hukum yang mengatur tentang tanggung jawab individu sekaligus korporasi terhadap tindak diskriminasi yang hadir dalam berbagai bentuknya; b) pemberatan hukuman sebesar 1/3 dari hukuman maksimal pada tindak pidana, termasuk perkosaan dan pelecehan seksual, yang didorong oleh kebencian berbasis ras/etnis; c) aspek pemulihan dengan membuka peluang ganti rugi terhadap perseorangan maupun kelompok; dan d) aspek pencegahan dengan memberikan mandat pengawasan kepada Komnas HAM dan mendorong peran serta masyarakat untuk menumbuhkembangkan penghormatan kepada keberagaman.

Namun, Komnas Perempuan penting mencatatkan bahwa "perempuan" sama sekali tidak dimunculkan dalam UU ini. Akibatnya, tidak ada pembahasan tentang kerentanan khusus perempuan terhadap tindakan diskriminasi dan kekerasan yang spesifik sebagai manifestasi dari kebencian berbasis ras/etnis, sebagaimana yang tampak dalam peristiwa Tragedi Mei 1998. Penting pula dicatat bahwa, UU ini menampilkan kerusuhan rasial sebagai semata-mata persoalan konflik sosial (bersifat horisontal atau antar warga) yang muncul karena adanya ketidakseimbangan hubungan sosial, ekonomi maupun kekuasaan dalam masyarakat. Peran aktif negara dalam hal kemunculan kebijakan yang diskriminatif, sikap pengabaian pada kebijakan dan tindakan diskriminasi, maupun dugaan turut memicu terjadinya kerusuhan sosial sama sekali tidak dikenali dalam UU ini.

Dengan tujuan memberikan penyikapan yang lebih sistematis dalam penanganan konflik, pemerintah kemudian mensahkan **UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial**. UU ini dapat dikatakan menjadi payung hukum terlengkap yang dimiliki Indonesia berkaitan dengan penanganan pertikaian antar kelompok masyarakat terkait persoalan politik, ekonomi dan sosial budaya. Keterlibatan aktif gerakan perempuan dan inspirasi dari perkembangan pemikiran di tingkat internasional mengenai pemenuhan HAM perempuan dan perdamaian di dalam proses perumusan kebijakan ini, sangat mempengaruhi muatan yang dihasilkan. Di

dalam UU ini, perempuan tidak sekedar ditempatkan sebagai kelompok korban, melainkan juga diakui kepemimpinannya sebagai agen perdamaian dan karenanya, mengatur langkah afirmasi 30% keterwakilan perempuan dalam kelembagaan yang ditugaskan untuk mengawal proses perdamaian. Sebagai tindak lanjutnya, perhatian khusus pada kerentanan perempuan di dalam konflik, serta afirmasi pada peran, kontribusi dan potensi kepemimpinan perempuan dalam membangun perdamaian, diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden No. 18 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Konflik Sosial, dan Permenkokesra No. 7 Tahun 2014 tentang Rencana Aksi Nasional tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Konflik Sosial (RAN P3AKS). Aturan ini pula yang mendorong bergulirnya proses penyusunan Rencana Aksi Daerah (RAD) di 10 provinsi, meskipun pelaksanaan RAD tersebut masih belum berjalan. Stagnansi implementasi RAN dan RAD ini ditengarai juga terkait perubahan nomenklatur di Kementerian Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak (KPPPA) yang ditunjuk sebagai pelaksana dan sekretariat, serta perubahan nomenklatur di Kemenko PMK yang ditunjuk sebagai Koordinator Kelompok Kerja (Pokja) RAD.

Terobosan penting lainnya dalam UU Penanganan Konflik Sosial adalah pada aspek perlindungan. Dalam tata cara pengerahan kekuatan bersenjata untuk menghentikan kekerasan, UU ini menegaskan bahwa kehadiran militer adalah atas permintaan pemerintahan sipil. Kejelasan kewenangan ini sangatlah penting terkait agenda reformasi keamanan.

Di aspek pemulihan, UU ini menyebutkan hak-hak yang perlu dipenuhi negara dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi, termasuk pemulihan psikosial yang memuat kesehatan jiwa dan kesejahteraan sosial, hak perdata pada aset, akses pada layanan publik dan hak dasar yang spesifik pada kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat, seperti perempuan, lansia, anak, dan penyandang disabilitas. UU Penanganan Konflik Sosial juga memandatkan penyelenggaraan rekonsiliasi, termasuk dengan pemberian restitusi, pemaafan dan penggunaan pranata adat. Relokasi tidak dijadikan salah satu model penyelesaian konflik, melainkan UU ini lebih menekankan pada perbaikan lingkungan, penguatan relasi sosial, dan perbaikan struktur dan kerangka kerja yang melahirkan ketidaksetaraan dan ketidakadilan yang memicu konflik.

Model penyelesaian konflik yang diusung dalam UU ini sejalan dengan pemikiran mengenai aspek pencegahan yang tidak saja terfokus pada sistem peringatan dini dan pengembangan sistem penyelesaian perselisihan secara damai. Aturan tentang pencegahan juga memuat upaya pengembangan sikap toleransi, perbaikan arah kebijakan pembangunan, tata kelola pemerintahan yang baik, dan penegakan hukum tanpa diskriminasi. Kerangka pencegahan dan pemulihan yang lebih luas dan pendekatan keamanan yang mengarah pada penyikapan tentang akar masalah, menjadikan UU ini memiliki potensi transformatif.

Hanya saja, di sisi lain UU Penanganan Konflik Sosial ini menempatkan negara (yang memiliki peran sentral di dalam menghadirkan/meniadakan akar konflik) sebagai pihak netral dan bahkan sebagai penjaga perdamaian. Hal ini antara lain tampak dalam aspek pertanggungjawaban hukum yang direkatkan hanya pada upaya penghentian kekerasan, menempatkan konflik sumber daya alam sebagai konflik antar kelompok atau melawan korporasi, tanpa menyoal aparat pemberi izin eksploitasi ataupun yang lalai dalam mitigasi potensi konflik. UU ini juga luput memberikan pengaturan yang lebih tegas mengenai penetapan status konflik sosial dan memastikan bahwa penetapan status tersebut tidak berimplikasi pada berkurangnya hak warga atas perlindungan dan pemulihan, persoalan

pengungsian berlarut-larut, pemukiman segregatif akibat konflik, ataupun penjabaran tentang struktur dan kerangka kerja di ranah negara yang perlu diperbaiki untuk mencegah konflik berulang.

Sementara itu, di antara daerah yang mengalami konflik sosial, kemajuan dalam aspek kebijakan dapat ditemui di Poso dengan adanya Peraturan Daerah (Perda) No. 6 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Perlindungan, Pelayanan dan Pemulihan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan. Ini adalah Perda pertama di Indonesia yang mengatur dengan jelas hak perempuan korban dan tanggung jawab layanan publik bagi korban konflik dan pasca konflik, di samping kekerasan yang terjadi di lingkup rumah tangga dan publik. Perda ini dapat dicatat sebagai terobosan penting dalam pelaksanaan tanggung jawab negara atas pemenuhan HAM dan hak korban di daerah pasca konflik, yang belum diikuti oleh daerah lainnya seperti Maluku, Maluku Utara ataupun Kalimantan Barat yang mengalami konflik serupa dalam waktu hampir bersamaan.

Perda Poso ini menekankan pada aspek pemulihan multi dimensional, termasuk layanan pendampingan dan bantuan hukum agar akses korban pada keadilan menjadi lebih baik. Terobosan yang dibangun pada aspek penegakan hukum adalah, diperkenalkannya sanksi bagi penyelenggara layanan yang tidak menjalankan fungsinya ataupun yang menyimpang dari prinsip perlindungan, pelayanan dan pemulihan korban. Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) dan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) menjadi tumpuan pelaksanaan tugas perlindungan dan pendampingan. Perda ini juga mengatur tentang mekanisme rumah aman untuk perlindungan.

Hal yang perlu menjadi perhatian dari Perda ini adalah pelaksanaannya akan sangat tergantung pada kapasitas PPT dan P2TP2A, baik dari segi sumber daya manusia, infrastruktur dan anggaran. Selain itu, meski menyebutkan korban konflik dan kondisi pasca konflik, namun Perda ini tidak memiliki pengaturan spesifik mengenai kondisi khusus tersebut, antara lain tidak memuat upaya pencegahan kekerasan terhadap perempuan berkaitan dengan pencegahan konflik, dan pengaturan pemulihan lebih mencerminkan suasana pasca konflik, seperti pengungsian yang berkelanjutan ataupun pemukiman yang segregatif.

BOKS 3.2.

Kebijakan Pendukung Penanganan Konflik : UU Kesejahteraan Sosial, UU Kesehatan, dan UU Kesehatan Jiwa

Meski tidak mengatur secara spesifik tentang konflik, sekurangnya ada tiga kebijakan ini yang dapat dioptimalkan bagi kepentingan korban konflik. Tiga kebijakan yang dimaksud adalah UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, dan UU No. 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa.

UU Kesejahteraan Sosial menempatkan korban bencana sebagai salah satu pihak yang berhak atas layanan kesejahteraan sosial. Dalam hal ini, definisi tentang bencana sebagaimana diatur dalam UU Penanggulangan Bencana dapat digunakan sehingga juga memuat korban bencana sosial. Kelompok lainnya adalah korban tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi. Cakupan ini penting dalam menyikapi kebutuhan korban ketika peristiwa yang dialaminya tidak dinyatakan sebagai

bencana atau konflik sosial. UU ini memerintahkan agar negara menyediakan layanan rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial dan juga perlindungan sosial. Meski tidak memiliki aturan afirmasi bagi kebutuhan dan kerentanan yang peka gender, layanan yang tersedia berpotensi membantu perempuan korban untuk antara lain dapat berinteraksi dengan lingkungannya, memiliki jaminan kesejahteraan, dukungan medis, kemampuan berdikari secara ekonomi, maupun mendapatkan bantuan hukum jika dibutuhkan. Peluang dukungan bagi kepemimpinan perempuan juga besar karena UU ini mengakui peran serta masyarakat dan memandatkan pemerintah memberikan dukungan untuk memperkuat inisiatif warga dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Layanan kesehatan sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan pilar perlindungan dan pemulihan korban dalam penanganan konflik. UU Kesehatan secara khusus mengatur hal ini, yaitu pada Bab Sepuluh, Pasal 82 hingga 85 tentang pelayanan kesehatan pada bencana. UU ini memandatkan layanan yang menyeluruh dan berkesinambungan, dari masa tanggap darurat ke paska bencana. Fokus layanan adalah untuk penyelamatan jiwa, pencegahan kecacatan lebih lanjut, dan kepentingan terbaik bagi korban. Dalam hal penyelamatan jiwa dan kepentingan terbaik bagi korban, penting untuk memberikan perhatian khusus pada aturan-aturan dispensasi untuk menghentikan kehamilan bagi perempuan korban perkosaan. Tindak kekerasan seksual ini juga ditemukan dalam berbagai konteks konflik di Indonesia. Penghentian kehamilan ini dapat mencegah perempuan korban mengalami kekerasan lanjutan, baik kekerasan fisik maupun stigma dan pengucilan komunitasnya, beban trauma yang dapat menyebabkan jiwanya terancam semasa kehamilan dan juga beban hidup setelah melahirkan. Untuk pelaksanaannya, UU ini juga memandatkan adanya layanan konseling sebelum dan setelah penghentian kehamilan bagi perempuan korban perkosaan.

Konseling dan layanan kesehatan jiwa lainnya bagi korban bencana merupakan mandat dari UU Kesehatan Jiwa. Kebijakan ini memandatkan dibentuknya rumah perlindungan sosial sebagai bagian dari fasilitas pelayanan di luar sektor kesehatan dan fasilitas berbasis masyarakat. Ini adalah tempat pelayanan sementara untuk memberikan rasa aman bagi korban yang membutuhkan, termasuk korban konflik sosial. Disebutkan pula pada Pasal 11 bahwa layanan kesehatan jiwa dalam upaya preventif ditujukan untuk juga mencegah dampak masalah psikososial, yang salah satunya disebabkan oleh bencana. Dengan demikian layanan kesehatan jiwa ini tidak saja diberikan pada masa tanggap darurat melainkan juga dalam rangkaian pemulihan sehingga dapat mengurangi akibat yang mungkin ditimbulkan oleh gangguan kejiwaan akibat konflik. Layanan ini menjadi sangat penting, namun masih kurang dieksplorasi dalam proses membangun kembali masyarakat pasca konflik. Padahal, kondisi kejiwaan masyarakat terpapar kekerasan selama konflik jika tidak dipulihkan akan menghalangi masyarakat tersebut untuk mengaktualisasikan dirinya secara optimal, dan berpotensi menginternalisir kekerasan sebagai cara penyelesaian persoalan.

3.3. Terorisme

Sementara perhatian tercurah pada berbagai konflik antar warga yang terjadi di berbagai daerah, masyarakat Indonesia dikejutkan dengan serangan bom di Bali pada malam 12 Oktober 2002. Serangan bom yang ditujukan di dua tempat hiburan malam itu menewaskan lebih dari 200 orang, dan sekitar 200 lainnya luka dan cidera. Proses investigasi pihak kepolisian berhasil menangkap dalang dan pelaku pemboman, yaitu Amrozi, Imam Samudra dan Ali Gufron. Ketiga tersangka ini divonis dengan hukuman mati. Upaya hukum dilakukan hingga proses Peninjauan Kembali, bahkan juga mengajukan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi untuk menyoal hukuman mati. Setelah enam tahun berproses, pada November 2008 eksekusi ketiga terpidana dilangsungkan.

Sekitar 6 hari setelah peristiwa Bom Bali I, pemerintah menerbitkan **Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme**. Untuk menyegerakan pelaksanaan dari Perpu ini dan untuk kepentingan penuntasan kasus Bom Bali I serta pencegahan keberulangan, dikeluarkanlah Instruksi Presiden No. 4 Tahun 2002. Perpu ini kemudian dikuatkan dengan diadopsi menjadi **UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme** pada bulan April 2003.

UU anti terorisme ini sangat menekankan pada aspek perlindungan dalam hal penghentian kekerasan dan aspek pertanggungjawaban hukum, termasuk mengenai pemidanaan dan jaminan rehabilitasi. Terobosan penting dalam aspek ini adalah, jaminan keamanan bagi aparat penegak hukum dan keluarganya dari ancaman/serangan balik individu/kelompok yang tengah diperiksa. Ada pula pengaturan pemulihan tentang hak atas kompensasi yang dibayarkan oleh negara dan hak atas restitusi yang dibayarkan oleh pelaku kepada korban terorisme dan keluarganya. Selain itu, penegasan kewenangan pengadilan sipil untuk memeriksa anggota TNI yang diduga terlibat dalam aksi terorisme. UU ini juga memuat tentang kewenangan ekstrateritorial Indonesia dalam kasus terorisme terhadap warga Indonesia di luar negeri.

Namun, serangan terorisme seolah tak terhenti. Jakarta diguncang aksi bom bunuh diri yang dilakukan di hotel JW Marriott pada 5 Agustus 2003.⁸ Aksi ini menewaskan 12 orang dan sekurangnya 150 orang cidera. Bom bunuh diri kembali berulang pada 9 September 2004, dan Kedubes Australia menjadi target penyerangan. Sebanyak 9 orang dilaporkan tewas dan lebih 150 orang luka.⁹ Tahun berikutnya, tepatnya 1 Oktober 2005, bom kembali meledak di Bali, sebanyak 23 orang meninggal dunia dan hampir 200 orang cidera.¹⁰

Berulangnya aksi terorisme ini dan keterkaitannya dengan jaringan ekstrimis di tingkat internasional mendorong Indonesia aktif mengalang kerjasama lintas negara, termasuk melalui perumusan Konvensi ASEAN tentang Pemberantasan Terorisme tahun 2007. Konvensi ini memuat kesepakatan mengenai kerjasama pencegahan terorisme, termasuk dengan bertukar informasi inteligen, menghalangi pendanaan terorisme dan mencegah mobilitas tersangka teroris, serta perjanjian ekstradisi.

Sementara itu, di dalam negeri upaya penanganan teroris diperkuat melalui **Peraturan Presiden No. 46 Tahun 2010** yang memandatkan pembentukan Badan Nasional

8 Pengeboman JW Marriott 2003. Diakses dari https://id.wikipedia.org/wiki/Pengeboman_JW_Marriott_2003

9 9-9-2004: Ledakan Bom Mobil Depan Kedubes Australia di Jakarta. Liputan6. Jakarta. 9 September 2014 <https://www.liputan6.com/global/read/2102467/9-9-2004-ledakan-bom-mobil-depan-kedubes-australia-di-jakarta>

10 1-10-2005: Bom Bali 2 Renggut 23 Nyawa. Liputan6. Bali. 1 Oktober 2015. <https://www.liputan6.com/global/read/2329497/1-10-2005-bom-bali-2-renggut-23-nyawa>

Penanggulangan Terorisme (BNPT). Lembaga ini berwenang memimpin koordinasi lintas kementerian/lembaga dalam upaya pencegahan, pengungkapan, dan penanganan terorisme. Kewenangan Negara dalam penanganan terorisme kemudian diperkuat dengan **UU No. 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme**.

Pada kedua UU mengenai terorisme yang disebutkan di atas, tidak tertangkap akar masalah terorisme, yang antara lain dapat terkait dengan residu konflik sebelumnya maupun sebagai ungkapan pengalaman warga atas ketidakadilan akibat pembangunan. Padahal, kondisi di Poso dapat menggambarkan hubungan yang dimaksud.¹¹ Setelah hampir 17 tahun sejak perjanjian Malino I, tidak ada peristiwa kekerasan dalam skala besar seperti konflik sebelumnya di Poso. Pengungsian pun berangsur-angsur semakin tidak terlihat. Namun, kondisi damai di Poso boleh dikatakan masih labil, terutama terkait dengan perkembangan isu terorisme di wilayah itu. Selain bentang alam Poso yang cocok sebagai daerah latihan militer, pemiskinan yang dialami sebagai akibat dari konflik menjadikan Poso lahan subur tumbuhnya komunitas yang bersimpati kepada kelompok radikal. Pendekatan keamanan dan legal formal sebagai ujung tombak penyikapan masalah terorisme, pengabaian faktor-faktor pemicu aksi terorisme, termasuk konflik dan kemiskinan, ditengarai mengurangi daya efektivitas kebijakan dalam pencegahan dan penanggulangannya. Terlebih dengan perkembangan aksi terorisme yang mengarah pada aparat keamanan, seperti dalam aksi di Cirebon, Sumatera Utara, bom di Sarinah dan Kampung Melayu di Jakarta. Aparat negara menjadi target karena dipersepsikan sebagai simbol kuasa yang *zholim*, penyebab kemiskinan dan ketidakadilan, serta penghalang penegakan dasar negara yang bersendikan ajaran agama tertentu (Islam).¹²

Kedua kebijakan terkait terorisme sama sekali tidak menyebutkan atau memberi perhatian pada peran dan posisi perempuan dalam penyikapan terorisme. Hal ini baru mendapatkan perhatian pada beberapa tahun belakangan ini, terutama paska tertangkapnya dua perempuan tersangka bom bunuh diri di Jakarta dan di Bali, serta perempuan penyandang dana pada akhir tahun 2016.¹³ Di luar negeri, lebih 200 perempuan meninggalkan Perancis pada tahun 2015 dan sekitar 60 lainnya meninggalkan Inggris pada tahun 2016 untuk bergabung dengan pasukan ISIS. Beberapa diantara mereka bukan saja mengangkat senjata melainkan juga menjadi "pengantin bom".¹⁴

Selain menjadi anggota maupun simpatisan kelompok ekstrimis, perempuan juga memiliki kekhasan pengalamannya sebagai anggota masyarakat yang terdampak aksi terorisme. Dalam kapasitas ini, perempuan tidak saja berposisi sebagai korban, namun juga memiliki daya sebagai penggiat perdamaian dengan melakukan berbagai upaya mencegah dan mengurai radikalisme. Minimnya perspektif partisipasi dan abai dalam memperhatikan keragaman pengalaman perempuan ini, berkonsekuensi pada kapasitas kebijakan dalam mendorong

11 Diskusi Komnas Perempuan dengan mitra dalam rangkaian pertemuan pra tinjau ulang di Poso, tanggal 11-19 Desember 2016

12 Ini Alasan Teroris Jadikan Polisi Target Serangan. Merdeka. Jakarta. Sabtu, 1 Juli 2017. <https://www.merdeka.com/peristiwa/ini-alasan-teroris-jadikan-polisi-target-serangan.html>

13 Perempuan Calon 'Pengebom' Istana Presiden Dituntut 10 Tahun. News Gunadarma. 23 Agustus 2017. <http://news.gunadarma.ac.id/2017/08/perempuan-calon-pengebom-istana-presiden-dituntut-10-tahun/>

14 ISIS adalah kelompok ekstrimis dengan kekerasan yang muncul di kawasan Timur Tengah dan dengan mengatasnamakan Islam dalam merebut kuasa untuk mendirikan negara dengan konsep khilafah. Lihat *Women in ISIS: The Rise of Female Jihadists*. Harvard Political Review. Africa. 18 Maret 2017. <http://harvardpolitics.com/world/women-isis-rise-female-jihadists/>

penyikapan yang lebih utuh terhadap persoalan terorisme dan konflik, terutama dalam pilar pencegahan dan pemulihan. Jurang muatan kebijakan dalam pilar pencegahan dan pemulihan ini menjadi topik utama pembahasan revisi UU Terorisme yang kini tengah berjalan, selain mengenai keterlibatan TNI dan masyarakat di dalam setiap tahapan penanggulangannya.

3.4. Konflik dalam Konteks Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan

Kemunculan persoalan terorisme terhubung dengan intensitas persoalan intoleransi terhadap kelompok agama yang berbeda, dengan jumlah kasus yang terus bertambah sementara kasus-kasus sebelumnya belum dapat dituntaskan. SETARA Institute mencatat pada tahun 2010 jumlah kasus intoleransi sebanyak 216 kasus, pada tahun 2011 bertambah menjadi 244 kasus, kemudian menjadi 264 kasus pada tahun 2012. Sebagai perbandingan, Wahid Institute melaporkan pada tahun 2010, ada 64 kasus intoleransi dan 134 peristiwa pelanggaran, naik menjadi 94 kasus dan 184 peristiwa pada tahun 2011, dan kemudian pada tahun 2012 bertambah menjadi 274 kasus dengan 363 tindakan pelanggaran. Tahun 2013, Wahid Institute mencatat 242 kasus intoleransi, dimana sebanyak 104 diantaranya melibatkan aktor negara. Pada tahun 2016, SETARA Institute mencatat 208 peristiwa pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan dengan 270 bentuk tindakan, yang tersebar di 24 provinsi. Pemantauan Komnas Perempuan mengenai persoalan ini menunjukkan bahwa perempuan memiliki pengalaman yang khas dalam situasi konflik terkait kebebasan beragama dan berkeyakinan ini. Sebagai anggota kelompok minoritas agama, mereka harus menghadapi tindak kekerasan yang juga dihadapi oleh yang laki-laki dan pada saat bersamaan juga mengalami pelecehan seksual dan ancaman perkosaan dari para penyerang. Dampak psikologis dari tindak kekerasan ini bagi perempuan menguat bersama rasa bersalah karena tidak dapat menyediakan lingkungan yang aman bagi anak-anaknya untuk mendapatkan pendidikan keagamaan. Ada juga perempuan yang menjadi bagian dari kelompok intoleran. Namun, tak sedikit juga jumlah kelompok perempuan yang mengupayakan perjumpaan warga lintas iman untuk mengatasi situasi intoleransi ini.

Mengamati aksi-aksi intoleransi yang menggunakan kekerasan, ada empat isu utama yang perlu diurai dalam kajian kebijakan ini, yaitu (a) penolakan pendirian rumah ibadah, (b) tuduhan penodaan agama/kelompok sesat, (c) pelembagaan pembedaan antara agama dan keyakinan, dan (d) ujaran kebencian. Keempat aksi intoleransi dengan kekerasan ini menyebabkan kelompok minoritas yang menjadi target aksi mengalami halangan hingga kehilangan kesempatan menikmati haknya atas kebebasan beragama dan berkeyakinan.

3.4.1. Pelarangan rumah ibadah

Perselisihan masyarakat mengenai kehadiran rumah ibadah agama lain di lingkungannya di era reformasi bukanlah hal yang baru. Dari tahun 1966 hingga 1998, setidaknya terdapat 456 gereja yang dirusak dan ditutup oleh warga dari komunitas lain, atau rata-rata hampir 15 kasus per tahunnya (CRCS, 2011). Namun, sumber data yang sama menyebutkan bahwa jumlah perselisihan ini meningkat tajam setelah Orde Baru, dimana terdapat 156 rumah ibadah dirusak/ditutup pada masa pemerintahan Habibie (1998-1999), 232 rumah ibadah dirusak/ditutup pada masa pemerintahan Gus Dur (1999-2001), dan 68 lainnya pada masa pemerintahan Megawati (2001-2004).

Situasi yang memprihatinkan ini memunculkan tuntutan masyarakat kepada pemerintah

agar merevisi kebijakan yang mengatur tentang pendirian rumah ibadah, yaitu Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No.1/BER/MDN-MAD/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadah Agama oleh Pemeluk-pemeluknya. SKB 2 menteri yang berusia hampir 4 dekade itu bukan saja menjadi tidak relevan dalam perkembangan zaman, namun dipandang sebagai salah satu titik penyebab terjadinya perselisihan.

Menyikapi hal ini, pemerintah mengeluarkan kebijakan baru melalui **Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 8 Tahun 2006 dan No. 9 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat** (selanjutnya disebut PB 2 Menteri). Peraturan ini menyebutkan tanggung jawab negara dalam memberikan perlindungan terhadap hak asasi kemerdekaan beragama dan berkeyakinan, dan untuk beribadah sesuai agama dan keyakinan tersebut. Karenanya, negara perlu memfasilitasi pembangunan rumah ibadah ketika syarat administrasi terkait izin dari pemeluk agama lain tidak terpenuhi. Syarat administrasi yang dimaksud adalah persetujuan dari pengguna rumah ibadah (90 orang) dan dari pemeluk agama lain (60 orang). Dalam tata kelola ini, ditekankan pula pentingnya peran koordinasi vertikal pemerintah dan Forum Komunikasi Umat Beragama (FKUB) dalam membangun sikap toleransi antar umat beragama, dan mengupayakan cara musyawarah untuk mufakat dalam menyelesaikan perselisihan yang ada. Jika cara musyawarah tidak berhasil, maka aturan ini mendorong penyelesaian perselisihan melalui pengadilan.

Pengaturan tentang rumah ibadah ini telah mendapat tentangan dari sejumlah pihak, baik organisasi keagamaan maupun kemasyarakatan sejak diusulkan oleh pemerintah. Muatan aturan tersebut diperkirakan membuka celah hukum bagi kelompok intoleran untuk mendiskriminasi kelompok minoritas agama.¹⁵ Ketentuan syarat administrasi menjadi alasan bagi kelompok intoleran untuk membatasi pendirian rumah ibadah dan untuk menyerang/ menutup rumah ibadah agama lain. Peran FKUB yang oleh PB 2 Menteri diharapkan menjadi ruang musyawarah lintas kelompok agama, di dalam pelaksanaannya sangat dipengaruhi oleh komposisi anggota. Karena pemilihan anggotanya lebih kerap mencerminkan peta relasi kuasa di dalam masyarakat, peran FKUB menjadi kurang efektif. Selain itu, kewajiban pemerintah memfasilitasi kebutuhan rumah ibadah tidak mencakup komunitas agama yang jumlah umatnya kurang dari 90 orang (sesuai aturan administrasi) juga tidak mencakup ketika mereka dilarang melangsungkan kegiatan ibadah di rumah salah satu umatnya.

Peraturan ini juga tidak memuat tanggungjawab pada pemulihan korban dan masyarakat yang terimbas. Padahal aksi penolakan rumah ibadah biasanya dilakukan oleh segerombolan orang dengan menggunakan kekerasan, fisik maupun psikis. Sebagian besar kasus tidak pernah sampai ke pengadilan, jika pun ada, sanksi yang diberikan sangat ringan sehingga tidak menimbulkan rasa jera. Pada kasus penolakan gereja HKBP Ciketing misalnya, dua jemaat menjadi korban penusukan dan satu Pendeta menjadi korban pemukulan. Dalam proses hukum, ketua kelompok penyerang divonis 5,5 bulan penjara sementara pelaku pemukulan

15 Sikap intoleran ini kuat tampak dalam peraturan daerah Aceh, **Qanun No. 4 Tahun 2016 tentang Pedoman Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat**. Syarat administrasi pendirian rumah ibadah dipersulit menjadi persetujuan dari 140 pengguna dan 110 pemeluk agama lain. Sampai saat ini, pemerintah nasional tidak menyatakan keberatannya pada aturan ini, dengan alasan otonomi khusus yang dimiliki oleh Aceh.

divonis 7 bulan. Sementara itu korban dan komunitasnya berjuang sendiri melewati trauma, dan juga terus menanti realisasi pemerintah daerah untuk memperoleh lokasi pengganti untuk mendirikan rumah ibadahnya.

3.4.2. Tuduhan penodaan agama/kelompok sesat

Selain penolakan rumah ibadah, aksi intoleransi dengan kekerasan juga dilakukan atas dasar tuduhan penodaan agama atau tudingan sebagai kelompok sesat. Direktorat Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik Kementerian Dalam Negeri pada tengah 2014 melansir sekurangnya ada 250 aliran yang terindikasi menyimpang atau sesat.¹⁶ Sementara itu, Setara Institute mendata sekurangnya ada 97 aliran yang dinyatakan sesat,¹⁷ dimana 88 kasusnya terkait ajaran Islam. Dari ke-97 kasus itu, 62 di antaranya melibatkan tekanan massa dan 76 kasus diselesaikan melalui jalur pengadilan. Dalam kasus-kasus yang melibatkan tekanan massa, aksi kekerasan terhadap individu/kelompok yang dituding sesat dapat berakibat fatal. Serangan ke pesantren Teuku Aiyub di Aceh pada akhir 2012 yang menewaskan 3 orang dan sepuluh terluka,¹⁸ adalah salah satu contohnya.

Kasus lainnya adalah serangan kepada komunitas Ahmadiyah, yang telah hadir di Nusantara sejak tahun 1925 dan menjadi bagian dari kelompok pendukung perjuangan kemerdekaan Indonesia. Meski terdaftar sebagai organisasi keagamaan yang berbadan hukum melalui SK Menteri Kehakiman RI No. JA 5/23/13 Tgl. 13-3-1953, Ahmadiyah kemudian dilarang melalui Keputusan Kejaksaan Agung No: Kep.IV.141/B/6/1983 . Meski demikian, serangan pada kelompok Ahmadiyah mulai mencuat pada tahun 1999, dan semakin intensif di masa pemerintahan Presiden Yudhoyono. Di Lombok misalnya, serangan berulang terhadap komunitas Ahmadiyah, terjadi sepanjang tahun 1999 hingga 2006, menewaskan 1 orang dan lebih 300 keluarga mengungsi. Sekitar 60 orang di antaranya masih dalam pengungsian hingga kini. Di Jawa Barat, aksi kekerasan terhadap komunitas Ahmadiyah juga meningkat, termasuk di Manis Lor pada tahun 2002 dan di Parung pada tahun 2005. Pemantauan Komnas Perempuan pada kasus serangan terhadap komunitas Ahmadiyah di Nusa Tenggara Barat dan Jawa Barat menunjukkan bahwa, perempuan Ahmadiyah menjadi korban pelecehan seksual dan percobaan perkosaan, ada pula yang mengalami keguguran dan trauma berkepanjangan.¹⁹

Menyikapi situasi yang memburuk terhadap komunitas Ahmadiyah, pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri, dan Jaksa Agung (Nomor: 3 Tahun 2008, nomor: KEP-033/A/JA/6/2008, Nomor: 199 Tahun 2008) tentang Peringatan dan Perintah kepada Penganut, Anggota dan/atau anggota pengurus Jemaah Ahmadiyah. **Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri tahun 2008 tentang Ahmadiyah** ini tidak secara tegas menyatakan Ahmadiyah dilarang. Namun, Ahmadiyah tidak diperkenankan menyebarkan penafsiran ataupun kegiatan penafsiran yang dituding menyimpang dari ajaran Islam itu. Pada kebijakan ini juga dilarang tindakan main hakim sendiri untuk mencegah konflik.

16 Pengawasan Aliran Kepercayaan dan Keagamaan Periode Bulan Januari s/d Juni 2014. Tanggal 23 Juni 2014. https://kejaksaan.go.id/unit_kejaksaan.php?idu=22&idsu=7&id=3916

17 Setara Institute: 97 Kasus Penistaan Agama Terjadi di Indonesia. VOAINdonesia. Jakarta. 12 Mei 2017. <https://www.voaindonesia.com/a/setara-institute-terjadi-97-kasus-penistaan-agama-/3848448.html>

18 Tewas, Tengku Ayub Dituduh Ajarkan Aliran Sesat. TribunNews. Bireuen. Sabtu, 17 November 2012. <http://www.tribunnews.com/regional/2012/11/17/tewas-tengku-ayub-dituduh-ajarkan-aliran-sesat>

19 Laporan Pemantauan HAM Komnas Perempuan. Perempuan dan Anak Ahmadiyah: Korban Diskriminasi Berlapis. Komnas Perempuan. 2008

SKB 3 Menteri ini memicu lahirnya 38 peraturan daerah yang melarang ajaran Ahmadiyah, sebanyak 17 di antaranya di Jawa Barat. Larangan kegiatan penafsiran oleh Ahmadiyah yang disebutkan dalam SKB ini menjadi celah bagi kelompok intoleran untuk melakukan intimidasi terhadap komunitas Ahmadiyah dan penyegelan mesjid Ahmadiyah. Larangan untuk tindakan main hakim sendiri pun tidak diindahkan. Puncaknya adalah Tragedi Cikeusik tahun 2011, dimana jemaah Ahmadiyah yang tengah berkunjung ke jemaah lainnya di sana, diserang oleh kelompok massa. Tiga Ahmadi meninggal dunia dengan cara yang menggenaskan dalam aksi tersebut.

Persoalan Ahmadiyah dan juga kelompok-kelompok lain yang dituding menyebarkan aliran sesat dapat berlarut-larut, karena negara membolehkan dirinya memiliki kewenangan untuk menerobos ruang *internuum* dalam pengaturan hak kemerdekaan beragama. Kewenangan ini diperoleh dari **UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan, Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama**. UU yang lahir di masa awal kemerdekaan ini merupakan kemenangan kelompok agama arus utama dalam kontestasi kepentingan terkait politik agama. Produk hukum ini lalu dikukuhkan di masa Orde Baru sebagai alat tambahan dalam mengontrol pengorganisasian masyarakat. Sayangnya, semangat reformasi belum cukup kuat untuk dapat mengoreksi kondisi ini. Terlebih dengan adanya **Putusan Mahkamah Konstitusi No. 140/PUU-VII/2009** yang menolak permohonan pembatalan UU itu, meski juga memerintahkan pembentukan payung hukum baru yang lebih mencerminkan visi konstitusi dalam menjamin hak kemerdekaan beragama.

UU No. 1/PNPS/1965 memberikan kewenangan yang menyebabkan negara yang seharusnya bersikap netral justru menjadi aktor aktif dalam mengintervensi ruang otonom masing-masing orang dalam menentukan keyakinannya. UU ini melarang warga untuk secara sengaja menyebarkan, menafsirkan, atau melakukan kegiatan keagamaan yang “menyimpang” dari pokok-pokok ajaran agama yang “diperbolehkan” hidup di Indonesia. Sebagai kelanjutannya, Negara justru memberangus sebuah keyakinan keagamaan, seperti pada kasus Jemaah Ahmadiyah dan mengkriminalkan warga akibat keyakinannya, seperti dalam kasus Lia Eden (Kerajaan Tuhan), Tajul Muluk (Syiah), dan Mosadegh (Gerakan Fajar Nusantara/Gafatar).

3.4.3. Pelembagaan pembedaan antara agama dan keyakinan

Pada isu konflik dalam konteks kebebasan beragama dan berkeyakinan, kelompok penghayat kepercayaan dan penganut agama leluhur menjadi kelompok yang memiliki kerentanan khusus. UU No. 1/PNPS/1965 yang dijelaskan di atas juga membuat pembedaan antara “agama” dan “kepercayaan” dimana pada turunannya, penganut penghayat kepercayaan diposisikan sebagai warga yang perlu “dibina” karena dianggap tidak memeluk agama. Posisi ini menyebabkan mereka terus menghadapi diskriminasi dan kekerasan sejak lahir hingga meninggal dunia. Pada tahun 2006, aliran kepercayaan Sapto Darmo diawasi oleh Kejaksaan Agung karena dianggap meresahkan masyarakat di Balikpapan. Tahun 2010, Warga Baha'i di Lampung ditangkap dan dipenjara karena dituduh menyebarkan aliran sesat. Pemantauan Komnas Perempuan mengenai situasi perempuan penghayat kepercayaan dan penganut agama leluhur menemukan bahwa perempuan kerap menjadi pemimpin atau simpul kekuatan dari komunitasnya.²⁰ Karena itu, ia pula pertama kali menjadi target kekerasan dan diskriminasi

20 Laporan Hasil Pemantauan tentang Diskriminasi dan Kekerasan terhadap Perempuan dalam Konteks Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan bagi Kelompok Penghayat Kepercayaan/Penganut Agama Leluher dan Pelaksana Ritual Adat. Komnas Perempuan. 2016

jika terjadi tindakan intoleran. Dalam hasil pemantauan tersebut, Komnas Perempuan juga mendokumentasikan beberapa kerentanan khas perempuan karena keyakinan yang mereka anut, seperti mengalami pelecehan seksual, pemaksaan cerai dan pembunuhan oleh pasangannya yang berkeberatan dengan keyakinannya itu.

Upaya koreksi terhadap situasi peminggiran warga penghayat kepercayaan mulai tampak dalam **Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata No. 43 dan 41 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME**. Peraturan ini menegaskan bahwa "Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME merupakan warga negara Republik Indonesia, berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, harta benda, dan kebebasan meyakini kepercayaannya". Kewajiban negara dalam melindungi penghayat kepercayaan adalah juga sejalan dengan tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan melindungi masyarakat dalam melestarikan nilai sosial budaya. Kewajiban ini diletakkan pada pemerintah dan pemerintah daerah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah. Dalam kewajiban ini, pemerintah didorong untuk melakukan pendidikan toleransi bagi warga sehingga memunculkan rasa saling menghormati dan saling percaya antara warga penganut agama dan penghayat kepercayaan.

Namun, aturan ini juga masih memuat celah hukum dalam pelanggaran diskriminasi terhadap penghayat kepercayaan. Salah satunya dalam hal pendirian rumah ibadah. Dalam aturan ini, syarat administrasi pendirian rumah ibadah merujuk pada PB 2 Menteri 2006, dengan berbagai persoalan yang telah dibahas di atas. Demikian juga halnya terkait dengan pemakaman. Peraturan 2 Menteri ini mengatur kewajiban pemerintah daerah memfasilitasi pemakaman secara bertingkat, dan bila terjadi perselisihan, pemerintah diarahkan untuk proaktif mendorong musyawarah untuk penyelesaiannya. Namun, tidak ada pengaturan mengenai penyikapan bila negara lalai dalam memfasilitasi pemakaman ataupun memberi arahan dalam proses musyawarah agar tidak condong pada keinginan kelompok intoleran. Tampaknya, wacana hukum yang mengakar dalam memposisikan penghayat kepercayaan sebagai warga negara kelas kedua, menyebabkan upaya perubahan yang lebih substantif dalam menjamin hak-hak penghayat menjadi lebih sulit. Hal ini misalnya tampak dalam penyikapan pada kasus penyerangan rumah ibadah Supto Darmo di Rembang tahun 2015 ataupun penolakan pemakaman Ibu (alm) Daoda di Brebes tahun 2014, yang dilakukan dengan ancaman kekerasan fisik sehingga keluarga akhirnya terpaksa memakamkan jenazah di pekarangan rumahnya sendiri.

Perbaikan parsial tanpa menyoal wacana peminggiran warga penghayat kepercayaan juga berkonsekuensi pada tersendatnya eksekusi **putusan Mahkamah Konstitusi 97/PUU-XIV/2016** tentang permohonan *Judicial Review* UU No. 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. MK memutuskan bahwa aturan mengosongkan kolom agama dalam Kartu Tanda Penduduk (KTP) bagi warga penghayat kepercayaan/penganut agama leluhur adalah tindak diskriminasi dalam pelayanan publik dan bertentangan dengan Konstitusi. Karenanya, MK memerintahkan agar mencantumkan "Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa" dalam kolom agama pada KTP penghayat kepercayaan. Putusan ini ditentang oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI) karena dianggap berimplikasi menyamakan "agama" dengan "kepercayaan." Pihak Kementerian Dalam Negeri tampak terombang-ambing dalam pemahamannya mengenai persoalan ini sehingga menawarkan opsi-opsi yang menunjukkan keraguan melaksanakan

putusan MK tersebut. Tantangan terhadap pelaksanaan Putusan MK ini menunjukkan bahwa selama wacana yang meminggirkan kelompok penghayat/penganut agama leluhur tidak diperbaiki, maka peraturan yang memuat pencegahan maupun pemulihan sulit untuk ditegakkan.

3.4.5. Ujaran Kebencian

Hiruk-pikuk persoalan intoleransi yang menghadirkan konflik sosial di berbagai daerah juga muncul dalam bentuk ujaran kebencian, terutama melalui media sosial. Ujaran kebencian ini berpondasi kuat pada masa kampanye pemilu Presiden 2014 dan berpuncak pada aksi menolak salah satu kandidat gubernur Jakarta pada tahun 2016 dengan alasan penodaan agama. Pada aksi di Jakarta itulah tampak dengan jelas keterkaitan antara penyebaran kebencian melalui media sosial dengan mobilisasi massa melalui kegiatan keagamaan, intimidasi kepada kelompok yang berbeda, dan juga persekusi terhadap pemilik akun media sosial yang menyuarakan kritik terhadap aksi massa ataupun pimpinannya. Polarisasi yang tajam menguat di masyarakat dan merambat di kalangan penyelenggara pemerintahan dan aparat negara.

Suasana kritis ini mendorong lahirnya **Surat Edaran (SE) Kepala Kepolisian RI No. SE/6/X/2015 tentang Penanganan Ujaran Kebencian (*Hatespeech*)**. Jajaran Kepolisian diinstruksikan untuk lebih tanggap dalam mencegah potensi konflik akibat ujaran kebencian dengan mengefektifkan fungsi intelijen dan pembinaan kepada masyarakat. SE ini bersifat netral gender, dimana antara lain tercermin dari tidak adanya penyebutan khusus kelompok perempuan dalam hal kemitraan untuk pembinaan. Selanjutnya, SE ini juga menegaskan kewajiban penindakan hukum atas pelaku ujaran kebencian dengan menggunakan berbagai landasan hukum yang relevan, termasuk Kitab Hukum Pidana, UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, dan UU Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Berbasis Ras dan Etnis. Kepolisian juga diarahkan untuk menggunakan UU Penanganan Konflik Sosial jika konflik tidak dapat dihindari akibat ujaran kebencian itu.

3.4. Konflik dalam Konteks Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Konflik dalam konteks agraria dan pengelolaan sumber daya alam sangat berkaitan dengan kebijakan pembangunan dalam hal eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam. Ada sejumlah kebijakan negara yang memberikan kemudahan perijinan bagi perusahaan mengeksploitasi lingkungan, khususnya di bidang industri ekstraktif, kehutanan, perkebunan dan kelautan. Kebijakan tersebut antara lain UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara, dan berbagai Surat Keputusan Menteri Kehutanan yang memberikan Hak Pengusahaan HTI atas Areal Hutan. Pada semua kebijakan itu, terdapat retorika tentang mandat Konstitusi agar Negara menguasai pengelolaan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan tentang wawasan pembangunan yang berkelanjutan. Namun, dalam rumusan pasal-pasalnya, retorika ini seolah menguap. Contohnya, **UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal** menempatkan penanam modal menjadi subyek utama. Pasal-pasal dalam UU ini lebih mengatur soal ijin, kewajiban, mekanisme, dan ketentuan-ketentuan lainnya yang memperbesar peluang izin bagi penanam modal. Oleh karena itu, UU Penanaman Modal memberikan akses yang luas bagi investor untuk hak atas penguasaan tanah dan menjamin kemudahan pelayanan hak atas

tanah hingga 95 tahun. Dalam UU ini, tidak ada komponen-komponen perlindungan dan pertanggungjawaban hukum, selain soal penyelesaian sengketa yang mengutamakan arbitrase. Lebih buruk lagi, UU ini juga membuka celah kriminalisasi pihak-pihak yang dianggap menimbulkan kerusuhan dan konflik terkait izin usaha. Kriminalisasi lebih ditujukan kepada masyarakat daripada perusahaan, apalagi kepada aparaturnegara yang lalai dalam memastikan kepentingan warga setempat dalam penerbitan izin usaha. Sementara itu, negara lebih banyak diposisikan sebagai penengah dari berbagai konflik yang muncul dari eksploitasi dan peminggiran hak-hak masyarakat lokal, termasuk masyarakat adat. UU Penanaman Modal juga sama sekali tidak memuat aspek pemulihan korban dan pencegahan konflik, termasuk dengan penyelenggaraan hak masyarakat atas *free prior and informed consent* atau hak untuk memberikan persetujuan pada program pembangunan berdasarkan asas sukarela setelah menerima informasi mengenai program tersebut secara terbuka. Singkatnya, kebijakan ini tidak jauh berbeda dari masa Orde Baru dimana melalui kebijakan, negara memungkinkan tanah-tanah rakyat dikuasai untuk kebutuhan pengusaha dalam negeri maupun investasi asing dengan cara-cara yang mengeksploitasi lingkungan, yang pada akhirnya menyebabkan masyarakat hidup dalam konflik. Dengan kebijakan ini, hingga tahun 2011 saja sekurangnya terdapat 8.475 izin usaha pertambangan di seluruh Indonesia (Data ESDM, 2011) yang belum termasuk pertambangan yang nirlegal, termasuk perluasan atau ekspansi perkebunan kelapa sawit yang mencapai 9,1 juta ha (Data Sawit Watch, 2010).

Pengabaian pengelolaan SDA juga menimbulkan kerentanan tersendiri pada keselamatan warga. Di beberapa tempat bekas penambangan di Kalimantan yang lokasinya dekat dengan pemukiman penduduk, lubang bekas tambang tersebar dan membahayakan anak atau pejalan kaki. Di Kutai Kertanegara, sejak tahun 2012 tercatat 24 anak meninggal akibat terperosok di lubang tambang.²¹

Kebijakan pengelolaan SDA yang lebih condong pada kepentingan pengusaha juga menjadi pemicu deret konflik atas hak agraria terus bertambah setiap tahun. Di tingkat daerah, fenomena serupa juga tampak dengan diterbitkannya berbagai aturan yang menguntungkan perusahaan tanpa memikirkan warga di wilayah yang dijadikan usaha tersebut. Misalnya, di kabupaten Bima, Bupati mengeluarkan SK Bupati Bima No. 188.45/357/004/2010 tentang Izin Eksplorasi Pertambangan. SK ini menjadi dasar perusahaan menambang pasir di Sape, Bima dan berujung pada penolakan aksi warga. Penyerangan terhadap aksi warga ini mengakibatkan 3 orang meninggal, 85 orang ditembak dan dipukul, dengan 47 orang diantaranya ditahan. Selain itu, penangkapan dan penembakan aparat terhadap 27 orang petani yang menolak rencana pembangunan bandara internasional di Lombok Tengah, mengakibatkan 33 orang luka-luka, termasuk diantaranya 1 orang anak-anak dan 6 orang perempuan. Di Sumatera Utara, Pemda menerbitkan Perda No. 1 Tahun 1990 tentang Kawasan Danau Toba. Perda ini menimbulkan penolakan oleh warga karena ijin pembangunan massif kepada perusahaan pada prakteknya mendiskriminasi warga lokal. Tidak hanya itu, perusahaan dapat melakukan pembangunan hingga 50 meter dari bibir Danau Toba, sehingga berdampak pada penggusuran rumah adat yang ada di sekitar Dana Toba.²²

Pemantauan Komnas Perempuan menemukan bahwa dalam peristiwa-peristiwa konflik

21 FGD dengan mitra Komnas Perempuan, Jakarta, tanggal 25 Juli 2016

22 Saat ini aturan ini sedang digunakan kembali untuk mengaktifkan 9 kawasan industri melalui Badan Otorita

sumber daya alam, perempuan mengalami resiko yang sama dengan yang dihadapi laki-laki.²³ Sekurangnya 4 perempuan tewas, 4 perempuan mengalami percobaan pembunuhan, 71 perempuan mendapatkan intimidasi, dan 263 perempuan mengalami kekerasan fisik lainnya karena dipukul, dijambak, dicekik, disekap, digusur secara paksa atau lainnya. Misalnya saja, seorang perempuan ditembak dan 3 orang menjadi DPO dalam aksi penolakan perusahaan tambang di Siabu, Mandailing Natal. Sebanyak 2 perempuan dan 1 janin tewas ditembak dalam konflik lahan di Alas Tlogo, Jawa Timur, 2007. Dalam sengketa lahan di Gili Terawangan, NTB, 3 perempuan menjadi korban penganiayaan; mereka dipukul dan diborgol. Perempuan yang bergerak melakukan perlawanan dalam konflik SDA juga harus menghadapi resiko intimidasi, juga kriminalisasi seperti yang dialami oleh Eva Bande dan Aleta Baun. Saat bersamaan, perempuan harus berhadapan dengan resiko khas karena ia perempuan. Sekurangnya ada 32 kasus kekerasan seksual yang dicatat oleh Komnas Perempuan, termasuk 2 perempuan yang mengalami pelecehan seksual dalam kasus sengketa lahan perkebunan di Bulu Kumba (2003), Dalam kasus penolakan tambang emas di Minahasa Utara (2006), perempuan hamil yang ditendang dan diinjak akhirnya mengalami keguguran. Selain kelompok massa laki-laki atau petugas dari perusahaan yang bertikai, kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang dipantau Komnas Perempuan juga dilakukan oleh aparat kepolisian dan dari unsur TNI.

Upaya kebijakan untuk mengoreksi situasi pengelolaan sumber daya alam yang kerap berujung konflik dan degradasi lingkungan hidup antara lain dilakukan melalui **UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH)**. Pada masa penyusunan UU ini, diketahui bahwa Indonesia mendekati ambang krisis lingkungan hidup dengan kasus-kasus limbah berbahaya, laju penggundulan hutan Indonesia mencapai 1,9 juta hektar per tahun, dan sengketa lahan. Terkuaknya kasus Teluk Buyat yang tercemar oleh limbah tailing dari PT Newmont pada tahun 2004 adalah salah satu contoh yang menjadi sorotan publik. Hasil pemantauan Komnas Perempuan dalam kasus ini menunjukkan dampak khas yang dialami perempuan, terutama terkait kesehatan reproduksi.

Dengan pemahaman ini, UU No. 32 Tahun 2009 disusun dengan visi implementasi komitmen pelestarian lingkungan hidup melalui penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang transparan, akuntabel, partisipatif dan berkeadilan untuk memastikan pembangunan yang berkelanjutan. Sejumlah persoalan hukum yang ada di peraturan sebelumnya diperbaiki, termasuk penguatan mekanisme analisis mengenai dampak lingkungan (amdal), pengaturan hukuman minimum, memastikan asas subsidiaritas, dan membangun kebijakan yang lebih spesifik berkait dengan perubahan iklim dan pemanasan global.²⁴

Kebijakan ini juga memuat terobosan penting dalam hal pencegahan konflik, yaitu dengan menegaskan kewajiban pemerintah dalam memastikan keterlibatan luas dan partisipasi aktif masyarakat dalam perumusan kebijakan, baik dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan pengelolaan lingkungan hidup. Secara tegas UU ini menyebutkan bahwa masyarakat memiliki peran sebagai pengawasan sosial, pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan, dan/atau sebagai penyampaian informasi dan/atau laporan. Pengaturan ini diharapkan dapat memastikan kebijakan pembangunan di daerah tersebut agar berdasarkan

23 Data Pemantauan Komnas Perempuan tentang Kekerasan dan Pelanggaran Hak Asasi Perempuan dalam Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam tahun 2003-2017

24 A. Kurniawan, *UU PPLH No 32 tahun 2009: Tonggak Baru Keberlanjutan LH*. Kompasiana. 13 Agustus 2010. https://www.kompasiana.com/aniskurniawan/uu-pplh-no-32-tahun-2009-tonggak-baru-keberlanjutan-lh_550014c6a33311377250fa27

pada prinsip pembangunan berkelanjutan dan tidak berpotensi menimbulkan dampak risiko lingkungan hidup.

Dalam aturan tentang partisipasi masyarakat ini, tidak ada mekanisme afirmasi. Tentunya perempuan tetap dapat menggunakan, sebagaimana juga terbuka kesempatannya bagi kelompok-kelompok lain, seperti masyarakat adat, masyarakat rentan seperti Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), transmigran, korban bencana, lansia, dan masyarakat di perbatasan. Namun, bagi perempuan ada hambatan struktural yang dihadapi. Meski UU Pokok Agraria Tahun 1960 mengakui kesetaraan hak kepemilikan tanah antara laki-laki dan perempuan, kepemilikan tanah pada umumnya dipegang oleh laki-laki. Dalam proses perumusan kebijakan tentang penggunaan lahan, diutamakan pemilik tanah yang dilibatkan ataupun juga perwakilan dari keluarga, sering diasosiasikan dengan laki-laki selaku kepala keluarga. Akibatnya, perempuan jarang dilibatkan dalam proses-proses dan pengambilan keputusan terkait penyelesaian konflik SDA. Padahal, di saat bersamaan kerap perempuan justru diajukan sebagai barisan terdepan dalam unjuk rasa menolak kehadiran industri/perkebunan di tanah yang disengketakan. Perempuan pula berhadapan dengan beban berlipat ganda terkait peran dan posisi gendernya akibat konflik SDA dan pengrusakan lingkungan hidup. Untuk kasus-kasus reklamasi, dampaknya juga terlihat pada akses perempuan pada ekonomi, kesehatan, serta air bersih.

Untuk upaya pertanggungjawaban hukum, UU PPLH juga mengatur mekanisme keadilan retributif melalui jalur yudisial dan resmi. Kebijakan ini mengatur dengan cukup jelas mekanisme hukum serta subyek hukumnya, dan ada ruang untuk masyarakat, termasuk organisasi yang mendampingi masyarakat dan masyarakat adat, untuk mengajukan gugatan. Dalam merespon gugatan, penyidikan dilakukan oleh kepolisian atau pejabat penyidik pegawai negeri sipil yang diberi kewenangan oleh instansi pemerintah terkait. Penyelesaian konflik bisa juga dilakukan melalui gugatan perdata, dan ada beberapa pasal yang membuka ruang bagi mediasi di luar pengadilan.

Sayangnya, aturan di dalam UU PPLH juga tidak menjangkau layanan pemulihan bagi warga yang harus mengungsi karena mengalami penggusuran paksa, kehilangan tempat tinggal dan tanah, dan sekaligus kehilangan sumber penghidupan akibat sengketa SDA. Untuk bertahan hidup, warga terpaksa menjadi buruh kebun dengan upah kecil dan tanpa perlindungan, demikian juga dengan akses layanan publik yang terbatas, termasuk akses kesehatan dan kesehatan reproduksi.²⁵

Sementara koreksi pada kekosongan hukum di sejumlah aspek penyikapan konflik dalam UU PPLH tidak ada, terobosan yang sudah ada pun tidak serta merta diikuti oleh aturan setelahnya. Sebagai contoh, PP No. 28 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam mengatur pemberdayaan masyarakat hanya sebatas pemberian izin memungut kayu dan pengembangan desa konservasi. Pengaturan tentang peran masyarakat pun hanya sebatas mengetahui dan memberi informasi, menjaga dan mengawasi hutan. Dalam kebijakan pengelolaan SDA, perempuan seolah hanya mendapat pengakuan sebagai subjek ketika ia masuk pada ranah peran gendernya sebagai ibu. UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, misalnya, secara khusus menyebutkan bahwa perempuan hamil dan menyusui sebagai bagian dari kelompok rentan yang perlu perlindungan pangan, terutama dalam darurat pangan. Dalam UU No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan,

25 FGD dengan mitra Komnas Perempuan, Jakarta, tanggal 4 Agustus 2017

Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam, penyebutan khusus pada perempuan ada dalam aspek pemberdayaan, tapi itu pun dalam posisinya sebagai bagian dari rumah tangga nelayan, pembudi daya ikan dan petambak garam. Di luar itu, perempuan tidak mendapatkan perhatian yang cukup meskipun konflik selalu berdampak besar kepada perempuan.

Luputnya perhatian kebijakan pada persoalan perempuan dipengaruhi oleh faktor struktural dan kultural. Kebijakan terkait SDA dan agraria lebih menempatkan masyarakat sebagai penerima pasif hasil pengelolaan kekayaan alam yang dirancang dan didominasi oleh sekelompok subjek dari luar tanpa melihat perbedaan kebutuhan dan pengalaman antara laki-laki dan perempuan (Saleh, 2014: 238). Penguasaan sumber daya alam berdampak negatif seperti kerusakan ekosistem, penyusutan kekayaan alam dan dehumanisasi, dimana dampak-dampak ini selalu menysar perempuan secara berbeda akibat peran gendernya di masyarakat. Dampak buruk dari eksploitasi SDA memperburuk ketidakadilan gender yang terjadi di masyarakat dan membuat perempuan menjadi lebih rentan terhadap kekerasan dan diskriminasi.

3.6. Konflik dalam Konteks Penggusuran Paksa

Konteks penggusuran paksa yang dimaksudkan di dalam kajian ini berbeda meskipun beririsan dengan konflik yang muncul akibat eksploitasi SDA dan konflik agraria. Seperti juga konflik SDA/agraria, pada kasus penggusuran paksa terjadi pemihakan Negara terhadap pihak swasta atau investor, dan berlangsungnya tindakan-tindakan represi terhadap masyarakat untuk meninggalkan lokasi pemukiman mereka, dengan atau tanpa pelibatan institusi keamanan. Konteks penggusuran paksa serupa ini kerap muncul di daerah perkotaan, bertautan langsung dengan konsep tata ruang dan peruntukan wilayah, yang cenderung lebih berpihak pada kepentingan modal. Namun, pemerintah dalam kasus penggusuran paksa cenderung menjustifikasi aksinya itu dengan tiga alasan, yaitu untuk menjalankan rencana tata ruang, untuk kepentingan umum dan pembangunan, dan untuk ketertiban umum.

Penggusuran menjadi perhatian Komnas Perempuan sejak tahun 2003,²⁶ ketika lebih 200 orang mengungsi ke pelataran gedung Komnas Perempuan. Pada tahun tersebut, Indonesia menempati urutan ke-3 negara yang paling banyak melakukan penggusuran. Data organisasi miskin kota menyebutkan bahwa dari 5 kasus yang didampingi di Jakarta, lebih 25.000 orang kehilangan tempat tinggal akibat penggusuran. Pada tahun 2006, kasus penggusuran menyebabkan sekurangnya 600 keluarga kehilangan tempat tinggal. Dalam kejadian penggusuran paksa yang kerap disertai dengan kekerasan, perempuan menghadapi resiko cedera fisik, selain psikis, serta mengalami gangguan reproduksi.

Berbagai persoalan penggusuran ini turut mendorong perubahan kebijakan mengenai tata ruang, pemukiman dan pengadaan lahan untuk peruntukan pembangunan. Pemerintah melalui **UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang** menempatkan masyarakat sebagai pihak yang perlu diajak berkonsultasi dalam penyusunan, pemanfaatan dan pengendalian rencana tata ruang, baik di perkotaan maupun pedesaan. Tidak ada afirmasi aturan bagi kelompok perempuan ataupun kelompok marginal lainnya dalam aspek partisipasi ini. Bagi yang berkeberatan ataupun merasa dirugikan, UU ini menjamin hak warga untuk memperjuangkan haknya baik melalui mekanisme pengadilan maupun di luar pengadilan,

26 D.N. Wahyuni, *Penggusuran Paksa dan dampaknya bagi Perempuan: Catatan dari Lapangan* dalam "Seri Dokumen Kunci 7: Perempuan dan Perumahan yang Layak", diunduh di https://www.komnasperempuan.go.id/file/pdf_file/SDK/7.PP3_SDK_7_Perempuan%20dan%20Perumahan%20Layak.pdf

meskipun musyawarah diutamakan dalam penyelesaian sengketa. Namun demikian, di saat bersamaan, aturan ini mewajibkan warga untuk menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Pasal 63 dari UU ini menjabarkan bahwa bagi yang melanggar, salah satu bentuk sanksi administratif yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah pembongkaran bangunan, yang berarti penggusuran.

Celah hukum untuk melakukan penggusuran paksa juga ditemui dalam **UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman**. UU ini di satu sisi mengafirmasi hak konstitusional warga atas perumahan yang layak dengan memastikan kewajiban negara menyediakan pemukiman bagi warga miskin, berdasarkan asas kesejahteraan, keadilan dan pemerataan, keterjangkauan dan kemudahan, kemandirian dan kebersamaan, kemitraan, keselamatan, keamanan, ketertiban dan keteraturan. Untuk itu, UU ini juga menjamin pelibatan masyarakat melalui pengaturan yang cukup detil mengenai mekanisme konsultasi dan musyawarah. Mekanisme ini memungkinkan dialog dan ruang bagi masukan masyarakat terhadap pembangunan yang dilakukan pemerintah. Meski partisipasi perempuan tidak disebutkan secara spesifik, tapi secara tersirat sebagai anggota masyarakat, perempuan dapat dan perlu ikut terlibat dalam mekanisme konsultasi dan musyawarah itu. UU ini pun menyebutkan bahwa selain berhak: (a) menempati, menikmati, dan/atau memiliki/memperoleh rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur; (b) melakukan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman; (c) memperoleh informasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; (d) memperoleh manfaat dari penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; warga secara individual juga berhak (e) memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang dialami secara langsung sebagai akibat penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; dan (f) mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan terhadap penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang merugikan masyarakat. Untuk memperkuat akses partisipasi dan juga fungsi mediasi bila terjadi ketidaksepahaman antara warga dan penyelenggara pemukiman, serta pemerintah, dibentuklah forum konsultasi *multistakeholders*.

Di lain pihak, UU ini memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk melakukan penindakan terhadap pemukiman kumuh. Penetapan pemukiman kumuh memang disyaratkan dilakukan dengan melibatkan masyarakat. Untuk kepentingan pemugaran dan peremajaan, pemerintah dapat melakukan penanganan dengan pemukiman kembali, yaitu “dengan memindahkan masyarakat terdampak dari lokasi yang tidak mungkin dibangun kembali karena tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan/atau rawan bencana serta dapat menimbulkan bahaya bagi barang ataupun orang.” Masyarakat yang bertahan di lokasi tersebut akan dikenakan sanksi administratif, yang dapat berupa pembongkaran bangunan dan rumah.

Kondisi serupa kedua UU di atas juga ditemukan dalam **UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum**. Atas nama kepentingan umum, negara mewajibkan warga untuk melepas tanahnya setelah ada pemberian ganti rugi atau berdasarkan keputusan pengadilan yang berkekuatan tetap. Kepentingan umum yang dimaksudkan termasuk untuk jalanan umum, fasilitas publik, taman, dan waduk. Namun demikian, dalam UU ini disebutkan bahwa penetapan ganti rugi dilakukan melalui mekanisme konsultasi dengan warga dan diselenggarakan atas asas keadilan dan kemanusiaan. Mekanisme konsultasi yang diatur pun cukup rinci untuk memungkinkan warga menyuarakan keberatannya. Jika musyawarah tidak berhasil, maka warga dapat mengajukan gugatan ke pengadilan. Namun

jika pengadilan memutuskan ganti rugi yang telah ditetapkan oleh pemerintah layak, maka warga tidak memiliki pilihan lain selain kehilangan asetnya atau rumah tinggalnya itu, meskipun masyarakat telah melewati proses hukum yang panjang dan berjenjang yang memakan waktu dan biaya.

Celah hukum yang terdapat pada ketiga produk hukum di atas inilah yang selalu menjadi sumber persoalan dan diadopsi oleh Pemerintah Daerah. Sikap DKI Jakarta dapat menjadi cerminan praktek-praktek penggusuran paksa yang dilakukan terhadap warga miskin kota. Perda No. 7 Tahun 2008 tentang Ketertiban Umum, Perda Provinsi DKI Jakarta No. 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang 2030, dan Perda Provinsi DKI Jakarta No. 1 Tahun 2014 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi, merupakan payung hukum untuk melakukan penggusuran paksa. Seperti juga pengaturan di UU, perda-perda juga memberikan kewenangan besar bagi pemerintah daerah untuk mengubah fungsi kawasan, menetapkan daerah pemukiman kumuh yang harus ditindak, serta menetapkan rencana infrastruktur untuk kepentingan umum. Ketentuan mengenai analisis dampak lingkungan (amdal) maupun keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pengelolaan wilayah dapat dengan gampang diabaikan.

Dengan Perda Ketertiban Umum,²⁷ Pemerintah Daerah menjustifikasi aksi penggusuran paksa untuk menghasilkan kota yang tertib, nyaman, aman dan kondusif. Objek hukumnya adalah masyarakat miskin kota, seperti gelandangan, pengemis, pedagang kaki lima, pekerja seks, dan lainnya. Sejumlah pendamping komunitas miskin kota menduga bahwa pemberlakuan perda-perda seperti ini bersamaan dengan kebutuhan daerah untuk mencari sumber pendapatan daerahnya. Pendapatan ini dapat diperoleh dari mengkonversi pemukiman masyarakat miskin menjadi perumahan untuk tujuan komersil, begitu juga dengan fasilitas-fasilitas umum lainnya. Dalam retorika pembebasan tanah umumnya yang disebutkan untuk pembangunan atau fasilitas umum, korban jarang mendapatkan uang kompensasi dan pemulihan yang memadai. Tawaran "ganti rugi" justru umumnya memecah belah antara warga yang setuju dan tidak setuju pada penggusuran.

Pada masa Gubernur Basuki Tjahja Purnama (2014-2016), beberapa penggusuran besar dilakukan termasuk pada kawasan Kalijodoh dimana lebih 700 KK tergusur. Surat Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 365 Tahun 2014 memperburuk kondisi dengan menetapkan secara sepihak lokasi untuk normalisasi Kali Sungai Ciliwung. SK Gubernur ini dijadikan landasan untuk menggusur paksa ribuan warga yang tinggal di sekitar Kali Ciliwung. Diperkirakan lebih 5000 KK yang harus digusur, termasuk di antaranya puluhan KK di wilayah Bukit Duri. Bagi warga yang menyetujui penggusuran, Pemda DKI menyediakan rumah susun sederhana yang dilengkapi dengan beberapa fasilitas, termasuk subsidi pemeliharaan gedung dan layanan publik yang terjangkau, misalnya dengan pengoperasian *feeder* untuk bus Transjakarta. Sekilas terkesan penggusuran paksa saat ini seolah-olah menggunakan cara yang lebih humanis, menggunakan istilah 'relokasi' dengan memindahkan ke rumah susun. Namun, umumnya rumah susun ini dimiliki oleh swasta, sehingga harga sewa yang harus dibayarkan seumur hidup pada akhirnya akan memberatkan korban. Bagi warga yang direlokasi, anak-anak maupun dewasa, laki-laki dan perempuan, perpindahan ini berimplikasi pada akses terhadap penghidupan, pendidikan, ekonomi, berekspresi, dan kehidupan sosial lainnya. Bagi lansia,

27 Pemprov DKI Sebut Perda Ketertiban Umum Cukup untuk Lakukan Penggusuran. Kompas. Jakarta. 13 Juli 2017. <https://megapolitan.kompas.com/read/2017/07/13/18295441/pemprov-dki-sebut-perda-ketertiban-umum-cukup-untuk-lakukan-penggusuran>

perubahan lokasi tempat tinggal memiliki dampak khusus pada psikologisnya dan juga pada mobilitasnya (menjadi lebih terbatas jika mereka mendapat tempat di lantai atas tanpa fasilitas *elevator*).

Akibat-akibat tersebut menyebabkan warga berkeberatan dengan penggusuran maupun relokasi. Namun, penolakan ini berujung dengan kriminalisasi dan stigma secara sosial sebagai pihak yang tidak menginginkan kota lebih baik. Meski warga dapat menempuh jalur hukum untuk menyatakan keberatannya, namun, putusan pengadilan tentang penggusuran, ada yang memenangkan warga tapi ada yang tidak. Sebagai contoh, gugatan *class action* warga Bukit Duri yang berkeberatan dengan penggusuran, pada bulan Oktober 2017 dimenangkan oleh warga di pengadilan dan warga dinyatakan berhak atas ganti rugi.²⁸ Namun sebelumnya, pada tahun 2010, gugatan warga di taman BMW yang berkeberatan pada penggusuran, ditolak oleh pengadilan.²⁹

Sementara persoalan tata ruang dan penggusuran paksa adalah nyata, isu ini lebih sering muncul sebagai komoditas politik daripada penyelesaian yang efektif. Penggunaan isu penggusuran dalam kontestasi calon pemimpin daerah Jakarta 2017 adalah contohnya. Janji untuk tidak melakukan penggusuran diajukan oleh kandidat guna memperbandingkan dirinya dengan petahana yang juga mencalonkan diri. Namun, setelah seratus hari berselang sejak dilantik, Gubernur Anies Baswedan telah menggulirkan wacana “naturalisasi” sebagai pengganti program normalisasi Kali Ciliwung di era pemerintahan sebelumnya. Ia juga memperkenalkan istilah “digeser” sebagai pengganti kata digusur.³⁰ Lebih detil tentang perbedaan dari cara kerja pemindahan ini sehingga lebih melindungi masyarakat dan memberikan perhatian pada kebutuhan khusus kelompok-kelompok dalam masyarakat, masih menjadi pertanyaan besar.

28 Warga Bukit Duri Menang Gugatan “Class Action” soal Penggusuran. Kompas. Jakarta. 26 Oktober 2017. <http://megapolitan.kompas.com/read/2017/10/26/05403361/warga-bukit-duri-menang-gugatan-class-action-soal-penggusuran>,

29 Gugatan Eks Penghuni Taman BMW Ditolak. VIVAnews. Jakarta. 23 Maret 2010. <https://www.viva.co.id/berita/metro/138542-gugatan-eks-penghuni-taman-bmw-ditolak>

30 Normalisasi Ciliwung, Anies Bakal “Geser” Warga. BeritaSatu. Jakarta. Kamis, 8 Februari 2018. <http://www.beritasatu.com/satu/477461-normalisasi-ciliwung-anies-bakal-geser-warga.html>

Tabel 4. Peta Kerangka Kebijakan Berdasarkan Pilar Penyikapan Konflik yang Holistik

Kebijakan	PILAR PENYIKAPAN KONFLIK				
	Perlindungan (tanggap darurat, pengungsian)	Pertanggungjawaban hukum	Pemulihan	Pencegahan	Partisipasi
Konflik Bersenjata dan Pelanggaran HAM	Tidak diatur	Pengadilan HAM dan Pengadilan HAM <i>ad hoc</i> ; LPSK; Kewenangan penyelidikan dan <i>subpoena</i> di Komnas HAM Pengakuan kekerasan seksual sebagai bagian dari pelanggaran HAM berat Celah impunitas dalam UU Pengadilan HAM	Jaminan hak atas kompensasi, restitusi, rehabilitasi; bantuan medis, psikososial melalui Pengadilan HAM dan LPSK Perluasan cakupan korban penerima bantuan LPSK untuk kasus kekerasan seksual	Pemantauan, kajian, masukan kebijakan, dan pendidikan HAM di Komnas HAM & Komnas Perempuan Kewenangan Komnas HAM untuk mediasi	Perempuan hanya disebutkan sebagai korban dalam UU Pengadilan HAM Keterwakilan perempuan dalam Dewan Penasehat LPSK Tidak ada aturan jaminan keterwakilan perempuan dalam mekanisme pengadilan HAM, LPSK, dan Komnas HAM
Reformasi Sektor Keamanan (POLRI dan TNI)	Penghentian kekerasan oleh POLRI Perbantuan TNI atas permintaan pemerintah dan POLRI Celah: potensi pelanggaran HAM	Kewajiban penyelidikan dengan perspektif HAM & peka gender di Polri TNI tunduk pada peradilan umum untuk tindak pidana umum	Tidak diatur	Pemisahan kewenangan TNI – POLRI; Integrasi HAM dlm pendidikan, standar operasi & tata perilaku POLRI & TNI; mediasi oleh POLRI Celah: penguatan kembali Dwi Fungsi ABRI	Partisipasi warga melalui Komisi Kepolisian Nasional; tidak ada afirmasi keterwakilan perempuan
Terorisme	Prosedur dan mekanisme penghentian kekerasan Jaminan keamanan bagi aparat dan keluarga	Pemidanaan teroris dan pelaku pendanaan terorisme	Kompensasi, Rehabilitasi	Dalam fungsi BNPT Integrasi HAM dalam SOP penanganan	Bila diperlukan BNPT

Kebijakan	PILAR PENYIKAPAN KONFLIK				
	Perlindungan (tanggap darurat, pengungsian)	Pertanggungjawaban hukum	Pemulihan	Pencegahan	Partisipasi
Aceh	Tidak diatur Celah: potensi kontradiksi perlindungan HAM dan penerjemahan kewenangan pelaksanaan pelaksanaan Syariah Islam	KKR Pengadilan HAM Bantuan hukum bagi perempuan berhadapan dengan hukum	Kompensasi, restitusi, rehabilitasi; dukungan reintegrasi mantan kombatan; peran BRA Celah: tidak ada program khusus untuk perempuan mantan kombatan	Pendidikan Damai Ppotensi Wali Nanggroe, MAA dan MPU	Kewajiban afirmasi partisipasi aktif perempuan Afirmasi keterwakilan perempuan di MPU, KKR Pokja Perempuan dalam KKR
Papua	Rumah aman	Komnas HAM wilayah; Pengadilan HAM; KKR; pengakuan peran pengadilan adat Afirmasi kekerasan seksual sebagai tindak pelanggaran HAM Sanksi bagi petugas yang lalai layani perempuan korban konflik	Komisi Khusus Pemulihan Korban (untuk perempuan) Hak korban: kompensasi, restitusi, rehabilitasi, dan dukungan multiaspek, termasuk psikososial, ekonomi, dll Langkah mediasi	MRP (konsultasi, persetujuan) Komisi <i>ad hoc</i> hukum Gerakan Kampung Bebas Kekerasan	30% perempuan dlm MRP
Konflik Sosial	Kewajiban tanggap darurat; evakuasi; pengungsian Penegasan kewenangan POLRI dan TNI dalam penghentian kekerasan Rumah perlindungan sosial dlm UU Kesehatan Jiwa Dispensasi penghentian kehamilan dlm UU Kesehatan	Sanksi bagi pihak yang menyebabkan bencana/konflik karena kelalaian, yang menghambat dan korupsi bantuan penambahan 1/3 pidana maksimal untuk pelaku kekerasan seksual dalam konteks kebencian etnis Celah: Negara hanya diposisikan sebagai pihak netral	Rekonsiliasi, rehabilitasi, rekonstruksi; Reintegrasi; Resolusi konflik; Dukungan pemulihan multi aspek, termasuk hak perdata dan layanan publik; dengan perhatian khusus pada perempuan dan kelompok rentan Penggunaan pranata adat dan sosial. Layanan kesejahteraan sosial Celah: tidak ada skema untuk mantan kombatan	<i>Early warning</i> ; Pendidikan damai dan toleransi; Pengembangan mekanisme penyelesaian perselisihan damai; Integrasi dalam program pembangunan, termasuk tata kelola SDA, tata ruang, penyelenggaraan <i>good governance</i> , penegakan hukum, ketahanan masyarakat/ penguatan relasi sosial. Layanan keswa untuk cegah dampak psikososial	Perempuan sebagai bagian dari kelompok rentan (hamil, melahirkan, menyusui) dalam penanggulangan bencana; Keterwakilan 30% perempuan dalam Satgas penanganan konflik sosial Dukungan bagi keikutsertaan warga dalam layanan kessos ; tidak diatur afirmasi untuk perempuan

Kebijakan	PILAR PENYIKAPAN KONFLIK				
	Perlindungan (tanggap darurat, pengungsian)	Pertanggungjawaban hukum	Pemulihan	Pencegahan	Partisipasi
Poso	Rumah aman	Mengikuti aturan yang sudah ada untuk peminanaan pelaku; Sanksi bagi petugas yang tidak laksanakan tugas dan menyimpang dari pedoman pemberian layanan bagi perempuan korban	Dukungan pemulihan multiaspek bagi perempuan korban kekerasan	Tidak diatur	Dukungan bagi keterlibatan aktif perempuan dalam penyelenggaraan layanan
Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan	Tidak diatur	Larangan tindak main hakim sendiri; Penindakan pada pelaku <i>hatespeech</i> ; Kewajiban pemerintah fasilitasi rumah ibadah & pemakaman jika terjadi penolakan/syarat administrasi belum terpenuhi	Tidak diatur	FKUB; Aturan rumah ibadah; Pendidikan toleransi Celah: alasan administratif untuk tolak rumah ibadah agama lain; kewenangan penetapan ajaran sesat/penodaan agama; status aliran kepercayaan/agama leluhur	Melalui FKUB (terbatas pada 6 agama); tidak ada afirmasi untuk perempuan
SDA	Tidak diatur	Gugatan warga ke pengadilan	Tidak diatur	Mekanisme konsultasi untuk perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan; Mediasi. Celah: kewenangan pemerintah untuk pemaksaan paska penetapan	Peran masyarakat dalam tiap tahapan pengelolaan SDA; tidak ada afirmasi untuk perempuan Pemberdayaan perempuan pengumpul hasil hutan, dan dalam rumah tangga nelayan/pesisir

Kebijakan	PILAR PENYIKAPAN KONFLIK				
	Perlindungan (tanggap darurat, pengungsian)	Pertanggungjawaban hukum	Pemulihan	Pencegahan	Partisipasi
Pengusuran	Tidak diatur	Gugatan warga melalui jalur pengadilan & di luar pengadilan	Tidak diatur	<p>Musyawarah harga ganti rugi;</p> <p>Forum warga untuk perencanaan tata ruang, penetapan pemukiman kumuh, lokasi pemukiman kembali.</p> <p>Celah: kewajiban tuntuk pada tata ruang yang telah ditetapkan; kewenangan pengusuran pada pemerintah</p>	Warga dalam tahapan perencanaan tata ruang & program pembangunan; tidak ada afirmasi untuk perempuan

Bab 4

Menakar Pilar Penyikapan Konflik dalam 5 Isu Krusial

Mengenali latar kelahirannya, kebijakan-kebijakan terkait penyelesaian konflik bersenjata dan pelanggaran HAM pada tahun-tahun awal Reformasi merupakan salah satu lompatan penting dalam pelaksanaan agenda perubahan hukum paska Orde Baru. Bersamaan dengan Amandemen Konstitusi dan kebijakan lain yang mengubah tata relasi antar lembaga-lembaga negara, antara pusat dan daerah dan antara negara dan rakyat, kebijakan penyikapan konflik bukan hanya turut berkontribusi untuk mengakhiri kekuasaan absolut negara di era sebelumnya (yang dipegang oleh Eksekutif dengan dukungan perangkat pertahanan-keamanan), tetapi juga berupaya mematahkan bangunan institusional penopang Orde Baru agar tidak terulang kembali.

Penelusuran mengenai konteks kelahiran dan kandungan kebijakan-kebijakan lainnya untuk penyikapan konflik juga menunjukkan politik hukum paska Orde Baru. Demokratisasi, penegakan HAM, desentralisasi dan supremasi hukum yang merupakan agenda utama Reformasi menjadi konsepsi yang mengemuka dalam pembentukan hukum. Sebagai contoh, desakan demokratisasi menghadirkan jaminan ruang partisipasi masyarakat yang lebih luas dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik, termasuk partisipasi perempuan. Dorongan desentralisasi mempengaruhi perumusan peran dan relasi kewenangan penyikapan konflik pada institusi-institusi yang ada di tingkat nasional dan daerah. Sementara itu, kehadiran kebijakan pemulihan korban konflik di tingkat daerah adalah buah dari keberhasilan desentralisasi yang memungkinkan daerah lebih tanggap pada persoalannya.

Paparan Bab 3, yang secara ringkas ditampilkan pada Tabel 4, juga memperkenalkan sejumlah kesenjangan dan kontradiksi di dalam kebijakan untuk dapat membangun penyikapan yang holistik. Misalnya, ada aturan-aturan yang justru berpotensi melanggengkan impunitas, menguatkan gejala militerisme dan otoriterisme, menghalangi pemulihan, dan bahkan melahirkan konflik baru. Hal ini dapat terjadi karena adanya tarik-menarik kepentingan dari aktor-aktor pemegang kuasa politik yang memiliki akses untuk turut merumuskan kebijakan. Dalam rumusan Daniel Lev (1990), kondisi serupa ini merupakan penanda bagaimana konsepsi dan kekuasaan politik menentukan proses pembentukan hukum. Dalam proses serupa ini, hukum selalu merupakan alat politik dan bahwa tempat hukum dalam negara bergantung pada “keseimbangan” politik, dinamika kekuasaan, evolusi ideologi politik, ekonomi, dan sosial.

Dalam konteks penyikapan pada konflik, ruang perubahan yang termuat di dalam rumusan kebijakan turut menentukan daya kebijakan tersebut dalam menyikapi kompleksitas persoalan pemenuhan hak perempuan dan perdamaian. Guna mendalami daya penyikapan itu, refleksi yang menyeluruh dibutuhkan untuk memahami potensi dan tantangan yang termuat di dalam kebijakan-kebijakan tersebut. Dengan tujuan itu, Komnas Perempuan mengkerangkakan

refleksi ini dalam 5 isu krusial yang kami pandang penting, terkait masing-masing pilar penyikapan untuk menyusun agenda transformasi, yaitu a) pencegahan konflik dan kerentanan baru, b) pertanggungjawaban hukum dan penyelesaian efektif, c) pemulihan dan pembangunan inklusif, d) partisipasi dan resiliensi perempuan, dan e) perlindungan dan budaya demokrasi.

4.1. Pencegahan Konflik dan Kerentanan Baru

Dalam penelusuran kerangka kebijakan penyikapan konflik, langkah pencegahan atau untuk mengantisipasi konflik kembali berulang, dapat ditemukan di semua konteks konflik. Salah satu terobosan penting adalah pemisahan kewenangan/peran antara POLRI dan TNI, dan melakukan integrasi HAM dalam pendidikan dan standar operasi dan tata laku dari aparat kepolisian dan militer dalam mengatasi gangguan keamanan dan pertahanan. Model integrasi HAM dalam standar operasional juga kita temukan dalam penanganan terorisme. Perubahan ini sangat mendasar untuk membatasi penggunaan pendekatan militeristik dalam persoalan sosial kemasyarakatan.

Sebagai unsur utama dalam memelihara keamanan, kepolisian juga diberikan kewenangan pencegahan konflik dengan melakukan mediasi. Demikian juga Komnas HAM. Mediasi juga menjadi langkah yang perlu ditempuh dalam mencegah konflik pengelolaan sumber daya alam dan penggusuran. Selain itu, juga ada mekanisme konsultasi dengan warga dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan penggunaan sumber daya alam (SDA). Di dalam konteks penggusuran, ada forum musyawarah ganti rugi dan forum warga untuk perencanaan tata ruang, penetapan pemukiman kumuh, lokasi pemukiman kembali. Sementara dalam konteks kebebasan beragama/berkeyakinan, ada Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB). Penting untuk mencatat, bahwa di dalam berbagai ruang yang disebutkan ini, tidak ada pengaturan khusus untuk memastikan perempuan dan kelompok lain yang rentan diskriminasi dapat memiliki akses yang sama untuk turut terlibat.

Pendidikan HAM serta pendidikan damai dan toleransi bagi masyarakat juga menjadi bagian dari kebijakan dalam rangka pencegahan. Untuk mencegah konflik sosial, kebijakan mengenai inisiatif membangun perdamaian juga dilakukan dengan mengembangkan *early warning system*, pengembangan mekanisme penyelesaian damai, penyelenggaraan layanan kesehatan jiwa untuk mencegah dampak psikososial dan juga mendorong integrasi dalam program pembangunan.

Meski cukup banyak diatur melalui kebijakan, daya kebijakan untuk melakukan pencegahan konflik masih dipertanyakan, termasuk dalam hal mengenali kerentanan baru, yaitu potensi berulangnya konflik, baik sebagai lanjutan dari konflik sebelumnya maupun sebagai sesuatu yang berbeda dari konflik awal. Keraguan ini terlihat dari dua hal. Pertama, di dalam kebijakan masih terdapat muatan yang bersifat sumir dan/atau berkontradiksi dalam memberikan jaminan perlindungan bagi hak konstitusional dan upaya perdamaian. Kedua, perkembangan-perkembangan baru yang memungkinkan terjadinya konflik, lebih cepat meluas daripada inisiatif damai yang telah diupayakan.

Di penghujung dua puluh tahun Reformasi, kerentanan baru yang berulang kali disebutkan bersumber dari persoalan pengelolaan sumber daya alam. Di tengah kebijakan pemerintah yang semakin ekspansif melakukan pembangunan (terutama yang bersifat fisik/infrastruktur), ketegangan antara pemerintah dan pemerintah daerah, dan antara warga dengan pemerintah setempat terus meningkat, pembangunan manusia justru tidak banyak mendapat perhatian.

Kondisi ini menempatkan Indonesia pada peringkat 110 dari 188 negara-negara di dunia dalam hal *Human Development Index* (HDI). Pertumbuhan pembangunan manusia Indonesia tidak signifikan perkembangannya, hanya rata-rata 1,08% sejak tahun 1980 hingga 2014 (UNDP, 2014).

Dari muatan **UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH)** kita dapat mengenali konsepsi ideal peran negara dalam menyelenggarakan pembangunan adalah yang ramah lingkungan dan berkelanjutan, dan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Namun dalam realitasnya, kebijakan PPLH tidak dapat menghindari kontestasi paradigma merawat lingkungan hidup (konservasi) dengan tuntutan eksploitasi SDA, seperti tampak pada UU Penanaman Modal. Titik berat pembangunan pada proyek infrastruktur secara intensif dan masif juga berdampak pada kondisi pengaturan tata ruang dan politik agraria di Indonesia serta berkonsekuensi secara disporposional terhadap warga miskin dan marginal. Di satu sisi, percepatan pembangunan infrastruktur dibutuhkan untuk pengembangan kawasan nusantara dan penyelenggaraan layanan publik yang lebih baik. Namun di sisi lain, proyek pembangunan juga kerap menuai protes warga karena direncanakan di lokasi yang telah didiami atau dikelola warga secara sah, dan hendak diambil alih dengan penggantian yang tidak memadai. Protes warga juga terjadi karena proyek tersebut dapat menyebabkan kerusakan lingkungan yang akan berdampak pada penghidupan masyarakat. Di tengah korupsi yang masih menggurita, muncul kecurigaan bahwa kesengajaan pemerintah mengabaikan protes warga adalah untuk turut mendapatkan keuntungan dari pengusaha yang diuntungkan oleh penerbitan izin penggunaan SDA. Sikap ini mendapat peluang karena pendekatan kebijakan tata kelola SDA dan tata ruang didasarkan pada konsep Hak Menguasai Negara (HMN), yaitu negara sebagai pemegang otoritas tertinggi dalam penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan SDA dan dalam mendefinisikan “kepentingan terbaik” bagi rakyatnya.

UU PPLH maupun tata ruang menegaskan prinsip keadilan pada proses mufakat mengenai ganti rugi, dan proses ini penting dalam upaya mencegah konflik. Namun, jaminan hak partisipasi aktif warga dalam perencanaan pembangunan hanya menjadi formalitas sebatas kehadiran dan persetujuan. Mencermati proses yang berlangsung, dapat dikenali bahwa warga hampir selalu dalam posisi “target sosialisasi” daripada “subjek konsultasi.” Negara secara sepihak telah menentukan skema ganti rugi yang kurang mencerminkan pertimbangan nilai tanah yang produktif untuk sumber-sumber kehidupan masyarakat. Nilai produktif yang dimaksud a.l. tanah yang subur untuk persawahan dan kebun atau yang cocok sebagai ruang usaha, misalnya untuk kontrakan, toko atau bengkel. Meski bisa jadi lebih tinggi daripada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), jumlah ganti rugi yang ditawarkan tidak sesuai dengan kerugian warga karena tidak cukup bagi warga untuk memiliki aset yang setara di lokasi yang baru. Karena itu, warga merasa dimiskinkan dan menolak proses ganti rugi tersebut.

Masyarakat yang berbeda pandang dilihat sebagai penghambat pembangunan, dan protes-protes terhadap kebijakan negara mengenai SDA seringkali justru berujung dengan bentrokan, kekerasan dan kriminalisasi warga. Menurut data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), sepanjang tahun 2015-2016 saja telah terjadi kriminalisasi terhadap warga yang menyebabkan 455 petani ditahan, 229 mengalami kekerasan, dan 18 orang meninggal (*Mongabay*, 31 Oktober 2017). Jumlah konflik pada periode ini adalah 702 konflik di lahan 1.665.457 hektar yang mengorbankan 195.459 keluarga petani.

Perempuan menghadapi dampak spesifik, sepanjang konflik pengelolaan SDA berlangsung

maupun setelahnya. Namun pengalaman ini terabaikan dalam kebijakan. Sepanjang tahun 2011-2012, Komnas Perempuan menerima 4 pengaduan kasus kekerasan dan pelanggaran HAM yang dipicu dari konflik pengelolaan SDA dan agraria, termasuk dalam kasus Bima sebagaimana disebutkan di atas. Seorang meninggal dunia dan 6 orang luka parah akibat penembakan oleh Brimob yang berlatar belakang konflik antara PTPN VII dengan warga. Seorang perempuan ditembak dan 3 orang menjadi DPO dalam aksi penolakan perusahaan tambang di Siabu, Mandailing Natal.

Kerentanan baru lainnya hadir sebagai akibat dari penggusuran, pengusiran dan pengungsian. Dengan atau tanpa ganti rugi, warga lokal seringkali terpaksa meninggalkan tempat tinggalnya karena pengusiran ataupun penggusuran, dan akhirnya terjerembab pada persoalan kekerasan baru. Dalam konteks penggusuran untuk pengelolaan tata ruang atau proyek pembangunan, ada pemerintah yang menawarkan relokasi/pemukiman kembali. Lokasi yang berbeda dari karakter penghidupan masyarakat sebelumnya menyebabkan warga tidak leluasa bekerja sehingga penghasilannya berkurang. Bahkan, ada yang terancam kehilangan mata pencaharian.

Dengan alasan “mencegah” berlanjutnya konflik sosial, pemerintah juga kerap menyarankan relokasi, sekalipun penyikapan serupa ini tidak dianjurkan dalam UU. Penyikapan ini menghasilkan pemukiman baru yang mengukuhkan pemukiman segregatif berbasis agama atau etnis/suku dalam masyarakat paska konflik. Stigma terhadap komunitas yang direlokasi terus hidup dan dihidupkan sehingga memperburuk situasi, ketika terjadi ketegangan dengan warga lokal di pemukiman baru. Misalnya saja kondisi di sekitar daerah relokasi masyarakat Madura di Kalimantan Barat. Ketegangan ini dapat dikarenakan perebutan sumber daya, atau karena kesenjangan kesejahteraan akibat model pemberian bantuan yang hanya ditujukan kepada mereka yang mengungsi, ataupun karena warga baru berhasil membangun hidupnya kembali dari jerih payahnya sendiri. Ketegangan yang sama juga dialami oleh warga baru yang mengungsi dalam bentuk “bedol desa” akibat bencana alam ataupun untuk membuka kawasan baru (transmigrasi), misalnya masyarakat Pagu di Halmahera Barat. Semua kondisi ini membuat kondisi damai di kawasan pemukiman baru itu rapuh, dan upaya “mencegah” konflik berlanjut di daerah asal hanyalah sekedar memindahkan konflik ke wilayah baru.

Belajar dari pengalaman di Papua, migrasi penduduk ke wilayah propinsi Papua dan Papua Barat sejak masa Orde Baru merupakan salah satu akar masalah konflik antara penduduk lokal dan pendatang. Di kota-kota besar, lahan pekerjaan formal umumnya dikuasai oleh para pendatang, sementara penduduk lokal lebih banyak bekerja di sektor informal termasuk sebagai pedagang tradisional. Minimnya ruang yang tersedia bagi Orang Asli Papua (OAP) untuk terlibat dalam pembangunan, (dibandingkan kelompok non Papua), menyebabkan segregasi yang semakin kuat dan nyata serta memunculkan sentimen-sentimen primordial dan konflik berbasis identitas etnis dan agama. Adanya kepentingan politik dan ekonomi pihak-pihak lain, seperti kelompok perlawanan lokal dan aparat keamanan, menjadikan isu identitas ini semakin runcing dan tak jarang berujung pada konflik berdarah.

Kerentanan baru lainnya juga hadir dari pola penanganan konflik yang cenderung berpusat pada aktor (utamanya kelompok bersenjata), daripada faktor dan akar penyebab konflik, serta dampak pada masyarakat terimbas secara umum. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan yang tersedia di Aceh dan Poso maupun dalam penanganan terorisme. Di Aceh, kekuatiran pada kerentanan baru timbul dari praktik pemberian keistimewaan kepada mantan kombatan dalam

mengakses program bantuan, jabatan publik, dan dalam pelanggaran impunitas ketika mereka melakukan kekerasan. Keistimewaan ini pelan-pelan menimbun rasa ketidakpuasan masyarakat, yang suatu waktu dapat meledak menjadi bentrokan sosial. Pada kasus di Poso, proses pemulihan yang parsial menargetkan mantan kombatan dan melalaikan sebagian komunitas korban yang terpuruk dalam kemiskinan. Ketika perhatian ke Poso berganti untuk isu terorisme, bantuan yang hadir bagi keluarga tersangka teroris menyebabkan kecemburuan di kalangan komunitas korban konflik sebelumnya. Ketegangan dan kekerasan yang timbul akibat kecemburuan pada akses bantuan adalah persoalan klasik yang ditemui Komnas Perempuan, antara lain dalam proses penanganan pengungsi di perbatasan Timor Leste, Maluku, dan juga Aceh pasca tsunami dan perjanjian damai.

Pemberian status otonomi khusus sebagai jalan keluar konflik yang ditawarkan oleh pemerintah Indonesia juga berpotensi melahirkan kerentanan baru. Di Aceh, dikuatirkan potensi konflik akan menguat ketika dana otonomi khusus diberhentikan sementara daerah belum menyiapkan daya mandiri, dan di tengah sejumlah persoalan yang belum diselesaikan terkait konflik bersenjata dan juga bencana alam tsunami. Di Papua, ketidakpercayaan warga pada otonomi khusus sebagai jalan penyelesaian masalah semakin tinggi, seiring dengan kurang berfungsinya MRP dan pemerintah lokal akibat berbagai intervensi pemerintah nasional dalam menentukan kebijakan untuk Papua, khususnya di bidang pengelolaan SDA dan keamanan.

Tidak kalah pentingnya adalah kerentanan baru akibat sikap intoleransi, radikalisasi dan ekstrimisme yang terus menguat di Indonesia. Masyarakat Indonesia yang terpolarisasi dengan isu suku-ras-agama-golongan (SARA) sejak pemilihan presiden 2014 semakin terbelah pasca pemilihan gubernur DKI Jakarta. Dukungan bagi aksi terorisme juga seolah bertumbuh, seiring dengan perkembangan kelompok yang secara terbuka menyuarakan keinginannya menggantikan dasar negara Pancasila dengan model pemerintahan berbasis agama. Sejarah Indonesia memang menyimpan catatan bibit pertarungan ideologis antara kelompok agamis dan nasionalis di era kemerdekaan. Di era Orde Baru, pertarungan ini tidak terlalu tampak karena Presiden Soeharto lebih memilih menekan kekuatan Islam hingga mendekati penghujung masa pemerintahannya. Konsolidasi kekuatan menjadi lebih mungkin di masa Reformasi, dengan menggunakan dalih demokrasi yang membuka ruang bagi warga untuk berbeda pendapat, dan mempertarungkannya dalam wacana publik dan pemerintahan. Ada juga indikasi kedekatan percepatan aksi terorisme di Indonesia dengan kondisi politik global di isu yang sama. Indikasi ini semakin kuat dengan terkuaknya peta jaringan teroris dan kehadiran warga negara Indonesia di perang global untuk negara Islam (ISIS).

Ruang-ruang konsolidasi bagi kelompok intoleran, radikal dan ekstrim ini juga dibuka oleh kebijakan negara yang membiarkan dirinya menjadi alat pertarungan politik identitas, misalnya dalam penentuan sah atau tidaknya keyakinan ataupun pendirian rumah ibadah, menjadi titik berangkat konflik. Pendidikan toleransi seolah bersyarat; toleransi hanya diperuntukkan bagi mereka dengan agama yang sah. Kebijakan ini menjadi parasit bagi upaya pendidikan toleransi dan menghalangi penikmatan warga pada hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Karena menggunakan politisasi identitas, perempuan rentan menjadi target kekerasan maupun target mobilisasi untuk turut melakukan kekerasan. Hal ini karena peran dan posisi gender perempuan menempatkannya sebagai simbol dari kekuatan komunitasnya, baik untuk ditaklukkan maupun untuk reproduksi, secara biologis maupun proliferasi wacana intoleransi.

Karenanya, tidaklah mengherankan bahwa 333 dari 421 kebijakan yang diskriminatif atas nama agama dan moralitas menyasar secara khusus pada perempuan.

Pilihan pendekatan administratif dan politik yang menjadi punggawa pemerintah dari kebijakan pengelolaan KBB menyebabkan konflik tentang pendirian rumah ibadah berkepanjangan dan meluas ke berbagai daerah di tanah air. Sebagian besar kasus tersebut berupa penolakan pendirian gereja, di samping 9 kasus penolakan pendirian vihara dan 3 kasus penolakan pendirian mesjid. Dari lebih 50 kasus konflik terkait pendirian rumah ibadah yang dipantau Komnas Perempuan (2015), hanya 1 kasus yang dapat diselesaikan dengan baik, yaitu pendirian mesjid Batu Platz di Kupang, Nusa Tenggara Timur. Sementara itu, kasus GKI Yasmin dan HKBP Filadelfia yang telah memiliki putusan hukum tetap untuk tidak dihalangi pendirian rumah ibadahnya, hingga saat ini belum dapat dieksekusi, akibat dukungan politik nasional yang tidak tegas. Kasus-kasus yang dimaksud di atas belum termasuk penyerangan kepada jemaah di sejumlah gereja yang tidak terkait langsung dengan sengketa pendirian rumah ibadah, misalnya peledakan bom molotov di gereja Oikumene Balikpapan (2016), pembakaran mesjid Tolikara (2015) ataupun serangan dengan pedang di gereja Katolik Sleman (2018).

Kebijakan pencegahan konflik melalui pendidikan toleransi, HAM dan perdamaian belum terdengar gaung keberhasilannya. Sebaliknya, pemerintah malah terkesan lalai dalam menertibkan perkembangan kelompok radikal yang justru menyemai pendidikan intoleran melalui ruang pendidikan, baik dari guru-guru, bahan bacaan maupun model mentoring kepada siswa/mahasiswa. Hasil survey PPIM UIN Jakarta pada November 2017 menunjukkan hal ini.¹ Dari 1.522 siswa, 337 mahasiswa, dan 264 guru beragama Islam di 34 provinsi, lebih 51% responden siswa/mahasiswa memiliki opini intoleran terhadap aliran Islam yang minoritas dan 34% terhadap agama selain Islam. Sebanyak 58,5% bahkan memiliki pandangan yang radikal. Di kalangan guru/dosen, sebanyak 44,72% tidak bersepakat negara memberikan perlindungan bagi aliran Islam yang minoritas dan dituding sesat. Kondisi ini sangat menguatkan, seperti "api dalam sekam" bagi pecahnya konflik yang lebih besar di Indonesia.

Ancaman kekerasan dari kemunculan kelompok-kelompok radikal Islam yang secara terbuka mendukung Negara Islam dengan melakukan terror dan kekerasan adalah nyata. BNPT melakukan survey di 32 propinsi dan melibatkan tidak kurang dari 9.600 responden, tentang radikalisme di Indonesia. Dari survey tersebut, tingkat radikalisme sebanyak 52 dari skala 0-100 dianggap cukup mengkhawatirkan, dan radikalisme paling tinggi di lima wilayah yang memiliki daya tangkal rendah: Bengkulu, Gorontalo, Sulawesi Selatan, Lampung, dan Kalimantan Utara.

Konflik Poso dan Ambon menjadi catatan penting karena beberapa aktor kekerasan yang terlibat dalam konflik-konflik tersebut justru bergabung dalam kelompok radikal global termasuk *Islamic State* (ISIS) sebagaimana ditunjukkan dalam studi oleh Kirsten Schultze (2018). Rekrutmen untuk bergabung bersama kelompok-kelompok radikal ini bisa dilakukan secara *online* lewat media sosial, ataupun *offline* atau tatap muka langsung, dan umumnya ditujukan kepada anak-anak muda. Perempuan pun tak luput dari perekrutan dan mobilisasi untuk mendukung aksi mereka, termasuk sebagai pembawa bom bunuh diri.

Terakhir, kerentanan baru yang juga belum mendapatkan ruang dalam pengaturan di pilar pencegahan adalah terkait internalisasi budaya kekerasan di dalam masyarakat. Fenomena ini telah dimulai 20 tahun lalu dengan pembentukan kelompok masyarakat yang menggunakan

1 Survei UIN Jakarta: Intoleransi Tumbuh di Banyak Sekolah dan Kampus. Tirto. 8 November 2017. <https://tirto.id/survei-uin-jakarta-intoleransi-tumbuh-di-banyak-sekolah-dan-kampus-czQL>

kekerasan bentukan negara, yaitu Pamswakarsa, dalam menyikapi aksi damai warga menuntut reformasi. Berbagai kelompok dengan karakter yang serupa, baik berbasis agama maupun etnis kemudian bermunculan, termasuk Front Pembela Islam (FPI). Selain itu, data SNPK yang dikemukakan pada bab 1 menunjukkan bagaimana tindakan main hakim sendiri meloncat drastis dari tahun ke tahun. Hal ini menunjukkan bahwa semakin banyak warga yang menggunakan kekerasan dalam penyelesaian masalah, daripada menempuh jalur hukum ataupun upaya-upaya perdamaian lainnya. Kebuntuan jalur hukum, bisa jadi salah satu alasannya. Namun jika merujuk kepada temuan di Aceh, hal ini ditengarai berkenaan dengan kondisi masyarakat pasca konflik yang belum sepenuhnya pulih secara mental, yang salah satunya tercermin dari cara penyikapan pada kekerasan. Kondisi ini memburuk karena layanan kesehatan jiwa yang disalurkan dalam bentuk bantuan psikosial yang seharusnya berjangka panjang, belum tersedia.

4.2. Pertanggungjawaban Hukum dan Penyelesaian Efektif

Dalam perkembangan kerangka kebijakan penyikapan konflik selama dua dekade, tampak kemajuan dalam pengaturan tentang pertanggungjawaban hukum untuk penyelesaian konflik. Salah satu kemajuannya ditunjukkan dengan bertambahnya ruang-ruang untuk korban memperjuangkan keadilan. Untuk konflik bersenjata dan pelanggaran HAM, Indonesia telah memiliki mekanisme pengadilan HAM dan pengadilan HAM *Adhoc*. Lembaga independen, dalam hal ini Komnas HAM, diberikan mandat penyelidikan yang diperkuat dengan kewenangan *subpoena*, memaksa pihak-pihak terkait hadir untuk diperiksa dan menyerahkan alat bukti melalui perintah pengadilan. Institusi baru, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) juga dibentuk untuk meningkatkan jaminan perlindungan bagi saksi dan korban, agar proses peradilan dapat berjalan.² Sementara itu, untuk kasus-kasus yang lain, polisi merupakan penyelidik utama dan telah mengadopsi perspektif HAM yang peka gender di dalam kebijakan mengenai tata cara pelaksanaan penyelidikan, seperti penerapan prosedur khusus, penggeledahan oleh petugas perempuan, pemisahan ruang tahanan dari yang laki-laki, dan pemenuhan hak reproduksi bagi tahanan perempuan. Untuk lebih membuka akses akuntabilitas hukum, selain POLRI, TNI juga diwajibkan tunduk pada peradilan umum untuk tindakan pidana umum yang dilakukan. Di daerah dengan status otonomi khusus, dimungkinkan adanya mekanisme tambahan, seperti Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh dan pengakuan peran pengadilan adat di Papua. Warga juga dijamin haknya untuk dapat menggugat keputusan negara yang dianggap menimbulkan ketidakadilan dalam konteks pengelolaan SDA dan pengurusan.

Dalam pilar pertanggungjawaban hukum, penting juga melihat kemajuan dalam hal cakupan tindakan dan aktor yang dapat diproses hukum demi memutus impunitas. Kemajuan utama yang patut dicatat adalah juga pengakuan pada berbagai tindak kekerasan terhadap perempuan dalam konteks konflik bersenjata dan pelanggaran HAM berat sebagai kejahatan yang perlu dipertanggungjawabkan secara hukum, yaitu perkosaan, penyiksaan seksual, perbudakan seksual, aborsi paksa dan kehamilan paksa. UU Penanggulangan Bencana

2 Dalam perkembangannya, jumlah kasus yang ditangani LPSK terus bertambah; sekitar 1.700 kasus pada tahun 2016 menjadi 2.381 kasus pada Januari hingga April 2017 saja dengan jumlah pemohon yang hampir seimbang berdasarkan jenis kelamin. Dari kasus tersebut di tahun 2017, 1.803 kasus mendapatkan dukungan medis, 243 kasus pendampingan psikologis dan 173 kasus restitusi. Lihat: Meningkatkan Tajam, Tahun ini LPSK Menangani 2.381 Kasus. Kompas. Jakarta. 5 Mei 2017. <https://nasional.kompas.com/read/2017/05/05/21163641/meningkat.tajam.tahun.ini.lpsk.menangani.2.381.kasus>.

menetapkan sanksi bagi pihak yang menyebabkan konflik karena kelalaian, dan juga kepada pihak yang menghambat dan mengorupsi bantuan bagi korban. Dalam penanganan terorisme, penindakan dilakukan tidak saja kepada yang terlibat dalam tindak kekerasan fisik, namun juga yang mendukung melalui pendanaan serta melalui siar kebencian. Penindakan ini dilakukan terhadap aktor negara dan non negara, secara individual, kelompok dan institusi.

Namun, secara intrinsik pula di dalam kebijakan tersebut memuat aturan mekanisme penyelesaian konflik dan pelanggaran HAM seperti pengakuan atas kebenaran, keadilan formal, dan reparasi yang masih jauh dari standar pemenuhan HAM bagi korban maupun masyarakat secara umum, sebagaimana kami paparkan di bab sebelumnya. Dengan kelemahan ini, maka kebijakan yang tersedia belum lagi dapat berkontribusi untuk penyelesaian yang efektif dan perdamaian yang berkelanjutan. Sebagai contoh, sekurangnya ada enam kasus yang direkomendasikan oleh Komnas HAM untuk diselesaikan melalui mekanisme pengadilan HAM *Adhoc*. Namun, Kejaksaan Agung tidak menindaklanjuti rekomendasi tersebut, sehingga pengadilan tidak terselenggara. Enam kasus tersebut adalah, Trisakti - Semanggi I - Semanggi II, Wasior and Wamena (Papua), Talangsari, Peristiwa Mei 1998, Penghilangan Paksa aktivis tahun 1997-1998, dan kejahatan terhadap kemanusiaan dalam peristiwa 1965-1966.³ Karena mendasarkan diri pada keputusan politik, DPR menetapkan bahwa tidak ditemukan pelanggaran HAM yang berat pada kasus penembakan mahasiswa Trisakti 12 Mei 1998 sehingga pengadilan HAM *ad hoc* tidak dapat dibentuk. Akibatnya, peristiwa tersebut secara utuh tidak dapat diungkap meskipun sejumlah aparat yang bertugas pada saat itu telah diadili di pengadilan militer dengan vonis yang beragam antara 2 hingga 6 tahun penjara.

Contoh lainnya, Indonesia telah melakukan dua kali pengadilan HAM *ad hoc* yakni untuk kasus Timor Timur dan Tanjung Priok, serta satu kali pengadilan HAM untuk kasus Abepura. Dalam kasus-kasus itu, dari 137 nama yang disebutkan dalam berbagai laporan penyelidikan Komnas HAM, 34 orang diantaranya dituntut ke pengadilan, namun hanya 18 orang yang dinyatakan bersalah, dan semua pada akhirnya dibebaskan dalam tahap banding (ICTJ dan Kontras, 2011).

Celah hukum untuk impunitas yang menancap di dalam tubuh kebijakan tentang pengadilan HAM terus menghalangi akses perempuan korban pada keadilan. Persoalan mengungkap kekerasan seksual dalam pengadilan HAM bukan saja di segi substansi melainkan juga dalam budaya hukum. Sebab direkatkan pada tindak kejahatan terhadap kemanusiaan atau genosida, maka jika tindak kejahatan itu tidak dapat dibuktikan, kasus kekerasan terhadap perempuan itu tidak dapat diungkap. Dijelaskan di bab sebelumnya bahwa pembuktiannya masih menggunakan KUHP yang tidak banyak mengangkat bentuk-bentuk kejahatan seksual dan walaupun ada, definisinya terbatas dengan pembuktian yang menyulitkan korban. Sikap aparat hukum yang belum peka pada kekerasan terhadap perempuan, termasuk masih sering menyalahkan perempuan korban kekerasan seksual, turut berkontribusi menyebabkan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan tidak menjadi perhatian dalam Pengadilan HAM *Adhoc*. Seluruh persoalan ini menyebabkan belum ada satupun kasus kekerasan seksual terhadap perempuan yang diajukan dalam Pengadilan HAM *Adhoc*, baik kasus Timor Timur maupun Abepura, menjadi bagian dari putusan pengadilan.

3 Kasus-kasus inilah yang diprioritaskan untuk dituntaskan dalam Nawa Cita Presiden Joko Widodo dan masuk dalam RPJMN, antara lain dengan pembentukan Komite Kepresidenan untuk penuntasan pelanggaran HAM masa lalu. Namun, hingga hari ini belum direalisasikan.

Sementara komitmen peradilan untuk memenuhi hak atas kebenaran dan keadilan belum dapat dipastikan, hak korban atas pemulihan pun terhambat. Sebagai contoh, reparasi dalam bentuk kompensasi pernah diajukan oleh korban Peristiwa Tanjung Priok 1984 dan Abepura berdarah 2000, sebagai bagian dari proses pengadilan HAM sebagaimana diatur dalam UU No. 26/2000 dan PP No. 3/ 2002 tentang Kompensasi, Restitusi, dan Rehabilitasi terhadap Korban Pelanggaran HAM berat. Dalam perkara Tanjung Priok, terdapat dua model putusan mengenai kompensasi kepada korban; keputusan adanya kompensasi kepada korban tanpa memberikan jumlahnya, dan putusan yang disertai jumlah/besaran kompensasi serta nama-nama para korban yang berhak menerimanya. Total kompensasi berjumlah Rp. 1.015.000.000 (ICJR, 2016: 25-26). Namun pada proses Banding, Hakim memutuskan terdakwa tidak bersalah sehingga kompensasi tersebut batal dengan sendirinya. Sedangkan gugatan kompensasi sejumlah Rp. 3.421.268 yang diajukan secara *class action* oleh korban-korban Abepura (ICJR, 2016: 25) pada akhirnya tidak dipenuhi karena tidak ada terdakwa yang dinyatakan bersalah.

Berangkat dari kajian *Lie, et.al. (2007)* tentang pengaruh dari berbagai model penyelesaian dalam aspek keadilan terkait durasi perdamaian, sulit untuk menyatakan dengan tegas sejauh mana peradilan akan dapat berkontribusi pada perdamaian. Pendekatan keadilan retributif yang memfokuskan pada pertanggungjawaban hukum pelaku tindak kejahatan, sebagaimana yang diusung oleh pengadilan HAM dan pengadilan *ad hoc* HAM, berkontribusi pada durasi perdamaian. Hal ini ditemukan baik di negara yang demokratis maupun tidak, meski signifikansinya tidak dapat digeneralisasi. Sementara itu, pendekatan keadilan non-retributif, misalnya melalui pemberian reparasi bagi korban dan melalui mekanisme Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, dapat berkontribusi pada jangka waktu perdamaian yang lebih panjang, terutama di negara yang demokratis.

Karena itu, terobosan kebijakan untuk memberikan reparasi bagi korban tanpa menunggu putusan pengadilan, adalah kemajuan penting dalam penyikapan konflik. Hal ini sama sekali tidak berarti pengadilan tidak penting. Di tengah kebuntuan mekanisme pengadilan, ada sejumlah kebutuhan korban pelanggaran HAM masa lalu yang sifatnya mendesak. Kebutuhan ini sementara waktu dijembatani oleh Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), dalam bentuk bantuan medis dan psikologis. Sejak kebijakan ini dilaksanakan pada tahun 2010, jumlah penerima manfaat terus bertambah, dan tertinggi pada tahun 2015 yang mencapai 1.509 untuk bantuan medis, dan 351 untuk bantuan psikologis (ICJR, 2016). Kasus-kasus yang termasuk dalam program layanan ini bervariasi mulai dari Tanjung Priok, Aceh, hingga kejahatan terhadap kemanusiaan 1965-1966. Jumlah ini tentu saja jauh lebih kecil daripada keseluruhan jumlah korban pelanggaran HAM masa lalu yang tersebar di seluruh Indonesia. Korban kasus kejahatan terhadap kemanusiaan 1965-1966 merupakan penerima manfaat terbanyak dari layanan LPSK tersebut. Mengingat usia yang semakin lanjut, korban-korban ini sangat membutuhkan program-program reparasi mendesak, terutama korban-korban perempuan. Mereka mengalami berbagai bentuk kekerasan yang spesifik berbasis gender, seperti persekusi, perkosaan, penyiksaan seksual, dan perbudakan seksual (Komnas Perempuan, 2007). Dampak terbesar yang dialami korban-korban ini adalah dalam hal kesehatan fisik dan mental, serta dampak ekonomi sebagai akibat diskriminasi dan stigmatisasi yang dilekatkan kepada mereka (Komnas Perempuan, 2007: 157-161). Karena itu, korban-korban ini memiliki hak reparasi baik secara individual maupun kolektif.

Program layanan ini, yang sekarang juga ditambah dengan layanan psikososial, terus

berjalan dengan beberapa hambatan (ICJR, 2016), diantaranya (1) hambatan regulasi, terkait prosedur dan syarat-syarat yang menghambat pemberian bantuan yang bersifat segera; (2) keterbatasan anggaran yang setiap tahun berkurang kepada LPSK, (3) transisi yang tidak mudah dalam pengintegrasian dengan skema layanan kesehatan BPJS; (4) surat keterangan korban yang juga melibatkan birokrasi di Komnas HAM dan proses penentuan bantuan medis oleh dokter yang tidak praktis dan memakan waktu lama; (5) akses informasi dan pendampingan korban yang sering terkendala baik dari LPSK ke korban maupun LPSK ke pendamping; dan (6) penguatan internal LPSK.

Secara individual, beberapa korban berjuang untuk mendapatkan keadilan hukum dan pemulihan. Nani Nuraini adalah salah satu korban yang berjuang sejak 2008 untuk mendapatkan KTP seumur hidup dan memulihkan nama baiknya. Proses hukum tidak sepenuhnya memihak pada Nani, dan perjuangannya masih berlanjut hingga sekarang. Namun ia tetap dapat mengakses program LPSK. Korban perempuan lain juga berjuang secara kolektif. Salah satunya adalah lewat ekspresi budaya seperti seni suara dan lagu serta seni ekspresi seperti teater dan tari. Kelompok paduan suara Dialita dan teater KIPPER di Yogyakarta adalah beberapa contoh upaya pemulihan yang dilakukan oleh perempuan-perempuan korban. Sayangnya, tidak ada kebijakan di tingkat nasional yang mengakomodir inisiatif-inisiatif ini karena Negara masih tetap tidak mengakui pengalaman korban terkait peristiwa politik 1965. Bahkan, ruang untuk rekonsiliasi juga semakin tertutup semenjak Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang disahkan tahun 2004 akhirnya dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi pada tahun 2007.⁴

BOKS 4.1.

UU KKR dan Upaya Pengungkapan Kebenaran dan Rekonsiliasi dari Bawah

Penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu menjadi sebuah agenda besar di awal reformasi, salah satunya dengan mengusung terbentuknya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR). Baik elit-elit politik yang berkuasa pasca Orde Baru dan pembela HAM, sama-sama memiliki kepentingan terhadap perlunya 'rekonsiliasi', meskipun bisa jadi dalam makna yang berbeda. Bagi pembela HAM, rekonsiliasi harus diawali dengan upaya pengungkapan kebenaran dan menjadi satu bagian dari penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu. Bagi elit politik, rekonsiliasi lebih dibutuhkan sebagai awal dari konsolidasi politik di antara elemen rejim lama dan baru. Pemerintah dibawah pimpinan Presiden Abdurrahman Wahid menyusun RUU KKR pada tahun 1999 dengan melibatkan masukan dari beberapa organisasi HAM dan individu pembela HAM nasional. Di awal tahun 2000, RUU ini mulai dibahas di DPR, dan disahkan melalui proses yang panjang dan melibatkan banyak pihak termasuk korban, akademisi, dan perwakilan-perwakilan negara-negara lain.

UU KKR yang disahkan DPR dan pemerintah mengalami perubahan secara signifikan dari draft RUU yang awal. Di dalam UU KKR ini, aspek rekonsiliasi lebih ditekankan daripada pengungkapan kebenaran dan pengakuan negara. Beberapa hal problematis

4 Keputusan MK tersebut melebihi tuntutan masyarakat sipil untuk mengkaji ulang beberapa pasal melalui proses *judicial review* atas pasal 27, pasal 44 dan pasal 1 angka 9 UU KKR. Pasal-pasal itu bunyinya pasal 27 UU KKR "Kompensasi dan rehabilitasi sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 19 dapat diberikan apabila permohonan amnesti dikabulkan"

antara lain tidak mendetailnya proses dan mekanisme pengungkapan, masa kerja yang singkat, hanya tiga tahun, untuk menyelidiki semua pelanggaran HAM sejak tahun 1945, pembahasan yang lebih menekankan pada korban namun tidak mengatur tentang pelaku, dan sebagainya. Yang sangat mengkhawatirkan adalah pasal-pasal yang mengatur tentang pengampunan terhadap pelaku dan kewajiban korban untuk mengampuni pelaku jika mereka menghendaki kompensasi.

Atas pasal-pasal ini, beberapa lembaga dan individu pembela HAM mengajukan gugatan *judicial review* (JR) atas UU ini ke Mahkamah Konstitusi (MK) tidak lama setelah UU ini diresmikan. Pada tahun 2016, MK bukannya menganulir pasal-pasal yang diujikan, tetapi malah membatalkan seluruh UU karena dianggap melanggar konstitusi terkait hak-hak korban. MK juga mengeluarkan rekomendasi bagi pemerintah untuk menyusun kembali RUU KKR yang baru dalam waktu dua tahun. Proses penyusunan RUU yang baru dimulai tahun 2010 namun mengalami penundaan berkepanjangan, hingga sekarang.

Mandegnya pembahasan RUU KKR yang baru ini tidak menjadikan inisiatif pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi terhenti. Sebaliknya, masyarakat sipil bersama komunitas korban justru merasa kebutuhan ini semakin besar baik di daerah maupun nasional. Di Aceh, KKR resmi didirikan dengan keluarnya Qanun KKR. Sejak tahun lalu, lembaga ini resmi bekerja, dan ini menjadi inspirasi baru bagi upaya resmi serupa di tingkat nasional. Di beberapa daerah, upaya rekonsiliasi yang dilakukan bersama pengungkapan kebenaran dan pengakuan juga terjadi baik di lingkup komunitas masyarakat maupun dengan keterlibatan Pemerintah Daerah. Syarikat melakukan upaya rekonsiliasi kultural sejak tahun 2000 dengan mempertemukan korban dan ulama-ulama serta pelaku kekerasan massal 1965. Upaya rekonsiliasi kultural juga dilakukan Taman 65 di Bali terutama di antara keluarga korban dan pelaku. Di Palu, rekonsiliasi dan pengungkapan kebenaran juga menghasilkan pengakuan dan permintaan maaf dari Walikota yang mewakili otoritas negara di tingkat lokal. Tidak hanya itu, pemda juga menguatkan komitmennya untuk penyelesaian pelanggaran HAM di daerah itu dengan mengesahkan peraturan walikota (Perwali) tentang reparasi untuk korban pelanggaran HAM termasuk kasus 1965. Di Jakarta, pengungkapan kebenaran dan pengakuan resmi negara di tingkat lokal didorong oleh komunitas korban bersama Komnas Perempuan dan disikapi dengan positif oleh Pemda DKI Jakarta. Sebagai tindak lanjutnya, memorialisasi korban Kerusuhan Mei 1998 di TPU Pondok Rangan pun dapat dibangun. Memorialisasi juga dilakukan secara mandiri oleh komunitas korban dan pendamping di berbagai tempat, termasuk Aceh, Sumatera Utara, Solo, Yogyakarta, Lampung, dan sebagainya.

Catatan akhir dari persoalan yang ada di dalam pilar pertanggungjawaban hukum adalah tidak tersedianya kebijakan dan mekanisme yang memadai untuk memastikan pelaksanaan putusan pengadilan yang berpihak kepada kelompok yang lemah dalam konflik. Hal ini tampak nyata dalam pelaksanaan kebijakan terkait konflik dalam konteks kebebasan beragama/berkeyakinan dan juga dalam konteks pengelolaan SDA dan penggusuran. Salah satu contoh yang paling membekas adalah keputusan politik Presiden Yudhoyono untuk kembali menggunakan pendekatan politik melalui Kementerian Dalam Negeri dalam menyikapi

keputusan Mahkamah Agung terhadap kasus GKI Yasmin. Selama proses persidangan yang panjang itu, jemaah GKI Yasmin tidak dapat beribadah di lokasi yang telah mereka penuhi persyaratan administrasinya untuk mendirikan rumah ibadah. Mereka juga harus menghadapi berbagai tindak kekerasan fisik dan psikologis oleh kelompok intoleran yang menyangkal hak mereka dalam mendirikan rumah ibadah. Mahkamah Agung memutuskan bahwa izin yang telah dimiliki adalah sah dan dapat ditindaklanjuti sebagaimana mestinya. Ombudsman Republik Indonesia juga memberikan dukungan dengan memutuskan bahwa pencabutan izin pendirian rumah ibadah oleh Pemerintah Kota Bogor adalah pelanggaran. Keputusan politik Presiden saat itu yang menyerahkan penyelesaian kasus ini ke ranah mediasi, mengakibatkan kasus ini berlarut-larut dan ditengarai berkontribusi pada semakin meluasnya tindak intoleransi terhadap kelompok non muslim, terutama di kawasan Bogor dan Jawa Barat. Pemerintah Bogor juga tidak dapat melaksanakan kewajibannya untuk memberikan reparasi, jika memang penolakan tidak dapat dihindari, dalam bentuk memfasilitasi pendirian rumah ibadah di tempat lain yang sesuai dengan kebutuhan komunitas korban. Sampai hari ini, kasus jemaah GKI Yasmin bersama HKBP Filadelfia yang kasusnya hampir serupa tidak tuntas. Mereka telah beribadah ke-169 kali di depan Istana Merdeka.

Kondisi pembangkangan pada putusan pengadilan yang telah inkrah juga dapat dilihat pada kasus PT Semen Indonesia di Jawa Tengah, pasca terbitnya putusan Mahkamah Agung No. 99 PK/TUN/2016 yang mengabulkan gugatan warga untuk melarang penambangan dan pengeboran di atas cekungan air tanah (CAT) di wilayah pegunungan Kendeng. Beralasan bahwa telah dibuat revisi proyek dengan mempertimbangkan catatan Mahkamah Agung tentang tata kelola air, Kepala Daerah mengeluarkan izin baru dengan nama perusahaan yang hanya berbeda sedikit dari sebelumnya.⁵ Dengan kondisi ini, warga Kendeng yang melanjutkan penolakan atas kehadiran pabrik semen di lingkungan pegunungan tempat mereka tinggal, terus dihadapkan dengan resiko kekerasan oleh aparat atau kelompok lainnya. Sampai-sampai, sejumlah perempuan juga memutuskan menyemen kakinya dalam aksi protes itu. Kondisi dimana putusan pengadilan tidak dapat dilaksanakan ini, jelas menghalangi penyelesaian yang tuntas dan efektif bagi korban dan juga bagi konflik yang berlangsung.

BOKS 4.2.

Rencana Aksi Nasional Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan dan Anak dalam Konflik Sosial (RAN P3AKS)

RAN P3AKS berisikan langkah-langkah yang direncanakan negara untuk merespon situasi konflik yang menempatkan perempuan sebagai korban, serta memberikan pengakuan terhadap peran perempuan dalam perdamaian. RAN ini ditetapkan melalui Peraturan Menko Kesra Nomor 7 tahun 2014. RAN P3AKS adalah bentuk operasionalisasi dari UU Penanganan Konflik Sosial dan kerap dirujuk sebagai respon pada resolusi Dewan Keamanan PBB 1325 tentang Perempuan, Perdamaian dan Keamanan sekalipun Pemerintah Indonesia telah menyatakan resolusi tersebut kurang tepat bagi Indonesia yang “relatif damai”.

5 Ganjar Dinilai Salah Tafsirkan Putusan MA Terkait Pabrik Semen di Rembang. Kompas. Jakarta. 21 Februari 2017 <https://nasional.kompas.com/read/2017/02/21/20345991/ganjar.dinilai.salah.tafsirkan.putusan.ma.terkait.pabrik.semen.di.rembang>.

RAN P3AKS ini semestinya dapat digunakan untuk membangun sinergi dan *ownership* antara Kementerian/Lembaga (terdapat 17 K/L) bersama masyarakat sipil dalam implementasinya untuk penyikapan situasi konflik yang terjadi. Untuk itu, sebuah Kelompok Kerja Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Konflik Sosial yang dibentuk melalui Peraturan Menko Kesra Nomor 8 Tahun 2014 menjadi pelaksana RAN ini. KPPPA bertindak sebagai *leading sector*.

Dokumen RAN memperlihatkan bahwa P3AKS merupakan urusan lintas K/L atau lintas bidang yang membutuhkan komitmen kuat serta sumber daya yang memadai dari masing-masing lembaga. Langkah-langkah yang direncanakan mencakup isu sosial, politik, hukum, ekonomi, keamanan, dan juga menyoal sumber daya manusia, serta data. Berdasarkan hal tersebut, maka substansi dokumen RAN yang disusun bersama 17 K/L terlihat sangat luas dan menyoal semua bidang yang relevan dengan penyikapan konflik di tingkat nasional maupun daerah.

Namun, semua aspek/program yang telah ditetapkan dalam RAN tampaknya masih menjadi sebatas narasi ideal yang tertuang dalam dokumen kebijakan, belum terlalu berdampak pada koordinasi dan sinergi antar para pihak dalam menyikapi konflik, apalagi mendekatkan akses pemenuhan HAM perempuan. Padahal, jangka waktu RAN hanya 5 tahun sejak ditetapkan di tahun 2014. Memasuki tahap akhir implementasi RAN, kiranya tepat waktunya untuk melakukan evaluasi menyeluruh yang melibatkan lintas Kementerian/Lembaga yang ada di dalam mandat RAN.

4.3. Pemulihan dan Pembangunan yang Inklusif

Kemajuan dalam kerangka kebijakan penyikapan konflik juga dapat dilihat pada pilar pemulihan. Akses layanan pemulihan diberikan tidak saja kepada perseorangan korban, melainkan juga kepada keluarga dan komunitasnya. Bidang layanan pemulihan pun tidak terbatas pada pemberian kompensasi, restitusi dan rehabilitasi yang biasanya melekat dengan proses peradilan. Layanan pemulihan ini telah diperluas untuk menjadi lebih multi dimensi dengan memperhatikan kondisi kesehatan, sosial, ekonomi dan budaya. Dukungan pemulihan yang dimaksud termasuk bantuan rekonstruksi, medis, bantuan psikososial, kesejahteraan sosial, pemberdayaan ekonomi, dan juga dukungan lainnya yang dilakukan melalui mekanisme yang tersedia di pranata adat dan di komunitas setempat. Rekonsiliasi dan reintegrasi juga menjadi skema pemulihan dalam konteks konflik bersenjata, terorisme dan konflik sosial. Di Aceh, dukungan reintegrasi ini dilakukan melalui sebuah mekanisme khusus, yaitu Badan Reintegrasi Aceh. Sementara, untuk kasus terorisme dukungan reintegrasi dilakukan melalui Badan Nasional Penanggulangan Terorisme.

Namun demikian, penyikapan dalam pilar pemulihan tidak ditemui dalam konflik SDA, penggusuran dan KBB. Ini merupakan kesenjangan hukum dengan konsekuensi yang serius. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, meski mengakui ketimpangan pembangunan menjadi salah satu akar konflik, UU Penanganan Konflik Sosial tidak menyentuh persoalan konflik SDA dan penggusuran yang kerap diisolasi menjadi konflik antara warga dengan pemilik modal (konflik SDA), dan pembangkangan warga (dalam konteks penggusuran). Dengan demikian, layanan yang tersedia di UU Penanganan Konflik Sosial ini sangat sulit diakses oleh korban untuk mendapatkan bantuan yang dibutuhkannya selain penanganan dalam situasi tanggap darurat, seperti bantuan medis untuk luka akibat bentrokan. Bagi perempuan korban, ketiadaan

skema bantuan pemulihan memiliki dampak langsung pada pemiskinan, bukan saja secara ekonomi tetapi juga sosial. Perempuan korban konflik SDA kehilangan sumber penghidupannya; ia tidak lagi dapat mengakses SDA yang menopang kebutuhan sehariannya dan juga bisa jadi kehilangan tempat tinggal. Mengubah profesi dalam kondisi kesulitan serupa ini, ditambah dengan keterampilannya yang berbeda dari pekerjaan yang tersedia, menyebabkannya perempuan korban konflik SDA hanya bisa mengakses pekerjaan di sektor informal yang digaji murah dan minim perlindungan.

Untuk konteks KBB, pemulihan korban dapat diasumsikan lebur atau dapat langsung merujuk ke UU Penanganan Konflik Sosial, karena mengakui ketegangan antar umat beragama/berkeyakinan sebagai salah satu konteks konflik yang dicakupinya. Namun, komitmen politik untuk menggunakan peluang ini tampak minim. Penyikapan negara pada kasus Gafatar adalah salah satu contohnya. Ketika tekanan massa untuk mengusir komunitas ini dari Kalimantan Barat membesar di awal tahun 2016, hampir tidak ada jejak upaya pelaksanaan penanganan konflik sebagaimana yang dimandatkan di dalam UU Penanganan Konflik Sosial ini. Mereka dipaksa meninggalkan lokasi yang mereka beli secara sah dan telah mereka garap untuk membangun kemandirian pangan. Pemerintah dan Pemerintah Daerah tampak tergopoh-gopoh memulangkan komunitas Gafatar ke wilayah asal. Proses mediasi dan pembinaan toleransi tidak tampak dilakukan terhadap komunitas yang mengusir. Sementara itu, proses penguatan relasi sosial dalam upaya reintegrasi komunitas Gafatar di lokasi asalnya (sebelum berpindah ke Kalimantan Barat) juga tidak dilakukan. Aset mereka di Kalimantan Barat terlunta, sementara pimpinannya dipenjara tiga dan lima tahun dengan tuduhan penodaan agama. Pemulihan korban bertumpu pada daya mandiri komunitas dan individunya. Padahal bagi perempuan Gafatar, kebutuhan bantuan reintegrasi sangat besar. Selain menanggung stigma, sejumlah juga pergi meninggalkan keluarga yang tidak serta-merta langsung membuka diri untuk menerima mereka kembali.

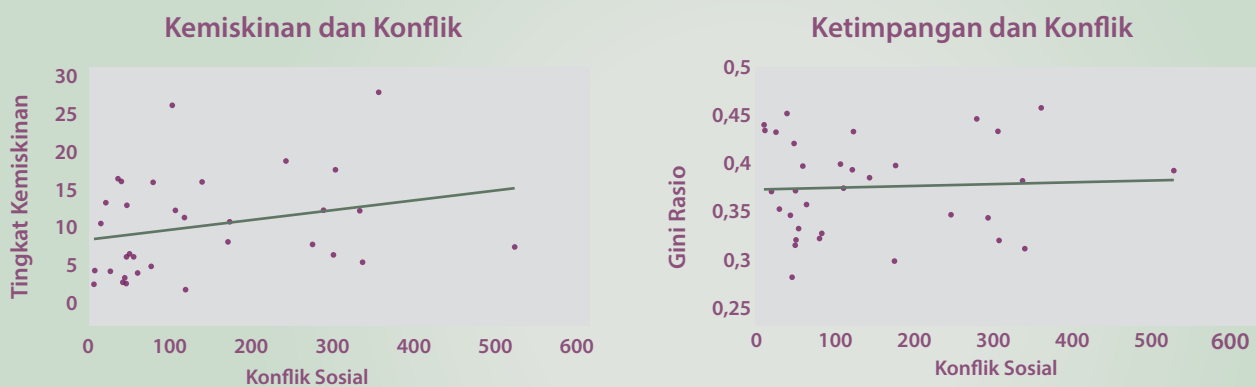
Contoh lainnya adalah pengungsian komunitas Syiah akibat konflik di Sampang, Madura, yang juga memakan korban jiwa. Kini, anak-anak sudah bisa sekolah di luar komunitasnya, dan korban sudah dapat pulang ke tempat asal, meskipun sifatnya masih sementara dan tidak bisa dalam jumlah banyak. Namun, pengungsi tetap menghadapi (1) diskriminasi dalam akses kesehatan, misalnya penganut Syiah mendapat prioritas akhir dan sejak 2015 tidak bisa mengakses fasilitas kesehatan; (2) belum adanya skema pemulangan oleh Pemda terkait; (3) Keterbatasan kelayakan pengungsian; (4) gizi buruk dan terbatasnya ruang bagi perkembangan anak-anak; (5) kekerasan dan pelecehan seksual yang dilakukan oleh pengungsi; (6) beban ganda yang harus ditanggung perempuan dalam pengungsian; (7) dominasi kelompok yang terlibat konflik dalam proyek infrastruktur, berdampak pada perempuan, karena infrastruktur tidak sensitif gender; dan (8) banyaknya anak-anak yang tidak memiliki akta lahir karena orang tua tidak mencatatkan perkawinan. Upaya untuk memulangkan mereka ke tempat asal sangat sulit karena wacana tentang "aliran sesat" menimbulkan resistensi tersendiri di masyarakat dan juga kalangan penyelenggara layanan publik, baik disampaikan secara terbuka maupun tersirat. Dalam pandangan Komnas Perempuan, wacana ini akan terus tumbuh subur selama negara tidak mengubah kebijakannya terhadap politik agama, sebagaimana yang dijelaskan di atas.

Dalam kondisi serupa ini, para pengungsi juga tidak banyak mendapatkan ruang untuk berpartisipasi di dalam perencanaan dan pemanfaatan pembangunan. Sebaliknya, mereka kerap diperlakukan seolah paria yang bergantung pada bantuan. Stigma pun direkatkan:

orang-orang malas, mengeksploitasi kondisi pengungsian untuk mendapatkan keuntungan, dan sebagainya. Bila mereka menyuarakan aspirasinya, mereka dituding tidak tahu berterima kasih karena masih bisa mengakses bantuan, ataupun justru ditekan untuk menurut keinginan sepihak dari kelompok intoleran, seperti pergi ke tempat lain atau menyatakan insyaf untuk dapat kembali ke tempat asal. Hal ini diungkapkan jelas oleh para pengungsi Ahmadiyah yang telah mendiami Transito lebih 12 tahun lamanya.

Pengalaman pengungsi dari komunitas Gafatar, Syiah dan Ahmadiyah sebetulnya tidak jauh berbeda dari sebagian besar pengungsian yang pernah ada di era Reformasi. Pemukiman segregatif akibat konflik, baik karena pengungsian mandiri maupun program relokasi, seolah menjadi kondisi normal. Penolakan masyarakat lokal terhadap kelompok yang dianggap penyebab masalah karena berbeda, disikapi sebagai pembenar pemukiman terpisah. Pengungsian dinyatakan telah usai meski secara faktual mereka ada dan berhadapan dengan berbagai persoalan, termasuk soal tanah untuk tempat tinggal dan kesulitan untuk mengakses aset-asetnya di lokasi asal.

Grafik 6. Hubungan Konflik dengan Kemiskinan dan Ketimpangan



Pada provinsi tahun 2014, terdapat korelasi positif antara kemiskinan dan konflik.

Terdapat korelasi antara ketimpangan dan konflik sosial.

Sumber: PODES 2014 dan Publikasi Kemiskinan BPS

Dalam kondisi keengganan itu, persoalan penyelesaian konflik kemudian direduksi menjadi sekedar pengentasan kemiskinan yang kemudian diselesaikan dengan skema reguler pembangunan dalam bentuk pengembangan infrastruktur dan jaminan sosial bagi orang miskin. Sejumlah kajian memang menunjukkan keterkaitan timbal balik antara konflik dan kemiskinan: Collier (2003) dan Braithwaite (2011), misalnya, menunjukkan bahwa negara dengan tingkat perekonomian yang rendah memiliki peluang yang lebih besar untuk terjebak di dalam siklus kemiskinan dan konflik, sementara Elbadawi (1999) menunjukkan bagaimana konflik dapat mengakibatkan kemiskinan karena rendahnya kondisi sosial ekonomi yang kehilangan jumlah sumber daya manusia dan berkurangnya investasi (Elbadawi, 1999).⁶ Data nasional sebagaimana ditunjukkan dalam Grafik 6 juga menemukan hubungan antara konflik

6 S. Sumarto, Memahami Konflik di Indonesia dalam Perspektif Sosial Ekonomi, prasaran dalam Lokakarya Nasional Persiapan Tinjau Ulang Komnas Perempuan, Pontianak 6 Desember 2017.

dan kemiskinan serta antara ketimpangan dan konflik.⁷ Namun, penyikapan konflik membutuhkan lebih dari sekedar penanganan kemiskinan. Ketika pengalaman konflik menjadi tabu dibicarakan, maka akar masalah yang selain kesenjangan ekonomi akan terus tumbuh di dalam kondisi ketahanan masyarakat yang lemah.

Seperti juga penetapan status konflik, keputusan pemerintah tentang suatu daerah telah damai memang penuh polemik, karena tidak didasarkan pada indikator yang jelas. Kritik muncul pada keputusan itu karena pemerintah kerap mendasarkan pada pemahaman yang sempit dan artifisial mengenai pemulihan dan perdamaian. Satu dua kali kegiatan *healing* di pengungsian dianggap cukup untuk mengatasi trauma dan dampaknya bagi warga. Pemberian alat masak atau alat jahit dianggap mencukupi untuk memberdayakan perempuan sehingga bisa bangkit kemandirian ekonominya. Pengungsi telah tidak ada ketika mereka mendapatkan Kartu Tanda Penduduk, bisa turut memilih dalam Pilkada dan Pemilu, serta mendapatkan keterangan miskin sehingga bisa mengakses layanan kesejahteraan sosial. Daerah dinyatakan sudah damai ketika ada kegiatan-kegiatan simbolik serupa perjanjian damai atau kegiatan bersama yang diberi tajuk "rekonsiliasi", atau ketika tidak terjadi bentrokan dalam kegiatan bersama warga yang bersifat *ad hoc*, seperti konser musik, pasar malam atau bahkan perhelatan pemilihan kepala daerah. Pendidikan perdamaian hanya proyek sesaat, tanpa dukungan pemerintah untuk diintegrasikan ke dalam sistem pendidikan nasional secara berjenjang atau dalam kegiatan pendidikan masyarakat. Model penyikapan serupa ini tentunya tidak dapat menjadikan dasar yang kokoh bagi sebuah perdamaian yang berkelanjutan.

Pendekatan perdamaian yang simbolik dengan memfokuskan penyelesaian konflik melalui intervensi aktor, terutama kelompok bersenjata, menghasilkan pengucilan bagi perempuan dari proses perdamaian. Dalam kondisi ini, pengalaman khas perempuan yang beragam baik sebagai korban, anggota kelompok bersenjata, maupun penggagas perdamaian, menjadi terlupakan. Pada saat perdamaian dirumuskan di meja perundingan, perempuan lebih sering ditinggalkan dan pengalamannya tidak diperhitungkan. Kalaupun dilibatkan, jumlahnya tidak seberapa dan belum tentu mendapatkan ruang untuk berbicara dengan setara. Akibatnya, perjanjian perdamaian dan pelaksanaannya melupakan langkah afirmasi yang diperlukan perempuan untuk dapat mengakses manfaat dari perjanjian perdamaian tersebut. Sebaliknya, proses dan hasil yang diperoleh justru memperkuat posisi subordinat perempuan. Dalam pengalaman di Maluku, perempuan yang terlibat di dalam perumusan perjanjian kebijakan hanya sekitar 1% sehingga isu perempuan sama sekali tidak ada. Seiring dengan bergulirnya waktu, fokus pelaksanaan perjanjian perdamaian Malino II bukan pada memastikan keadilan bagi korban dan warga terimbas, khususnya perempuan. Perjanjian perdamaian itu lebih digunakan sebagai alat untuk perebutan kekuasaan secara pribadi ataupun kelompok, khususnya terkait butir kesepakatan mengenai keseimbangan keterwakilan kelompok dalam struktur di segala institusi dan tingkatan.⁸

Aceh juga dapat menjadi ilustrasi untuk permasalahan ini. Dalam perundingan perdamaian di Helsinki, hanya ada 1 perempuan yang menjadi bagian dari tim perunding. Sama sekali tidak ada penyebutan penuntasan persoalan kekerasan terhadap perempuan dalam konteks konflik di dalam perjanjian perdamaian itu. Pada tahap pertama pemberian bantuan kepada mantan

7 *Ibid.*,

8 L. Marantika, Catatan Reflektif dan Framing Posisi Perempuan dalam Kerangka Transforming Konflik: Korban, Penyintas dan Pemimpin, prasaran dalam Lokakarya Nasional Persiapan Tinjau Ulang Komnas Perempuan, Pontianak 6 Desember 2017.

kombatan dan korban, prioritas diberikan kepada kaum laki-laki dan kepada kasus pembunuhan, penghilangan paksa dan penyiksaan. Tidak disediakan mekanisme khusus untuk memastikan bantuan ini juga dapat diakses oleh perempuan korban perkosaan dan penyiksaan seksual, yang harus berhadapan dengan rasa malu, trauma mendalam dan bahkan menyalahkan diri. Sebaliknya, perempuan korban yang mengajukan diri justru dipermalukan. Skema dukungan bagi mantan kombatan pada awalnya juga tidak mengenal kerentanan dan kebutuhan khusus perempuan mantan kombatan. Akibatnya, mereka menjadi orang terakhir yang mendapatkan bantuan, dan itupun kerap hanya bersifat simbolik dan tidak memungkinkan mereka untuk berdaya secara ekonomi dan sosial.

Tantangan terberat untuk pembangunan inklusif di Aceh hari ini hadir dari pelaksanaan kewenangan Syariat Islam. Kewenangan ini diperkenalkan otoritas nasional sejak tahun 1999 sebagai negosiasi penyelesaian konflik dan diteguhkan dalam UU Pemerintahan Aceh. Sedari awal, upaya formalisasi agama ke dalam aturan negara menyebabkan perempuan mengalami kerugian hak konstitusional secara disproporsional karena posisi dan peran gendernya sebagai simbol dalam pembentukan identitas "orang Aceh". Salah satu hal pertama yang diatur adalah kewajiban busana berdasarkan interpretasi tunggal agama mayoritas. Dari sejak awal pemberlakuannya, laporan terus berulang mengenai kekerasan fisik, psikis maupun seksual yang dialami perempuan akibat caranya berbusana dianggap bertentangan dengan aturan. Tantangan ini semakin berat sejak diberlakukannya Qanun No. 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayah. Qanun ini mengafirmasi kriminalisasi tindakan privat yang dianggap bertentangan dengan moralitas Islam, dalam hal ini berelasi dengan orang yang berbeda jenis kelamin dan tidak dalam ikatan darah atau perkawinan. Selain itu, qanun ini meniadakan perlindungan hukum bagi perempuan korban perkosaan melalui pengaturan tentang pemaafan atas dasar sumpah pelaku ketika bukti tidak mencukupi, atau korban dituntut balik dengan alasan tuduhan palsu (*qadzha*). Atas nama kewenangan khusus ini pula tindakan berpindah agama dari Islam merupakan tindakan kriminal yang dapat dihukum dengan 60 kali cambuk, sebagaimana diatur dalam Qanun No. 8 Tahun 2015 tentang Pembinaan dan Perlindungan Aqidah. MPU juga menjadi perwakilan negara untuk menetapkan benar tidaknya sebuah ajaran agama dan menyatakan apakah sebuah kelompok telah melakukan penodaan agama. Atas semua produk hukum di tingkat daerah yang bermasalah dan bertentangan dengan Konstitusi ini, tidak ada tindakan pendisiplinan oleh otoritas nasional. Sementara di Aceh, ruang untuk mengkritik hampir-hampir tak ada karena akan berbuah intimidasi, stigma menentang Islam dan ancaman keselamatan jiwa. Situasi ini tentunya mengancam suasana demokrasi, dan sebaliknya menghidupkan otoriterisme baru di Aceh.

Secara khusus, kerangka moralitas yang diusung dalam pengaturan tentang tindak kejahatan seksual di dalam Qanun Jinayah dikuatirkan akan mempersulit perempuan korban kekerasan seksual dalam masa konflik Aceh. Korban dikuatirkan akan lebih memilih bungkam daripada menghadapi kecaman moralitas ketika maju bertestimoni dalam konteks pelaksanaan KKR. Situasi ini telah dialami oleh beberapa korban saat mencoba mengakses dana bantuan di BRA. Karenanya, perlu ada pendampingan dan pengembangan mekanisme yang melindungi perempuan korban dalam kerangka kerja BRA dan KKR, sekaligus perbaikan pelaksanaan Otsus Aceh menjadi sebuah keharusan untuk memastikan terbukanya akses perempuan korban pada keadilan dan pemulihan.

Sementara di Aceh kewenangan Otsus dirasakan hampir tak terbatas, di Papua kondisinya

berbeda. Dinamika politik Nasional-Papua menyebabkan pemerintah kerap mengambil langkah yang dianggap bertentangan dengan semangat Otsus dan bahkan terkesan membuat kebijakan yang memicu konflik. Misalnya saja, UU Otsus memandatkan adanya lembaga adat masyarakat asli, namun pemerintah membuat lembaga tandingan [Lembaga Masyarakat Adat RI]. Dalam prakteknya, pemerintah hanya melibatkan lembaga ini dalam berbagai konsultasi mewakili masyarakat Papua, sehingga menciptakan dominasi politik yang melemahkan partisipasi politik masyarakat asli Papua. Pada saat yang sama, pemerintah seperti menyambut dingin tawaran-tawaran berdialog damai dengan berbagai elemen di Papua. Kalaupun ada pembahasan dengan elemen masyarakat, terkesan hanya pada kelompok tertentu.⁹ Perempuan juga jarang dilibatkan, apalagi ketika pertemuan dengan warga dilakukan dengan menggunakan sistem “noken” dimana suara ditentukan oleh kepala suku, yang semuanya adalah laki-laki. Akibatnya perempuan tidak memiliki akses untuk menyuarakan sendiri pilihannya, termasuk tentang pemaknaan pada perdamaian. Bercampur dengan situasi kemanan yang labil, halangan-halangan bagi proses pembangunan yang inklusif di Papua menyulitkan pelaksanaan UU Otonomi Khusus dan peraturan lain di bawahnya, termasuk pada Perdasus dan Perdasit tentang penanganan perempuan korban kekerasan yang kita bahas di bab sebelumnya. Hingga saat ini, komunitas korban dan pendamping tidak terinformasi dengan baik mengenai keberadaan kedua aturan ini. Karena terdistraksi dengan isu keamanan dan ketidakpercayaan masyarakat, pemerintah daerah juga belum menyiapkan infrastrukturnya dengan baik.

Mengatasi proses-proses peminggiran yang disampaikan di atas, terhadap pengungsi, warga terdampak konflik, dan perempuan secara khusus, memiliki kontribusi sangat penting bagi perdamaian. Konsep pembangunan inklusif memungkinkan warga secara bersama-sama membangun kapasitas untuk bertindak secara individual dan kolektif membangun prakarsa perdamaian berjangka pendek (taktis) dan jangka panjang (strategis). Dengan demikian, warga akan dapat mengatasi secara sendiri dan bersama-sama trauma fisik dan batin, perasaan tidak aman dan ancaman kekerasan, serta membangun ketahanan sosial. Hal ini mungkin diperoleh karena pembangunan yang inklusif mensyaratkan relasi sosial yang lebih setara, saling menghargai, dan saling peduli. Dengan kata lain, pembangunan inklusif ini adalah proses dan ruang untuk membangun dan menumbuhkembangkan relasi sosial yang lebih setara dan berkeadilan dalam jangka panjang. Memastikan keterlibatan perempuan sangat penting dalam konsep pembangunan yang inklusif untuk perdamaian. Seperti yang disampaikan dalam Studi Global 1325, perempuan memberikan kontribusi penting dalam “membangun perdamaian yang lebih kokoh dan lebih awet dan menurunkan resiko konflik berkejlok kembali”.

4.4. Partisipasi dan Resiliensi Perempuan

Seiring dengan tuntutan demokratisasi dan penegakan hak asasi manusia sebagai agenda Reformasi, keterlibatan elemen masyarakat sipil menjadi sangat kuat dalam memengaruhi perkembangan politik dan hukum di Indonesia. Keterlibatan aktif masyarakat sipil, termasuk perempuan, memberikan karakter reformis terhadap muatan kebijakan, terutama dalam memastikan adopsi prinsip-prinsip HAM dan tata kelola pemerintahan yang baik. Dalam proses adopsi prinsip-prinsip HAM ke dalam legislasi nasional, desakan datang dari dalam negeri oleh masyarakat sipil dan dari masyarakat internasional sebagai konsekuensi dari peran Indonesia di

⁹ Benny Giay: ULMWP Representasi Papua Berdialog dengan Jokowi. SatuHarapan. Jayapura. Selasa, 5 September 2017. <http://www.satuharapan.com/read-detail/read/benny-giay-ulmwp-representasi-papua-berdialog-dengan-jokowi>

tingkat global. Inilah yang disebut oleh Sikkink dkk (1999) sebagai model spiral HAM (*spiral model of human rights*). Dalam model spiral ini, umumnya Negara akan melalui proses dimana pada awalnya represi politik disangkal, kemudian Negara mengadopsi prinsip dan norma-norma HAM sebagai konsesi taktis merespon desakan dari domestik dan internasional, sebelum akhirnya bisa lebih konsisten menerapkan prinsip dan norma tersebut dalam implementasi kebijakannya.

Dengan kondisi ini kemajuan di pilar partisipasi dalam kebijakan terkait penyikapan konflik, menjadi lebih mungkin. Dari posisi perempuan yang hanya dikerangkai sebagai korban tindak kekerasan dalam konteks pelanggaran HAM dan sebagai kelompok rentan dalam konteks penanggulangan bencana, UU Penanganan Konflik Sosial mengafirmasi posisi perempuan sebagai juga penggagas perdamaian dalam ruang inisiatif yang beragam. Sebagai langkah afirmasi, UU ini juga mewajibkan kuota 30% keterlibatan perempuan dalam satuan tugas penanganan konflik sosial di segala lapisan. Afirmasi serupa ini juga ditemukan dalam komposisi Majelis Rakyat Papua dan komposisi kepengurusan dan pencalonan anggota parlemen dari partai lokal Aceh. Ada juga peraturan daerah/qanun Aceh yang menegaskan kewajiban pelibatan aktif perempuan dalam setiap sendi kehidupan. Sementara itu, pemerintah Poso berkomitmen mendukung keterlibatan aktif perempuan dalam penyelenggaraan layanan pemulihan bagi perempuan dan anak korban kekerasan. Seluruh kemajuan ini hanya dimungkinkan karena adanya keterlibatan aktif perempuan di dalam perumusan kebijakannya.

Kemajuan di bidang partisipasi juga terlihat dari aturan tentang kewajiban pelibatan warga, meski di dalamnya tidak terdapat penegasan tentang langkah afirmasi bagi keterlibatan perempuan ataupun kelompok marginal lainnya. Termasuk di dalamnya adalah aturan yang mewajibkan adanya unsur masyarakat dalam Komisi Kepolisian Nasional yang berwenang memantau kinerja kepolisian, serta dalam Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), forum warga untuk penataan ruang dan pengelolaan SDA, dan komitmen dukungan bagi warga yang menyelenggarakan layanan kesejahteraan sosial. Meski tanpa penyebutan khusus, perempuan dapat menggunakan haknya sebagai warga untuk menyuarakan kepentingannya di forum-forum tersebut.

Tentunya ketika tidak terdapat langkah afirmasi, upaya perempuan untuk dapat menggunakan haknya menjadi lebih terbatas. Hambatan kultural dan struktural menjadi tantangan utama. Misalnya saja di FKUB, selain di organisasi sayap yang berfokus pada perempuan, tidak banyak organisasi keagamaan yang dipimpin oleh perempuan, yang bisa memudahkan mereka untuk terlibat dalam FKUB. Di forum warga yang mengarahkan undangannya pada kepala keluarga, maka sebagian besarnya adalah laki-laki. Hambatan kultural dan struktural juga dihadapi oleh kelompok masyarakat yang lain, seperti komunitas penghayat yang tidak dapat memiliki perwakilannya di FKUB karena institusi ini hanya ditujukan kepada kelompok dari 6 agama yang "diakui" negara. Dengan tidak ada langkah afirmasi, maka besar kemungkinan perempuan dan kelompok-kelompok rentan diskriminasi akan tertinggal. Tentunya ini patut disayangkan, dan akan menjadi kendala pencapaian tujuan pembangunan yang berkelanjutan, dimana prinsip *no one left behind* merupakan sebuah keharusan.

Keberadaan langkah afirmasi keterwakilan formal tanpa diiringi oleh langkah afirmasi untuk memastikan substansi, juga tidak akan membantu mengatasi persoalan yang menghambat pemajuan hak perempuan dan perdamaian. Dengan kuota 30% saja, maka calon-calon yang diperoleh bisa jadi hanyalah perpanjangan tangan dari politik maskulin. Hal ini sungguh terasa

dalam pemilu dan hasilnya. Politik maskulin yang diterapkan partai politik berperan dalam menentukan representasi perempuan. Karena ada syarat afirmasi, partai menempatkan caleg perempuan di nomor urut bawah, dan hanya untuk mendulang suara tapi tidak diharapkan untuk terpilih. Program kaderisasi untuk mendorong kualitas dan kuantitas representasi perempuan hampir tidak ada. Kondisi basis pemilihan yang masih bersifat primordialisme dan tingginya angka politik uang yang seolah tidak dapat dihindari,¹⁰ juga memperburuk keadaan. Hanya perempuan dengan jaring kekerabatan atau kedekatan dengan elit, populer, atau yang memiliki uang, yang memiliki kesempatan lebih besar untuk tampil sebagai “perwakilan” perempuan. Ketika terpilih, kapasitas yang minim dan dinamika politik yang masih dipadati oleh pemikiran dan cara kerja yang maskulin, menyebabkan para perempuan terpilih ini belum mampu membuat terobosan signifikan, dan bahkan cenderung pasif. Hal ini berkorelasi dengan rendahnya kepuasan publik terhadap partai politik, yang tidak pernah mencapai 30% sejak 2009.

Hal lain yang tampak kurang ditegaskan dalam kerangka kebijakan yang dikaji adalah, kewajiban dukungan bagi upaya-upaya perdamaian, termasuk yang digagas oleh perempuan. Hanya UU Penanganan Konflik Sosial, UU Kesejahteraan Sosial, Qanun Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan di Aceh dan Perda Pemulihan di Poso yang menyoroti hal ini, dan memberikan penegasan mengenai dukungan bagi inisiatif warga. Padahal, ada banyak bukti kepeloporan perempuan dalam upaya damai. Dengan langkah-langkah yang kreatif perempuan menyemai perdamaian, misalnya membawakan makanan, bernyanyi, menari, dan kegiatan kebudayaan lainnya, seperti menenun dan menganyam. Inisiatif damai yang diupayakan oleh perempuan juga tampak dalam tekad relawan perempuan di Aceh pada konflik bersenjata pasca pencabutan DOM, membawakan bantuan bagi pengungsi tanpa melihat latar belakangnya. Juga, Aksi Kamisan para relawan dan komunitas korban di depan Istana Merdeka untuk mengingatkan hutang sejarah pada keadilan korban-korban pelanggaran HAM dan keluarganya. Para perempuan juga yang menjadi poros kekuatan dari kelompok penghayat ataupun minoritas agama, dalam memperjuangkan hak untuk bebas dari kekerasan dan diskriminasi atas dasar agama/keyakinan, seperti tampak pada Jemaat GKI Yasmin, HKBP Filadelfia, Ahmadiyah, masyarakat adat Tolotang, Sunda Wiwitan, dan lain-lain.

Sementara minim dukungan dari pemerintah, perempuan yang bergerak untuk memperjuangkan hak perempuan dan perdamaian justru menemukan banyak tantangan, bahkan resiko. Dari masih kukuhnya wacana yang menempatkan perempuan hanya di ruang domestik/dalam rumah, penggembosan gerakan perdamaian oleh kepentingan politik sesaat, hingga kriminalisasi, sebagaimana yang pernah dialami oleh para pendamping korban di Aceh, Eva Bande di Sulawesi Tengah dan Aleta Baun di NTT. Dalam konteks konflik SDA dan

10 Politik uang, menurut Ali Nurdin (2014: 5) adalah istilah khas Indonesia yang tidak dikenal dalam literatur politik. Meski demikian, politik uang secara umum dipahami sebagai praktik pendistribusian uang (tunai atau dalam bentuk barang) dari individu kandidat pada Pemilu atau Pilkada kepada pemilih di wilayah pemilihan mereka. Istilah lain yang digunakan dalam literatur atau kajian politik adalah *vote-buying* atau pembelian suara oleh para kandidat Pemilu dengan membagi-bagikan uang atau bentuk konsesi lainnya. Fenomena *vote-buying* ini menurut Scheffer (2007) merupakan sesuatu yang umum terjadi dalam Pemilu yang kompetitif (*popular election*). Ed Aspinall dkk (2015) mendefinisikan *money politics* sebagai bentuk patronase dan klientelisme yang bekerja di dalam partai politik. Patronase, yang diartikan sebagai ‘sebuah pembagian keuntungan di antara politisi untuk mendistribusikan sesuatu secara individual kepada pemilih, para pekerja atau pegiat kampanye, dalam rangka mendapatkan dukungan politik dari mereka’ (Aspinall dan Sukmajati, 2015: 3), meliputi pemberian uang tunai, barang, jasa, dan keuntungan ekonomi lainnya. Sementara klientelisme merujuk pada “karakter relasi antara politisi dan pemilih atau pendukung” (Aspinall dan Sukmajati, 2015: 4).

penggusuran, kriminalisasi sangat mudah terjadi karena perjuangan hak oleh warga dapat dianggap sebagai pembangkangan pada agenda pembangunan.

Dalam kondisi minim dukungan dan menghadapi tantangan dan resiko, kepemimpinan perempuan dalam mengupayakan perdamaian teruji. Kerja keras gerakan perempuan, termasuk yang dilakukan Komnas Perempuan, memungkinkan isu-isu kekerasan terhadap perempuan di wilayah konflik semakin dikenali oleh publik dan menjadi bagian dalam pembahasan transisi demokrasi. Perempuan aktif menyuarakan perbaikan-perbaikan tata kelola penyikapan konflik, menyerukan perdamaian dan rekomendasi-rekomendasi yang jelas untuk mengubah struktur relasi gender yang dilanggengkan di dalam konflik, perjanjian perdamaian maupun dampaknya. Perempuan juga mengupayakan forum-forum di dalam komunitasnya sendiri maupun lintas komunitas, untuk mengenali kerentanan baru dan menggali cara-cara pencegahan yang dapat mereka lakukan bersama-sama. Inisiatif memorialisasi Tragedi Mei 1998 adalah salah satu contohnya. Kaum ibu dari komunitas etnis Tionghoa dan komunitas miskin kota yang sebagian besarnya adalah non etnis Tionghoa, secara sadar bekerja bersama menyuarakan harapan mereka pada keadilan dan ketidakberulangan Tragedi Mei 1998. Di tengah sikap negara yang menyangkal perkosaan massal dan menunda-nunda penuntasan kasus kerusuhan Mei 1998, mereka tak surut. Dari menjelujur boneka perdamaian hingga membangun Prasasti Mei 1998. Bersama Komnas Perempuan, mereka terus melakukan advokasi ke Pemerintah Propinsi DKI Jakarta agar prasasti ini dapat berdiri di kuburan massal korban Mei 98 yang ditemukan dalam kondisi terbakar parah di sejumlah pusat perbelanjaan sehingga tidak bisa diidentifikasi. Sekurangnya ada 113 nisan di TPU Pondok Rangun Jakarta Timur, yang menjadi bukti sejarah kelam perjalanan bangsa Indonesia. Pada tahun 2011, langkah maju diperoleh. Kali ini, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta bersetuju dan mendukung penuh upaya memorialisasi itu. Prasasti Mei 1998 kini dapat dikunjungi oleh generasi muda untuk berefleksi pada peristiwa penting yang menghadirkan Reformasi, dan menggagas upaya-upaya untuk turut memastikan tragedi serupa tidak berulang di masa depan.

4.5. Perlindungan dan Budaya Demokrasi

Pilar perlindungan adalah yang paling minim disinggung dalam kerangka kebijakan penyikapan konflik. Pengaturan paling lengkap dapat kita temukan di kebijakan tentang UU Penanganan Konflik Sosial. Kewajiban tanggap darurat ini mengatur soal penghentian kekerasan, evakuasi dan pengungsian. Seturut dengan pemisahan fungsi TNI-POLRI, penghentian kekerasan dalam konflik sosial paling utama merupakan tugas kepolisian. Bila dibutuhkan, atas permintaan kepolisian dan juga pemerintah daerah, TNI dapat diperbantukan. Tentunya di dalam hal ini, standar operasi yang mengintegrasikan perspektif HAM dan peka gender juga semestinya menjadi rujukan. Karena tidak diatur di dalam kebijakan terkait konflik dalam konteks kebebasan beragama/berkeyakinan, pengelolaan sumber daya alam dan penggusuran, pemenuhan pilar perlindungan dalam hal penghentian kekerasan mengacu pada kebijakan yang sama terkait pelaksanaan kewenangan POLRI dan TNI itu.

Dalam pengembangan pilar perlindungan, penting melihat pengaturan dalam UU Kesehatan Jiwa tentang Rumah Perlindungan Sosial, yaitu sebuah konsep tentang tempat yang aman bagi korban untuk dapat mengakses layanan kesehatan jiwa di waktu konflik. Gagasan tentang rumah aman juga diatur dalam Perda Poso dan Perdasus Papua. Khusus dalam

penanganan terorisme, perlindungan juga diberikan bagi aparat dan keluarganya.

Sementara itu, untuk penanganan pengungsi, standar pelaksanaannya yang mengintegrasikan perspektif gender telah dikembangkan sejak implementasi UU Penanggulangan Bencana. Namun, layanan-layanan yang tersedia bagi pengungsi tampaknya belum pernah diterapkan dalam menyikapi pengungsian akibat pengusiran dalam sengketa SDA dan penggusuran.

Dalam praktiknya, kelompok perempuan dengan aktif memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam pengembangan aturan mengenai tata kelola pengungsian peka gender untuk memastikan kebutuhan perempuan yang beragam dan terhadap rasa aman dapat diciptakan. Hal penting lainnya adalah keberhasilan memastikan aturan dispensasi kehamilan bagi korban perkosaan, yang diperjuangkan melalui UU Kesehatan. Mengenali rentannya perempuan menjadi korban perkosaan di masa konflik, aturan tentang dispensasi ini memberikan kesempatan bagi perempuan korban untuk tidak mengalami kekerasan dan diskriminasi berlipat ganda, akibat kehamilannya itu.

Sementara itu, salah satu kesenjangan kebijakan penanganan konflik di pilar perlindungan adalah pengaturan yang lebih jelas mengenai kesiapsiagaan pemerintahan setempat. Kesenjangan ini melahirkan kondisi dimana pemerintah dan pemerintah daerah dinilai tidak hadir untuk melakukan penyikapannya secara tepat. Padahal sejalan dengan semangat desentralisasi di era Reformasi, kebijakan-kebijakan penyikapan konflik telah mengatur tanggung jawab dan kewenangan berjenjang antara pemerintah dan pemerintah daerah dalam penyikapan konflik, termasuk dalam pelaksanaan pilar perlindungan. Dengan demikian, pemerintah daerah diharapkan dapat lebih responsif pada situasi keamanan di daerahnya itu.

Namun, kapasitas dari penyelenggaraan kewenangan berjenjang ini akan sangat dipengaruhi oleh dinamika desentralisasi yang ada di wilayah setempat. Beberapa kajian yang dilakukan terkait politik lokal pasca demokratisasi di Indonesia, menggambarkan setidaknya ada tiga hal yang mengerdilkan kapasitas pemerintah daerah yaitu, adanya keberlanjutan relasi kuasa berdasarkan patronase dalam perkembangan demokrasi (Klinken, 2009), terjadinya monopoli dan dominasi oleh kelompok oligarki dalam proses demokratisasi lokal (Robison dan Hadiz, 2004; Priyono dan Samadhi, 2007; Winters, 2011), dan kemunculan populisme lokal dalam proses kelahiran elit politik lokal (Mas'udi, 2017). Umum terjadi bahwa formalitas dalam demokrasi justru menguatkan aspek informal dalam rejim lokal, misalnya pilkada yang menjadi arena perdagangan suara termasuk dengan menggunakan mekanisme dan tokoh adat, politisasi identitas demi meraih kemenangan, dan penguatan dinasti politik yang sarat korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Di sisi lain, kekuatan politik di tingkat pusat menggunakan pengaruhnya untuk menguasai dan mengendalikan sumber daya daerah. Desentralisasi berlangsung sebatas administrasi, namun sentralisasi politik masih tetap kuat (Bayo dan Samadhi, 2018: 13). Tidak jarang pilkada bukan lagi merupakan kontestasi elit politik lokal, tetapi menjadi arena pertarungan kepentingan elite pusat. Ini termasuk juga berdampak pada politik uang yang menjadi ukuran dukungan pusat terhadap daerah.

Kapasitas penyelenggaraan pilar perlindungan juga ditengarai terhalangi oleh munculnya berbagai konsesi-konsesi politik dan ekonomi termasuk korupsi proyek-proyek berdana besar serta eksploitasi SDA secara massif yang diperkenankan oleh negara. Korporasi dan pengusaha-pengusaha besar juga menginvestasikan modalnya kepada calon-calon dukungan mereka, tentu dengan imbalan keuntungan proyek-proyek ekonomi dan dukungan politik terhadap

usaha mereka. Kondisi inilah yang dirujuk sebagai “politik ijon” oleh Sajogyo Institut.¹¹ Indikasi kondisi ini antara lain terus bertumbuhnya mesin ekonomi yang menghabisi sumber daya alam secara ekspansif dan menggunakan buruh murah dengan eksploitatif, meski negara mencanangkan pembangunan berkelanjutan. Jumlahnya bertumbuh seturut daur ulang politik 5 tahunan dalam pemilu dan pilkada. Jumlah izin tambang meningkat tajam mencapai 11 ribu izin pada tahun 2011 dari jumlah sebanyak 1.134 izin pada periode 2000-2005. Hingga tengah 2017 saja sudah ada 8748 Izin Tambang baru (ESDM; 2017). Saat ini, ada 229 dari 560 Anggota DPR RI terkait dengan bisnis kelapa sawit, tambang, dan bubur kertas (TUK, 2016). Bila politik ijon dipraktikkan, maka konflik kepentingan akan menyulitkan pemerintah daerah melakukan penyikapan konflik dengan tepat.

Persoalan dalam pilar perlindungan semakin pelik dalam konteks konflik di Papua, di tengah keputusan politik nasional untuk memastikan pembangunan infrastruktur berlangsung cepat. Demi mengamankan pembangunan maka pendekatan keamanan diterapkan. Dengan pendekatan serupa ini, bukannya perdamaian yang tergapai, melainkan berita tentang insiden kekerasan maupun bentrokan senjata yang kita dengarkan dari waktu ke waktu. Sulit bagi negara untuk dapat menjalankan mandat perlindungan, ketika pendekatan yang diambil justru menjadi pemicu kekerasan. Jika pembangunan infrastruktur yang tengah berjalan ini merupakan kebutuhan masyarakat, maka perlu kiranya mengembangkan pendekatan yang lebih persuasif dan bersama-sama masyarakat untuk menghindari tindakan kekerasan berulang.

Sementara itu, Aceh yang mendapat banyak keleluasaan dalam mengatur wilayahnya sendiri menghadapi tantangan yang berbeda dalam hal memberikan perlindungan bagi warga dari konflik. Keberadaan partai politik lokal yang dijamin dalam UUPA menciptakan dinamika perebutan kekuasaan dan sumber daya ekonomi yang berakibat lahirnya kerentanan dan potensi konflik baru. Ruang politik lokal dimanfaatkan oleh elit-elit lokal dalam mendapatkan dukungan politik, termasuk dengan politisasi agama dan identitas kesukuan. Syariat Islam dimaknai secara sempit, mengutamakan isu moralitas meski bertentangan dengan kebijakan nasional, sebagaimana yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya. Pada pelaksanaan aturan berbasis moralitas, perempuan akan sangat rentan berhadapan dengan kekerasan. Tindakan perempuan yang dipandang bertentangan dengan aturan tentang moralitas, membuatnya seolah boleh mendapatkan kekerasan. Misalnya saja, atas tuduhan *khalwat*, para perazia melakukan pelecehan seksual dengan meremas payudara korban. Dalam kasus zina, pelaku razia memaksa perempuan dan pasangannya melakukan hubungan seksual yang kemudian viral di media sosial. Tidak ada pihak yang pada saat itu mengupayakan penghentian kekerasan, entah karena juga turut menyalahkan korban, ataupun kuatir dituding tidak bermoral karena berusaha melindungi korban.

Suasana serupa di Aceh juga ditemukan di berbagai daerah lainnya dalam kasus persekusi dan serangan pada komunitas minoritas agama. Dengan alasan penodaan agama ataupun penodaan terhadap pemuka agama, tindak kekerasan dilakukan terhadap individu/kelompok yang dituding. Dalam pemantauannya, Komnas Perempuan mengenali bahwa keputusan negara terhadap status aliran yang dianggap sesat menyebabkan daya perlindungan yang diberikan negara bagi individu/kelompok yang diserang melemah. Begitu juga halnya serangan terhadap rumah ibadah yang dituduh belum memenuhi syarat administratif sebagaimana

11 S. Maimunah, Perempuan dan Politik Ijon, prasaran dalam Lokakarya Nasional Persiapan Tinjau Ulang Komnas Perempuan, Pontianak 6 Desember 2017.

aturan. "Negara tidak hadir" adalah kesimpulan yang banyak disuarakan oleh lembaga pemantau terkait kasus-kasus pelanggaran hak atas kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia.

Penting juga untuk mencatatkan bahwa situasi ini terkait dengan tren menguatnya intoleransi, radikalisasi dan politisasi agama. Fenomena politisasi agama yang seolah-olah menjadi agenda rakyat disebut oleh Vedi Hadiz (2017) sebagai bentuk populisme Islam. Gejala populisme Islam terjadi di beberapa negara-negara Timur Tengah, dan populisme secara umum di banyak negara di dunia. Di Indonesia, populisme ini menjadi bagian dari gerakan politik Islam yang berkolaborasi dengan elit-elit politik oportunistik untuk menunjukkan kekuatan 'massa' dengan politisasi agama. Ditambah dengan ketidakpuasan ekonomi dan kesenjangan yang semakin besar, muncul relasi sosial yang menghendaki artikulasi identitas yang rasialis sebagai basis aliansi populis Islam dengan politisi oportunistik, yang menguat terutama dalam kontestasi elektoral (Hadiz dan Rakhmani, 2017). Meskipun suara bagi partai-partai berbasis agama ini tidak pernah menjadi mayoritas dalam Pemilu maupun Pilkada sejak tahun 2004, namun terjadi peningkatan yang cukup signifikan: dari 18% pada Pemilihan Legislatif 2004, menjadi 25% di tahun 2009, dan 31.5% di tahun 2014. Mobilisasi massa Islam di Jakarta sejak kasus Ahok dimulai hingga Pilkada Jakarta berhasil dimenangkan Anies Baswedan, semakin menguatkan preseden bahwa populisme agama bukan saja sebuah teori melainkan strategi terbukti untuk kemenangan pertarungan politik.

Dalam alur pikir yang sama inilah para kandidat kepala daerah dan anggota parlemen lokal menjanjikan pengesahan perda berbasis ataupun untuk tujuan formalisasi Islam. Komnas Perempuan menemukan tidak kurang dari 421 peraturan daerah (perda) yang diskriminatif terhadap perempuan sepanjang periode 2009 hingga 2016 (Komnas Perempuan, 2016). Sebanyak 333 kebijakan diantaranya secara khusus mengakibatkan diskriminasi terhadap perempuan. Karena kebijakan itu dianggap telah membasiskan diri pada agama, maka siapapun menyuarakan persoalannya bukan saja menuai kecaman, tetapi juga ancaman nyawa. Pembiaran otoriterisme atas nama agama serupa ini akan mengancam kehidupan demokrasi dan perdamaian di Indonesia. Gejala kemunduran demokrasi di depan mata. Menurut data BPS, Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) menurun hingga hampir 3 poin, dari 72,82 di tahun 2015 menjadi hanya 70,09 di tahun 2016. Indeks ini diukur dari tiga aspek demokrasi, yaitu kebebasan sipil, hak-hak politik dan lembaga-lembaga demokrasi. Meningkatnya intoleransi, termasuk "tirani mayoritas" dalam penyusunan kebijakan publik ditengarai turut menggerus kehidupan demokrasi Indonesia.

4.6. Menata Langkah Maju

Dari berbagai pemantauan Komnas Perempuan serta organisasi lainnya mengenai kondisi perempuan di dalam situasi konflik, kita mengenali keragaman posisi, peran dan dampak yang dihadapi perempuan. Secara ringkas keragaman ini dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu sebagai korban kekerasan, sebagai anggota dari kelompok bersenjata dan sebagai pelopor/agen perdamaian. Di dalam masyarakat yang patriarkis, pengalaman perempuan masih dinomorduakan dari proses penyikapan konflik. Pengalaman perempuan korban kekerasan lebih menjadi narasi alat pertarungan kuasa, daripada dengan sungguh-sungguh dituntaskan dalam mekanisme-mekanisme yang diciptakan untuk memulihkan masyarakat paska konflik. Pengalaman perempuan mantan kombatan hanya menjadi catatan tambahan dalam program

demobilisasi dan reintegrasi tanpa memperhitungkan kerentanan khusus yang dihadapinya. Perempuan jarang dilibatkan dalam perumusan perjanjian perdamaian sekalipun ia telah menggagas upaya damai di akar rumput. Keseluruhan ini menampakkan adopsi hirarki gender dalam praktik penyikapan konflik, yang sayangnya belum berhasil diurai oleh kerangka kebijakan penyikapan konflik yang tersedia selama 20 tahun Reformasi.

Dalam situasi konflik, perempuan secara disproporsional menjadi korban konflik. Sebagai anggota dari komunitas yang bertikai, ia berhadapan dengan kekerasan yang dihadapi juga oleh seluruh komunitasnya. Di samping itu, ia juga menghadapi kekerasan yang bersifat khas karena ia seorang perempuan, baik dalam relasinya dengan aktor yang bertikai maupun dengan sesama warga dan dalam kehidupan personalnya. Kemajuan pengakuan pada kekerasan terhadap perempuan yang telah ada dalam kerangka kebijakan penyikapan konflik, sampai saat ini masih lebih terfokus pada satu bentuk kekerasan saja, yaitu kekerasan seksual. Selain itu fokus perhatian juga lebih ditujukan pada kekerasan yang langsung terkait dengan tindak kekerasan saat konflik, daripada melihat pengalaman kekerasan terhadap perempuan di masyarakat terimbas konflik, sebagai sebuah kontinum atau perpanjangan dampak konflik terhadap lapisan-lapisan kehidupan perempuan. Sebagian besar kebijakan penyikapan konflik belum menangkap keterhubungan pengalaman perempuan pada kekerasan dari wilayah publik ke wilayah privat. Kebijakan penyikapan konflik di Papua dan Poso mulai menunjukkan pemahaman yang lebih baik, namun kebijakan-kebijakan yang dimaksud belum mendapatkan dukungan penerapan yang cukup sehingga belum dapat bermanfaat bagi perempuan korban. Dengan tidak mengintegrasikan pemahaman mengenai keterhubungan pengalaman tersebut, penanganan terhadap dampak konflik pada perempuan korban bersifat parsial, sehingga mengurangi efektivitas penanganannya.

Dalam konteks Indonesia, kemudahan dan perlakuan khusus untuk persamaan dan keadilan merupakan hak Konstitusional. Namun, kewajiban untuk membangun mekanisme khusus yang merefleksikan pemahaman pada kerentanan khas perempuan agar dapat mengakses hak dan menikmati manfaat dari hak itu dalam prinsip kesetaraan dengan laki-laki, tampaknya masih menjadi ganjalan utama dalam mengembangkan penyikapan konflik yang holistik bagi pemenuhan hak perempuan korban dan perdamaian. Padahal langkah afirmasi ini sangat dibutuhkan untuk dapat menyingkirkan hambatan struktural dan kultural bagi perempuan dalam menikmati hak asasinya. Situasi ini terutama tampak dalam penanganan perempuan mantan kombatan dalam program demobilisasi dan integrasi, maupun dalam memastikan partisipasi perempuan secara substantif di setiap tahapan penyikapan konflik. Sebagian besar kebijakan payung penyikapan konflik mengabaikan langkah afirmasi. Kalaupun ada kebijakan yang menyebutkan perempuan sebagai kelompok yang membutuhkan perhatian khusus, dukungan yang diberikan lebih berfokus pada bantuan khas bagi perempuan dalam fungsi reproduksinya, seperti bantuan alat kebersihan di saat menstruasi dan bantuan bagi ibu hamil, melahirkan, dan menyusui. Program pemberdayaan ekonomi dikunci dalam posisi sebagai ibu rumah tangga sebagaimana tercermin dari bantuan berupa alat masak, rias dan menjahit. Langkah afirmasi kuota 30% yang ditemui di beberapa kebijakan hanya diperlakukan sebagai syarat formalitas dan belum mampu membuat perubahan secara substantif. Kebijakan tentang kuota merupakan langkah hukum yang penting untuk memastikan keterwakilan perempuan, ataupun kelompok marginal lainnya secara resmi ke dalam proses dan institusi pengambilan keputusan. Namun, seperti yang ditemukan oleh Kelompok Kerja Independen PBB tentang

Persoalan Diskriminasi terhadap Perempuan di dalam Hukum dan Praktikanya,¹² agar kuota dapat bermanfaat ia membutuhkan dukungan yang berasal dari “langkah-langkah tambahan lainnya, yang melibatkan berbagai organisasi masyarakat sipil, untuk menyoal konteks patriarki dan peminggiran perempuan yang telah menyebar, dan diskriminasi yang terus berlangsung.” Langkah-langkah ini perlu dikembangkan dengan menggunakan terobosan kebijakan yang telah tersedia di dalam kerangka kebijakan yang ada. Namun, hal ini hanya dimungkinkan jika ada pemahaman yang baik mengenai hak atas langkah afirmasi itu.

Uraian mengenai daya kerangka kebijakan untuk mengatasi persoalan yang diungkap dalam 5 isu krusial menunjukkan keterkaitan satu pilar penyikapan dengan lainnya dalam upaya menuntaskan konflik dan pemenuhan hak korban, khususnya perempuan. Kesenjangan dan kontradiksi di dalam muatan kebijakan juga menyebabkan upaya penuntasan konflik dan pemenuhan HAM perempuan korban pada setiap pilar penyikapan, menjadi tidak maksimal. Bahkan dalam pilar partisipasi, kita dapat mengamati kemunduran jaminan keterlibatan perempuan sebagai warga yang berdaulat, pada setiap tahapan penyikapan konflik. Kondisi ini menunjukkan bahwa proses perumusan kebijakan tidak menerapkan standar *due diligence* untuk memeriksa kualitas dari hasil rumusannya, sehingga jaminan hak konstitusional dapat dirawat dan didorong pemajuan dan pemenuhannya. Standar serupa juga perlu diterapkan dalam memastikan perbaikan implementasi yang hingga kini masih tersendat, sehingga terobosan-terobosan yang sudah ada belum dapat bermanfaat optimal bagi perempuan korban kekerasan dan pembangunan perdamaian.

Persoalan yang dihadapi dalam substansi maupun implementasi kerangka kebijakan penyikapan konflik, tidak terlepas dari dinamika politik-sosial-budaya-ekonomi Indonesia di era Reformasi. Faktor-faktor yang mengakibatkan turunnya kualitas demokrasi perlu menjadi perhatian bersama karena akan sangat memengaruhi pembentukan masyarakat yang damai dan inklusif. Pendekatan militeristik dan budaya kekerasan, politik transaksional, korupsi dan politik identitas yang menebalkan intoleransi adalah beberapa faktor yang turut memengaruhi kualitas demokrasi. Pembiaran pemukiman segregatif akibat konflik, serangan pada kelompok minoritas agama maupun upaya-upaya peminggiran warga yang berbeda pandangan dari mayoritas terhadap keputusan politik merupakan akibat sekaligus pemupuk dari kualitas demokrasi yang berkurang (defisit). Pendekatan hukum saja tidak cukup untuk mengatasi persoalan ini, melainkan membutuhkan langkah-langkah jangka panjang untuk membangun relasi sosial yang setara antar warga sebagai bagian dari menumbuhkan ketahanan masyarakat. Karenanya, penting untuk memastikan dalam intervensi untuk membangun perdamaian dan pemenuhan hak korban, pendekatan pembangunan dan pendekatan budaya dan sosial kemasyarakatan berjalan bersamaan dengan pendekatan penegakan hukum dan institusional. Semua pendekatan itu saling melengkapi dan menguatkan, bukan saling menggantikan.¹³ Bagi perempuan, hal ini cukup mudah dipahami, karena penegakan hukum saja terhadap pelaku tidak serta-merta dapat membantunya bangkit dan pulih, berdaulat dan mandiri di dalam keluarga dan masyarakatnya. Karena itu, dalam upaya pemenuhan HAM dan perdamaian, mengatasi pemukiman segregatif dan memastikan partisipasi yang inklusif dan substantif bagi warga dalam tiap tahapan pembangunan, seperti juga halnya mengatasi pembangkangan hukum oleh aktor negara, penundaan penuntasan kasus-kasus pelanggaran HAM dan

12 Laporan Kelompok Kerja Independen PBB tentang Persoalan Diskriminasi terhadap Perempuan di dalam Hukum dan Praktikanya, dok. A/HRC/35/29, disampaikan pada Dewan HAM PBB pada Sesi ke-35, 2017

13 Pelapor Khusus PBB tentang Promosi Kebenaran, *op.cit.*, par. 81-86

kriminalisasi pada warga, akan memiliki kontribusi signifikan akan turut berkontribusi pada pemajuan perdamaian sekaligus pemenuhan hak-hak korban.

Terakhir, perjalanan 20 tahun Reformasi terkait penyikapan konflik menunjukkan bahwa di dalam situasi dimana peran pemerintah untuk melakukan rekonsiliasi dan reintegrasi masih sangat minim, upaya-upaya perempuan seberapapun kecilnya, menjadi tumpuan harapan berseminya benih damai. Dari dokumentasi Komnas Perempuan, kami mengetahui ada beragam alasan bagi perempuan untuk menjadi pelopor perdamaian. Ada yang merupakan perpanjangan dari peran perempuan sebagai tulang punggung keberlanjutan kehidupan keluarga dan komunitasnya, yang mensyaratkannya harus berinteraksi lintas komunitas. Ada pula yang merupakan pilihan hidup setelah melihat kehancuran yang diakibatkan oleh konflik. Konsistensi dalam perjuangan membangun damai dan metode yang berangkat dari pengalaman keseharian, menyebabkan inisiatif ini berjejak di dalam masyarakat. Inspirasi dan daya perubahan yang ditawarkan dalam inisiatif ini besar, namun membutuhkan dukungan agar memiliki pengaruh yang luas dan mendasar. Meski hanya sedikit kerangka kebijakan penyikapan konflik saat ini yang menjamin dukungan bagi inisiatif warga, khususnya perempuan, dukungan ini perlu diwujudkan melalui inovasi pada peluang yang tersedia di masing-masing kebijakan.

Bab 5

Kesimpulan dan Rekomendasi

Kajian ini dimaksudkan untuk menelusuri berbagai kebijakan penyikapan konflik yang tersedia di tingkat nasional dan daerah di Indonesia selama dua dekade Reformasi, dengan berfokus pada pemenuhan HAM perempuan dan perdamaian. Selama kurun waktu tersebut, Indonesia telah melakukan perombakan besar-besaran dalam hal tata kelola pemerintahan sebagai langkah demokratisasi yang ditandai dengan antara lain amandemen Konstitusi, perubahan relasi antar institusi negara, desentralisasi dan peneguhan komitmen pemenuhan HAM di berbagai kebijakan, baik di tingkat nasional maupun daerah. Di saat bersamaan, di berbagai daerah terjadi konflik dengan konteks yang beragam dengan skala kekerasan dan dampak yang berbeda-beda. Ada yang merupakan kelanjutan dari konflik bersenjata dan pelanggaran HAM berat di masa lalu, konflik yang melibatkan komunitas berbeda agama, etnis, suku atau golongan, konflik sumber daya alam, konflik terkait pengaturan tata ruang di perkotaan dan juga aksi terorisme. Pada peristiwa-peristiwa konflik yang dinyatakan telah usai setelah adanya perjanjian atau deklarasi damai, ada yang kembali berulang, dan ada pula yang bertransformasi menjadi konflik yang berbeda. Konflik-konflik tersebut memiliki kaitan langsung maupun tidak langsung dengan pertarungan kuasa dan tarik-menarik kepentingan berbagai pihak di tingkat nasional maupun daerah, dalam dinamika politik, ekonomi, sosial dan budaya paska Orde Baru, selain juga memiliki keterkaitan dengan dinamika keamanan di tingkat global.

Dengan mengacu pada 5 pilar penyikapan konflik yang holistik (sebagaimana dijelaskan pada Bab 2 kajian ini), penelusuran dan refleksi pada kebijakan-kebijakan yang tersedia diharapkan dapat memberikan informasi mengenai potensi dan tantangan kebijakan, dalam pemenuhan HAM bagi perempuan korban konflik dan penyelesaian yang tuntas dari konflik.

Dengan menggunakan pendekatan partisipatif dan reflektif guna menghasilkan kajian yang memiliki daya dorong perubahan bagi pemajuan pemenuhan HAM perempuan dan pembangunan perdamaian, berikut adalah sejumlah kesimpulan dan rekomendasi yang kami ajukan.

5.1. Kesimpulan

- A. Kemajuan kebijakan untuk penyikapan terhadap berbagai konteks konflik di Indonesia selama 2 dekade Reformasi belum memberikan manfaat yang optimal untuk pemenuhan HAM perempuan (khususnya korban konflik) dan untuk membangun perdamaian yang sejati. Hal ini terutama karena secara menyeluruh, kerangka kebijakan yang tersedia masih memuat kesenjangan, kontradiksi dan kemunduran yang justru menghalangi negara untuk dapat menyelesaikan konflik secara tuntas, termasuk untuk memulihkan

hak-hak perempuan korban.

Kebijakan penyikapan konflik telah berkembang dari segi jumlah maupun cakupannya selama 20 tahun ini. Pada setiap konteks konflik yang dikaji, ada kebijakan yang dapat dirujuk oleh negara untuk menyikapinya. Secara keseluruhan, kebijakan-kebijakan yang tersedia memuat 5 pilar penyikapan konflik yang holistik, dan memuat sejumlah terobosan yang memungkinkan kebijakan itu bermanfaat bagi perempuan korban serta penyelesaian konflik. Kebijakan-kebijakan itu ada yang menasar pada akar konflik dan model penyelesaian yang tidak hanya bertumpu pada pendekatan keamanan dan pendekatan legal, tetapi juga memperhatikan dimensi sosial, ekonomi, budaya dan politik dalam pemulihan korban dan pencegahan berulangnya konflik. Semakin banyak pula kebijakan yang merujuk pada prinsip-prinsip HAM dan mengutamakan partisipasi masyarakat dalam setiap tahap penyikapan.

Namun demikian, kemajuan ini disertai juga dengan sejumlah celah hukum yang memungkinkan konflik tidak tertangani dengan baik. Celah hukum bisa hadir akibat kesenjangan pengaturan, seperti tampak pada kebijakan untuk penanganan konteks konflik KBB, SDA dan penggusuran, yang tidak memiliki pengaturan tentang perlindungan dan pemulihan. Bahkan, ada celah hukum yang bersifat kontradiktif, yaitu berpeluang melanggengkan impunitas, militerisme, otoriterisme serta meminggirkan hak-hak asasi manusia yang telah dijamin di dalam Konstitusi. Beberapa contoh dari kondisi ini mencakup: penyerahan kewenangan penegakan hukum kepada keputusan politik dalam penyelidikan kasus pelanggaran HAM di masa lalu (dalam kebijakan UU Pengadilan HAM); pengabaian peran negara sebagai pemicu atau sumber konflik sosial dalam UU Penanganan Konflik Sosial; pengesahan kewenangan negara untuk menghalangi warga dalam memeluk agama/keyakinan sesuai dengan hati nuraninya; pemberian keabsahan negara melakukan penggusuran atas nama kepentingan umum atau pembangunan; dan peluang kriminalisasi warga yang mengajukan protes ataupun bahkan yang diserang atas nama penodaan agama. Celah hukum yang kontradiktif ini menghalangi penyelenggaraan pilar perlindungan, pertanggungjawaban hukum dan pemulihan bagi korban konflik, serta pencegahan.

Kemunduran juga dapat ditelusuri dalam kebijakan penanganan konflik, terutama pada aspek perspektif kesetaraan substantif dalam penyelenggaraan pilar partisipasi. UU Ketahanan Pangan dan UU Nelayan adalah contohnya. Di tengah upaya memajukan pelibatan perempuan sebagai warga yang berdaulat dengan asas kesetaraan dengan laki-laki, UU Ketahanan Pangan hanya menempatkan perempuan secara khusus dalam posisi objek pengguna hasil alam, dan UU Nelayan hanya menyebutkan perempuan sebagai target pemberdayaan dalam posisinya di dalam rumah tangga.

- B. Kondisi kerangka kebijakan penyikapan konflik yang secara bersamaan memuat kemajuan, kesenjangan, kontradiksi dan kemunduran tersebut adalah konsekuensi dari politik hukum yang mencerminkan proses Reformasi yang mengalami defisit demokrasi, akibat maraknya praktik politik transaksional, primordial, korupsi, dan penggunaan politik identitas yang mempertebal intoleransi. Kondisi ini diperburuk oleh model pembangunan yang belum menawarkan alternatif yang tegas terhadap model pembangunan ala Orde Baru. Model pembangunan di Era Reformasi masih

menguntungkan sebagian saja dari masyarakat, mengutamakan pendekatan keamanan dalam penanganan gugatan warga atas fakta-fakta ketidakadilan, serta minim pelibatan substantif bagi perempuan maupun golongan-golongan masyarakat lain yang selama ini dipinggirkan.

Selama dua puluh tahun Reformasi, ada perubahan-perubahan yang penting dalam membangun kehidupan berdemokrasi di Indonesia, termasuk dengan mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang baik berdasarkan prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Namun, sistem politik yang terbentuk di era Reformasi didominasi oleh cara bertarung yang mengandalkan kekuatan negosiasi uang, jalur elit politik dan penggunaan politik identitas. Kondisi ini memengaruhi kualitas rumusan kebijakan publik, termasuk tentang penyikapan konflik.

Mekanisme desentralisasi yang belum dilengkapi dengan sistem pengawasan yang mumpuni menghadirkan peluang bagi lahirnya kebijakan yang kondusif sekaligus juga yang diskriminatif. Di tingkat pusat, ada keraguan untuk menindak tegas kebijakan daerah yang bertentangan dengan Konstitusi, selain kebijakan yang berkaitan dengan investasi. Kondisi ini diperburuk dengan praktik konsultasi publik yang seringkali hanya bersifat formalitas, baik dalam konteks meminta masukan terhadap penyusunan kebijakan, ataupun dalam pemecahan persoalan, semisal terkait kesepakatan ganti rugi. Praktik ini dimungkinkan karena belum ada standar yang rinci dan jelas mengatur indikator pelibatan substantif, apalagi dengan langkah-langkah afirmasi yang konkrit. Saat ini keterwakilan 30% perempuan pun lebih formalistis daripada substantif, sehingga isu dan perspektif perempuan belum mengemuka dengan mendalam.

- C. Cara pandang dan pendekatan negara terhadap perdamaian yang bersifat sempit dan pragmatis menghasilkan produk dan implementasi kebijakan yang justru berpotensi menghadirkan konflik baru dan mengukuhkan ketidaksetaraan dan ketidakadilan struktural, termasuk antara laki-laki dan perempuan. Kondisi ini tentunya mengurangi daya kebijakan dalam menyikapi konflik, terutama dalam pencegahan konflik dan menyelenggarakan pemulihan bagi korban.

Meski muatan kebijakan mengarahkan penyikapan yang lebih komprehensif, secara *de facto* praktik-praktik penyelesaian konflik hingga saat ini lebih mengandalkan pendekatan keamanan (terutama pada masa tanggap darurat) dan intervensi yang bersifat simbolik, *ad hoc* dan parsial. Hal ini antara lain tercermin dari proses perdamaian yang berfokus pada perundingan antar aktor-aktor utama konflik, terutama kelompok bersenjata atau memiliki massa yang militan. Ruang-ruang alternatif untuk mengurai dan menyikapi akar-akar masalah dan faktor-faktor yang memperuncing konflik serta memberi kesempatan bagi warga terdampak untuk menyampaikan masukannya, justru lebih sering diupayakan oleh masyarakat sipil, termasuk kelompok perempuan.

Ketika konflik dinyatakan usai karena telah ada deklarasi atau perjanjian damai, pemerintah dan pemerintah daerah seperti enggan untuk membincang kembali persoalan konflik tersebut. Padahal, rasa aman belum pulih dan ancaman terhadap perdamaian nyata ada. Menggali luka lama yang berpotensi menghidupkan kembali konflik, adalah alasan yang disampaikan untuk mengelak dari pembahasan tentang konflik. Keengganan ini menyebabkan internalisasi dan integrasi penyikapan konflik

secara komprehensif melalui program pembangunan, menjadi terhambat. Dukungan bagi pendidikan perdamaian ataupun inisiatif lainnya kurang mendapatkan tempat, termasuk dalam mengkaji dan memastikan kesehatan jiwa bagi masyarakat terimbas konflik, sebagai bagian dari langkah pemulihan korban sekaligus pencegahan konflik baru.

Model penanganan ini juga memunculkan ancaman bagi proses perdamaian, antara lain karena mengabaikan kehadiran pemukiman segregatif akibat pengungsian maupun relokasi, sikap intoleransi yang terus berkembang, politik identitas yang terus meruncing melalui tuntutan untuk politik keterwakilan berbasis etnis/suku dari pihak-pihak berkonflik sebelumnya, pengistimewaan berlebihan kepada mantan kelompok bersenjata dalam mengakses bantuan dan program kesejahteraan masyarakat, dan membiarkan rasa ketidakadilan yang mengakar pada komunitas korban.

Model ini juga memiliki konsekuensi yang disporposional bagi perempuan. Karena posisi subordinatnya di dalam masyarakat, pengalaman-pengalaman khas perempuan sebagai korban, kelompok yang berkonflik, maupun penggagas perdamaian kerap diabaikan. Sebaliknya, perempuan gampang dijadikan objek untuk menyulut konflik baru ataupun sekedar alat kampanye, dan bahkan haknya dapat dipertukarkan dalam negosiasi damai. Akibatnya, perdamaian yang diperoleh pun bersifat semu karena rasa aman tidak dapat dinikmati secara sesungguhnya oleh semua.

- D. Komitmen politik yang tidak konsisten, kapasitas penyelenggara negara yang terbatas, serta cara kerja yang terfragmentasi dan parsial, menyebabkan mekanisme dan institusi penyikapan konflik yang dibentuk tidak bekerja maksimal, serta program penanganan konflik dan dampaknya menjadi tidak efektif, minim inovasi, dan abai pada pengalaman khas perempuan dalam konflik.

Masalah klasik yang dihadapi kebijakan-kebijakan yang bermuatan cara pandang progresif adalah komitmen dan kapasitas dari penyelenggara negara. Pembangkangan hukum terhadap putusan pengadilan yang telah inkrah adalah salah satu wujud nyata dari persoalan komitmen dan kapasitas penyelenggara negara. Ketiadaan dukungan untuk membangun infrastruktur kelembagaan bagi institusi dan mekanisme yang dibentuk berdasarkan kebijakan penyikapan konflik di Era Reformasi juga mencerminkan persoalan komitmen tersebut. Seringkali pula aparaturnya memiliki pemahaman yang terbatas mengenai isu yang menjadi tugasnya dan ketrampilan pengelolaan peran dan kewenangan yang minim, sehingga fungsi dari institusi atau mekanisme tersebut tidak berjalan maksimal.

Dari hasil pengamatan, lebih sering aparat negara menggunakan UU dan kebijakan lainnya secara terpisah-pisah, seolah tidak berkait satu dengan yang lain. Padahal, hasil kajian ini menunjukkan bahwa, penyelesaian yang efektif dapat digulirkan jika kebijakan-kebijakan yang bersifat kondusif dan saling berkait, digunakan secara bersamaan. Cara penggunaan kebijakan pun lebih bersifat mekanik sehingga tidak menghasilkan manfaat yang optimal. Sebagai contoh, perintah pemberdayaan ekonomi sebagai langkah pemulihan bagi korban maupun pencegahan konflik. Ketika kelompok yang disasar adalah perempuan, hampir-hampir tidak ada gagasan baru selain melanjutkan cara-cara yang telah dipilih sebelumnya, seperti pemberian bantuan berupa alat dan

kegiatan menjahit, memasak atau kerajinan tangan lainnya. Padahal, belum tentu bantuan ini sesuai dengan kebutuhan dan kondisi lapangan yang dihadapi oleh perempuan.

- E. Kepemimpinan perempuan dan masyarakat sipil dalam menyikapi konflik, sebab-sebab dan dampak-dampaknya, belum didukung dengan kerangka kebijakan afirmasi yang optimal, bahkan sebaliknya dibatasi dengan kebijakan yang administratif-birokratis, mendiskriminasi, dan bahkan mengkriminalkan.

Kemajuan-kemajuan dalam perkembangan kerangka kebijakan penyikapan konflik, dapat dimiliki karena adanya peran aktif dari masyarakat sipil dalam mendesak pelaksanaan tanggung jawab negara pada pemenuhan HAM dan agenda perdamaian. Perempuan menjadi bagian integral di dalam kelompok masyarakat sipil ini dan terus berupaya untuk dapat memberikan masukan-masukan yang progresif. Kebijakan-kebijakan yang peka gender dan memiliki terobosan langkah afirmasi, merupakan jejak dari peran proaktif perempuan dalam perumusan kebijakan. Kepemimpinan perempuan juga teruji dalam menyemai perdamaian melalui kerja-kerja nyata di tengah masyarakat. Inisiatif yang dilakukan oleh kelompok perempuan ataupun anggota masyarakat sipil lainnya, mengisi kekosongan upaya membangun perdamaian yang diharapkan muncul dari negara.

Hampir semua inisiatif dilakukan perempuan di tengah keterbatasan sumber daya. Sekalipun sudah ada kebijakan yang mengarahkan pemerintah untuk memberikan dukungan kepada inisiatif serupa ini, namun hambatan struktural birokrasi kerap merintang langkah (kelompok) perempuan untuk dapat mengaksessnya. Pemahaman mengenai kesetaraan substantif masih minim, sehingga sebagian besar kebijakan penyikapan konflik tidak memuat langkah afirmasi. Kalaupun ada, baru sebatas perhatian khusus pada kerentanan perempuan sebagai korban, ataupun kuota 30% dalam struktur lembaga atau mekanisme yang diciptakan.

Peran sebagai pelopor juga tetap dilakukan perempuan meski beresiko bagi dirinya, baik oleh tindak kekerasan dari masyarakat maupun aparat negara. Resiko lain yang dihadapi adalah kriminalisasi karena dituding memprovokasi gangguan terhadap program pembangunan ataupun ketertiban sosial. Resiko ini tetap ada sekalipun sebagian banyak kebijakan yang dikaji dalam tulisan ini menjamin partisipasi aktif warga dalam setiap tahap penanganan konflik, terutama dalam pengelolaan lingkungan hidup dan tata ruang.

5.2. Rekomendasi

Dengan mempertimbangkan temuan-temuan potensi dan tantangan dalam kebijakan penyikapan konflik yang ditemui melalui kajian kebijakan ini, maka Komnas Perempuan merekomendasikan:

1. Mengintegrasikan penyikapan konflik secara holistik ke dalam Rencana Pembangunan Nasional (RPJP 2020 -2045 dan RPJMN 2020 -2025), untuk memastikan tujuan pembangunan yang inklusif dan perdamaian yang berkelanjutan dapat dicapai, terutama dengan:
 - a. memprioritaskan program-program yang dapat mengantisipasi berbagai bentuk

- kerentanan baru dan mencegah keberulangan konflik, termasuk melalui pendidikan dan kegiatan untuk mendorong perdamaian, penghormatan HAM dan toleransi; penguatan pemantauan dan pengembangan data base tentang kekerasan dan potensi konflik;
- b. memastikan tersedianya dukungan dalam bentuk peningkatan kapasitas aparat dan juga pendanaan bagi operasionalisasi baik di tingkatan pemerintah maupun masyarakat segenap kemajuan/terobosan yang telah ada di dalam kerangka kebijakan penyikapan konflik;
 - c. menggunakan prinsip *due diligence* dalam pengembangan pedoman proses perencanaan dan evaluasi hasil perencanaan pembangunan, guna memastikan tercapainya standar pemenuhan HAM dan pembangunan perdamaian;
 - d. mengembangkan mekanisme pengawasan untuk dapat memastikan kinerja mekanisme dan kualitas penyelenggaraan perlindungan, pertanggungjawaban hukum, pemulihan, pencegahan dan partisipasi dalam penyikapan konflik, dengan memberikan perhatian khusus pada kerentanan dan potensi perempuan;
 - e. melakukan koreksi terhadap muatan kebijakan di tingkat nasional dan daerah yang kontradiktif dengan pemenuhan HAM perempuan korban dan pembangunan perdamaian;
 - f. mendorong dan mendukung pemerintah daerah, khususnya di Aceh, Papua dan Poso untuk menerapkan kebijakan penyikapan konflik yang memuat terobosan pemenuhan hak perempuan korban dan pembangunan perdamaian sehingga dapat menjadi inspirasi bagi daerah lain;
 - g. mendorong pencapaian target pembangunan berkelanjutan, khususnya Tujuan 16, yaitu mempromosikan masyarakat yang damai dan inklusif untuk pembangunan berkelanjutan, menyediakan akses keadilan untuk semua dan membangun institusi-institusi yang akuntabel dan inklusif di semua level, dan Tujuan 5, yaitu mencapai kesetaraan gender dan pemberdayaan bagi semua perempuan dan anak perempuan.
2. Mengembangkan cara kerja yang lebih komprehensif dan holistik dalam penyikapan konflik, termasuk dengan:
 - a. membangun pemahaman yang lebih utuh, kritis dan selektif mengenai konflik dan faktor-faktor di tingkat makro maupun mikro, yang dapat berpotensi mempercepat maupun menghalangi pemajuan pemenuhan HAM korban, khususnya perempuan, dan pembangunan perdamaian;
 - b. menggunakan secara saling melengkapi (*complementary*) terobosan-terobosan dari kebijakan-kebijakan yang telah ada untuk mengatasi kesenjangan kebijakan dan untuk memastikan pemanfaatan optimal dari kemajuan-kemajuan yang tersedia di dalam kebijakan, bagi kepentingan pemenuhan hak korban dan perdamaian;
 - c. menguatkan koordinasi dan berbagi sumber daya antar kementerian dan lembaga, antara pemerintah dan pemerintah daerah, maupun antara pemerintah dan masyarakat, dalam penyikapan konflik;
 - d. mendorong perbaikan budaya demokrasi Indonesia dengan turut mengampanyekan

- gerakan melawan praktik politik transaksional, primordialisme, korupsi, dan politik identitas yang memperkuat intoleransi di dalam masyarakat;
- e. memastikan berlanjutnya agenda reformasi sektor keamanan yang berperspektif keadilan gender;
 - f. melakukan eksperimen atau ujicoba untuk memodifikasi ataupun menciptakan mekanisme dan pendekatan dalam pencarian model penyelesaian konflik untuk terus memajukan pemenuhan hak-hak korban atas kebenaran, keadilan dan pemulihan.
3. Memperkuat perlindungan dan pertanggungjawaban hukum dalam penyelesaian konflik, termasuk dengan:
- a. mengembangkan mekanisme untuk menghentikan pembangkangan hukum oleh pemerintah ataupun institusi negara lainnya terhadap putusan pengadilan yang bersifat inkrah, sebagai bagian dari langkah penyelesaian tuntas konflik;
 - b. mengembangkan monitoring dan evaluasi untuk memastikan akses keadilan yang setara bagi semua, terutama dalam kaitannya dengan penguatan penanganan hukum berperspektif HAM dan keadilan gender;
 - c. mengembangkan strategi-strategi hukum untuk memproses kasus-kasus yang tertunda penyelesaiannya guna mendorong penyelesaian yang efektif;
 - d. melakukan perbaikan payung hukum yang berpotensi mendiskriminasi dan berkontradiksi dengan tujuan pemenuhan HAM dan perdamaian sejati;
 - e. menghentikan kriminalisasi terhadap warga yang mengupayakan keadilan dan yang menjadi target serangan intoleransi.
4. Menyusun dan melaksanakan langkah-langkah terobosan untuk memperkuat proses pemulihan dan pembangunan inklusif bagi korban konflik, dengan perhatian khusus pada perempuan dan kelompok-kelompok rentan diskriminasi, termasuk dengan:
- a. memperkuat inisiatif pemberian reparasi mendesak bagi korban konflik dalam berbagai konteks;
 - b. mengembangkan metode kombinasi dalam pemenuhan hak korban yang bersifat kompleks dan multi dimensi sehingga dapat menjangkau pada pemberdayaan di tingkat individu, komunitas, dan negara;
 - c. mempersiapkan infrastruktur program kesehatan jiwa masyarakat yang terdampak konflik;
 - d. memastikan berlangsungnya proses rekonsiliasi, repatriasi dan reintegrasi warga terdampak konflik yang selama ini hidup dalam pemukiman segregatif;
 - e. memperkuat layanan kesejahteraan sosial dengan mengintegrasikan secara sungguh-sungguh perspektif penyelesaian tuntas konflik;
 - f. melakukan penguatan kapasitas penyelenggara layanan pemulihan yang peka gender dan memberdayakan.
5. Memastikan visibilitas perempuan, terutama korban konflik, dalam proses pengambilan keputusan yang responsif, inklusif, partisipatif dan representatif di semua tingkatan, antara lain dengan:

- a. Mengembangkan pemahaman aparat dan publik mengenai Hak Konstitusional atas kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan (Pasal 28 H Ayat 2 UUD NRI 1945), dalam kaitannya dengan pemenuhan Hak Konstitusional untuk bebas dari diskriminasi (Pasal 28 I Ayat 2);
 - b. Membangun mekanisme-mekanisme khusus bagi perempuan dan kelompok marginal lainnya untuk dapat terlibat secara substantif di dalam perumusan kebijakan dan proses perencanaan lainnya, termasuk dengan melakukan pengorganisasian dan pelatihan;
 - c. mengembangkan alat *uji tuntas* untuk memastikan pencapaian kesetaraan substantif dalam pelibatan perempuan dan kelompok marginal lainnya, di dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan penyikapan konflik;
6. Mengembangkan ketahanan masyarakat/ketahanan sosial dalam mengantisipasi kerentanan baru dan mencegah berulangnya konflik, serta berkontribusi pada perlindungan dan pemulihan korban dan warga terimbas konflik, antara lain dengan:
- a. memberikan dukungan yang lebih besar dan terukur kepada inisiatif-inisiatif damai dan layanan pemulihan oleh perempuan dan kelompok masyarakat sipil lainnya, terutama gagasan-gagasan yang menggunakan pendekatan pendidikan, seni, budaya dan teknologi;
 - b. mengembangkan kajian-kajian strategis yang dapat mendorong inovasi dan penajaman strategi pencegahan konflik dan pemulihan korban; misalnya mengenai hak damai, praktik baik tentang penyelesaian perselisihan dengan damai dan *trauma healing*;
 - c. Melakukan evaluasi menyeluruh terhadap sistem pendidikan dan kapasitas aparat negara, serta menyusun langkah-langkah perbaikan yang dibutuhkan untuk memberantas paham intoleransi dan ekstrimisme, primordialisme, dan korupsi;
 - d. Memberikan dukungan bagi penguatan pelaksanaan peran institusi-institusi pengawasan penyelenggaraan negara dan untuk perdamaian, khususnya pada institusi nasional untuk hak asasi manusia, termasuk Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.

Linimasa Kebijakan terkait Penanganan Konflik Paska 20 Tahun Reformasi

1999

- UU No. 39 tentang Hak Asasi Manusia
- UU No. 41 tentang Kehutanan
- UU No. 44 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh

2000

- UU No. 26 tentang Pengadilan HAM

2001

- UU No. 21 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua
- UU No. 22 tentang Minyak Dan Gas Bumi

2002

- UU No. 2 tentang
- UU No.3 tentang
- Perppu UU N
- Peraturan Pe
- Rehabilitasi t
- UU No. 31 ten

2008

- UU No. 11 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik
- UU No. 40 tentang Penghapusan Diskriminasi berbasis Ras dan Etnis
- Perda Kab. Poso No. 6 tentang Penyelenggaraan Perlindungan, Pelayanan dan Pemulihan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan
- PP No. 44 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi dan Bantuan Kepada Saksi dan Korban
- Surat Keputusan Bersama 3 Menteri tentang Ahmadiyah
- UU No. 2 tentang Partai Politik
- UU No. 10 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

2007

- UU No. 24 tentang
- UU No. 25 tentang
- UU No. 26 tentang
- Perda Provinsi D
- Ketertiban Umu

2009

- UU No. 4 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- UU No. 11 tentang Kesejahteraan Sosial
- UU No. 32 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- UU No. 36 tentang Kesehatan
- UU No 41 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
- UU No. 45 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan
- Putusan Mahkamah Konstitusi tentang UU No. 1/PNPS/1965
- SKB Ahmadiyah tentang Peraturan Bersama Menteri tentang Pelayanan bagi Penghayat Kepercayaan
- Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata No. 43 dan 41 tentang Pedoman Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa
- PERKAP No. 3 Sistem Operasional Polri
- PERKAP No. 8 tentang Implementasi Prinsip Dan Standar Hak Asasi Manusia Dalam Penyelenggaraan Tugas Polri
- Qanun Aceh No. 6 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan

2010

- Per
- Bac
- Per
- PP
- Pol
- Sur
- Bin
- Per

2016

- Qanun Aceh No. 4 tentang Pedoman Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah
- Qanun Aceh No. 6 tentang Pembinaan Kerukunan Umat Beragama
- Putusan Mahkamah Konstitusi tentang UU No. 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan
- UU No. 7 tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam
- Perpres 45 tentang Rencana Kerja Pemerintah

2015

- Surat Edaran Kapolri tentang Ujaran Kebencian
- Qanun Aceh No. 6 tentang Badan Reintegrasi Aceh

201

2017

Undang-Undang Kepolisian
Undang-Undang Pertahanan Negara
Peraturan Pemerintah No. 1 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme
Peraturan Pemerintah No. 3 tentang Kompensasi, Restitusi, dan Rehabilitasi terhadap Korban Pelanggaran HAM yang Berat
Undang-Undang tentang Partai Politik

2003

- Perdasri No. 8 tentang KDRT
- UU No. 15 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme
- UU No. 12 tentang Pemilihan Umum

2004

- UU No. 34 tentang Tentara Nasional Indonesia
- UU No. 31 tentang Perikanan
- UU No. 33 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

2006

Undang-Undang Penanganan
Undang-Undang Penanaman Modal
Undang-Undang Penataan Ruang
Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 8 tentang
Peraturan

- UU No.11 tentang Pemerintahan Aceh
- UU No. 13 tentang Perlindungan Saksi dan Korban
- Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan No. 8 tentang Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama

2005

- UU No. 11 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi Sosial dan Budaya
- UU No. 12 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik

2011

Peraturan Presiden No. 46 tentang
Undang-Undang dan Nasional
Undang-Undang Penghapusan Terorisme
Peraturan Pemerintah No. 6 tentang Satuan
Peraturan Menteri Pamong Praja
Surat Keputusan Bupati
Surat Keputusan tentang Izin Eksplorasi
Peraturan Tambangan

- UU No. 1 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman
- UU No. 17 tentang Intelijen
- PP No. 28 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam
- Permendagri No. 40 tentang Satpol Pamong Praja
- Perdasus No.1 tentang Pemulihan Hak Perempuan Papua Korban Kekerasan dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia

2012

- UU No. 2 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
- UU No. 7 tentang Penanganan Konflik Sosial
- UU No. 18 tentang Pangan
- Perda DKI No. 1 tentang Rencana Tata Ruang 2030

4

UU No. 18 tentang Kesehatan Jiwa
UU No. 23 tentang Pemerintahan Daerah
UU No. 25 tentang Hukum Disiplin Militer
UU No. 31 tentang Perubahan atas UU no 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban
Perpres No. 18 tentang Perlindungan, Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Konflik Sosial
Permenkokesra No. 7 tentang Rencana Aksi Nasional tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Konflik Sosial
Perda Provinsi DKI Jakarta No. 1 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi
Surat Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 365 tentang Relokasi Ciliwung

2013

- UU No. 9 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme
- Permenhan No. 9 tentang Penerapan Hukum Humaniter dan Hukum HAM dalam Penyelenggaraan Pertahanan Negara
- Qanun Aceh No. 17 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh
- Perdasri Papua No 8 tentang Perlindungan Korban Kekerasan dalam Rumah Tangga

NATIONAL COMMISSION ON
VIOLENCE AGAINST WOMEN

KOMNAS PEREMPUAN
KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan

Jl. Latuharhary No.4B, Jakarta 10310

Telp. 021-3903963

Fax.021-3903922

mail@komnasperempuan.go.id

<http://www.komnasperempuan.go.id>

