

# Perdamaian atau Keadilan? Transformasi untuk Perempuan di Wilayah Konflik dan Pascakonflik di Papua dan Aceh

*Peace or Justice?*

*Transformation for Women in Conflict and Post Conflict Areas in Papua and Aceh*

**Sri Lestari Wahyuningroem**

Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta  
Jalan RS Fatmawati Raya, Pd. Labu, Kec. Cilandak, Daerah Khusus Ibu kota Jakarta 12450

swahyuningroem@upnvj.ac.id

Kronologi Naskah: diterima 4 Oktober 2021, direvisi 22 Oktober 2021, diputuskan diterima 10 November 2021

## Abstract

In conflict or post-conflict contexts, women experience layered violence: both daily and structural. The two main approaches commonly used in studies and programs in both contexts are peace and transitional justice. Both give a focus on violence experienced by women, but are not sufficient to provide analysis and solutions to the occurrence of structural injustice experienced by women. This paper is a reflection of the long journey of the author's involvement in both approaches. The main question of this paper is: how can peace and transitional justice provide solutions to transform structural injustices experienced by women in conflict and post-conflict areas? Where to start?

Keyword: violence against women, transformative, peace, transitional justice

## Abstrak

Dalam konteks konflik atau pascakonflik, perempuan mengalami kekerasan berlapis: yang sifatnya keseharian maupun yang struktural. Dua pendekatan utama yang umumnya digunakan dalam kajian maupun program di konteks tersebut adalah perdamaian dan keadilan transisi. Keduanya memberi fokus pada kekerasan yang dialami oleh perempuan, tapi tidak cukup memberikan analisis dan solusi pada terjadinya ketidakadilan struktural yang dialami perempuan. Tulisan ini merupakan refleksi dari perjalanan panjang keterlibatan penulis di kedua pendekatan tersebut. Pertanyaan utama tulisan ini adalah: bagaimana perdamaian maupun keadilan transisi bisa memberikan solusi pada ketidakadilan struktural yang dialami perempuan di wilayah konflik dan pascakonflik? Dari mana memulainya?

Kata kunci: kekerasan terhadap perempuan, transformatif, perdamaian, keadilan transisi

## Pendahuluan

Tulisan ini membahas keterbatasan pendekatan perdamaian dan keadilan transisi dalam merespons ketidakadilan struktural yang dialami perempuan di wilayah konflik serta menawarkan konsepsi keadilan yang sifatnya transformatif. Intervensi terhadap kondisi konflik dan pascakonflik umumnya didominasi oleh dua pendekatan: perdamaian dan keadilan transisi. Pendekatan perdamaian menitikberatkan pada penyelesaian konflik dan memastikan konflik tidak berulang kembali di masa depan. Sementara itu khususnya keadilan transisi menekankan penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu dan memastikan ketidakberulangannya di masa depan. Dalam praktiknya, baik akademisi maupun praktisi dari dua pendekatan ini

sering kali bekerja terpisah untuk memenuhi janjinya masing-masing.

Kedua pendekatan ini memandang bahwa konflik dan pelanggaran HAM berat berdampak juga terhadap perempuan. Perempuan menjadi korban bukan saja secara langsung, tetapi juga secara tidak langsung akibat peran gendernya di masyarakat. Jalan perdamaian ataupun keadilan menjadi tawaran tujuan akhir dari penyelesaian konflik maupun pelanggaran HAM berat, yang diasumsikan juga memberi dampak baik bagi pengalaman kekerasan yang dialami perempuan.

Penulis mencoba membahas kedua pendekatan ini dengan melihat pada dua konteks berbeda: konflik dan pascakonflik. Konteks konflik direpresentasikan melalui

Papua yang sampai hari ini masih terus bergejolak, sementara untuk pascakonflik penulis akan melihat pada Aceh sebagai representasinya. Meskipun Aceh dan Papua memiliki karakter yang sangat berbeda, baik masyarakatnya maupun konfliknya, namun satu kesamaan yang ada di kedua wilayah tersebut adalah adanya ketidakadilan struktural yang dialami oleh perempuan, yakni terkait konflik serta respons atas konflik juga berkontribusi pada pengalaman kekerasan perempuan.

Tulisan ini merupakan sebuah refleksi dari pengalaman penulis selama lebih dari dua dekade terlibat baik sebagai akademisi maupun praktisi di kedua wilayah tersebut. Tulisan ini berangkat dari satu pertanyaan: bagaimana pendekatan perdamaian dan keadilan transisi bisa menjawab dan membantu perempuan keluar dari ketidakadilan struktural yang mereka alami baik dalam situasi konflik maupun pascakonflik? Selain itu, tulisan ini juga ingin menggali kebijakan apa saja di Indonesia yang berpotensi menjadi landasan formal bagi bentuk keadilan yang transformatif di Aceh dan Papua. Penelitian awal penulis terkait konflik di Aceh dimulai tahun 2000 dan kemudian beberapa kali terlibat dalam penelitian maupun program pascaperdamaian dan keadilan transisi secara lebih intensif sejak tahun 2005. Sementara keterlibatan penulis dalam penelitian dan program-program khususnya keadilan transisi di Papua dimulai sejak tahun 2008. Data-data dalam tulisan ini sebagian penulis kembangkan dari berbagai penelitian tersebut serta pengamatan selama keterlibatan penulis dengan masyarakat terutama kelompok perempuan yang terdampak konflik di dua wilayah tersebut. Selain itu, penulis juga menggunakan berbagai data-data sekunder lain yang terkait termasuk berita-berita di media, berbagai laporan penyelidikan serta pendokumentasian, dan publikasi hasil penelitian orang lain.

Argumentasi dalam tulisan ini merujuk pada tiga hal. Pertama, baik pendekatan perdamaian maupun keadilan transisi tidak sepenuhnya dapat mengakomodasi persoalan ketidakadilan struktural yang dialami perempuan baik di masa konflik maupun pascakonflik karena sejumlah keterbatasan. Kedua, keterbatasan ini sebetulnya bisa diatasi dengan menyesuaikan tujuan transformatif yang bisa berdampak pada keadilan bagi perempuan baik di wilayah konflik maupun pascakonflik. Ketiga, adanya ruang potensi bagi keadilan transformatif di sejumlah kebijakan di Indonesia khususnya yang terkait dengan Aceh dan Papua. Dari konteks Aceh dan Papua, ada banyak pelajaran yang bisa direfleksikan untuk konteks lain baik di Indonesia maupun di tempat lain di dunia.

## **Pengalaman Kekerasan Perempuan di Aceh dan Papua**

Pada bulan Juni tahun ini, Mahkamah Syariah Jantho di Aceh memberi putusan membebaskan dua tersangka dari tuduhan pemerkosaan terhadap seorang anak perempuan berusia 11 tahun. Kedua orang tersebut adalah ayah dan paman korban. Meskipun Putusan ini kemudian dibatalkan di Mahkamah Agung dan para pelaku dihukum 600 bulan penjara, namun kasus ini menambah deretan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan di Aceh yang jumlahnya mencapai 791 kasus untuk tahun 2020 menurut Data Kasus Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak di Aceh, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Aceh.

Sementara itu, di Papua, hingga saat akhir Februari tahun ini ada 37.466 orang pengungsi dari Nduga dan Intan Jaya, dua wilayah yang sejak akhir 2018 lalu bergejolak karena penembakan yang terjadi antara Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Tentara Pembebasan Nasional Organisasi Papua Merdeka (TPN OPM). Dari jumlah tersebut, 206 ibu dan anak meninggal dimana 21 diantaranya adalah perempuan dewasa. Kebanyakan jumlah ini meninggal karena kedinginan dan kesehatan yang memburuk, meski ada juga tewas karena tembakan (Jubi 2021). Beberapa perempuan juga terpaksa melahirkan anaknya di hutan, dan ada bayi-bayi yang juga tidak selamat kondisi alam yang demikian tidak bersahabat.

Dua kasus di atas adalah sepenggal pendek pengalaman perempuan di dua daerah: Aceh dan Papua. Dua provinsi di ujung timur dan barat Indonesia ini mengalami konflik panjang separatisme dan pelanggaran HAM berat. Di Aceh, konflik dengan pemerintah pusat dimulai tidak lama sejak kemerdekaan Republik Indonesia dan mengalami beberapa tahapan. Dua periode perlawanan adalah pada masa Darul Islam (DI/ TII) pimpinan Daud Beureuh (tahun 1953-1962) dan masa perlawanan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dipimpin oleh Hasan Tiro (tahun 1976-2005). Aceh ditetapkan sebagai Daerah Operasi Militer di tahun 1989 hingga 1998, seiring dengan perubahan politik di Jakarta. Di tahun 2003 Aceh ditetapkan sebagai Daerah Militer dan konflik semakin meningkat di tahun-tahun sesudahnya. Perdamaian baru tercapai setelah tsunami besar yang menghantam Aceh di akhir tahun 2004. Pemerintah Indonesia dan GAM, dimediasi oleh pihak ketiga dari Swedia, bersepakat dalam perjanjian damai di Helsinki dan menandai periode baru di tanah Nanggroe tersebut. Perjanjian ini dikuatkan

lagi dengan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA).

Di Papua, konflik dengan pemerintah pusat Indonesia sudah dimulai sejak kolonialisme Belanda berakhir pada tahun 1963 dan PBB menyerahkan Papua dalam pengawasan Indonesia hingga Pemilihan Pendapat Rakyat (Pepera) pada tahun 1969. Sebanyak kurang lebih seribu orang yang menjadi perwakilan masyarakat Papua secara keseluruhan, sebagiannya dalam situasi di bawah ancaman dan hasil Pepera memutuskan Papua ikut dalam wilayah kesatuan Indonesia. Pada saat pergantian politik berlangsung di Jakarta, Papua juga bergolak dan ikut menyuarakan aspirasinya untuk keluar dari represi pemerintah pusat. Pada tahun 1999, seratus orang Papua menghadap Presiden saat itu, B.J. Habibie untuk membicarakan situasi Papua dan tuntutan mereka. Di tahun 2001 Jakarta menetapkan status daerah otonomi khusus melalui UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua (UU Otsus Papua) yang periodenya akan habis di tahun ini. Hingga tulisan ini dibuat, Papua masih diwarnai konflik yang berdampak pada beragam bentuk pelanggaran HAM berat.

Meskipun konteks dan kesejarahan berbeda, perempuan di kedua tempat tersebut memiliki kerentanan yang sama terhadap kekerasan. Dalam tulisan ini, kekerasan tidak dilihat sebagai satu kasus atau peristiwa semata. Kekerasan, terutama terhadap perempuan, dilihat dalam konteks yang lebih luas, yakni bentuk yang muncul karena relasi kuasa yang ada di masyarakat. Di hampir semua masyarakat, perempuan ditempatkan dalam relasi kuasa yang tidak berimbang, bahkan *powerless*.

Kekerasan dalam pemahaman demikian, menurut Gready et.al (2010) terbagi atas dua: kekerasan keseharian (*everyday violence*) dan kekerasan struktural (*structural violence*). Kekerasan keseharian merupakan kekerasan yang sifatnya langsung dan personal. Pelaku dan korban kekerasan dapat segera dikenali, begitu pun bentuk kekerasannya serta dampaknya kepada individu tersebut. Sementara itu, kekerasan struktural merupakan kekerasan yang dilakukan institusi-institusi sosial terhadap kelompok rentan karena adanya pembiaran terhadap ketidakadilan dan diskriminasi. Farmer menyebut kekerasan struktural ini sebagai "*the social machinery of oppression*" (Farmer 2004, h. 307), atau mesin sosial opresi, yang menandakan kekerasan ini bersifat tidak langsung dan tidak kasat mata. Ketidakadilan dan diskriminasi, dalam beberapa konteks, dinormalisasi dan diterima sebagai sesuatu yang hakekat (*given*) karena perempuan menjalankan peran-peran

domestik dan terpinggirkan dalam akses-akses publik. Meski tidak langsung, namun kekerasan struktural dan kekerasan keseharian adalah dua hal yang saling terkait karena kekerasan keseharian justru adalah produk dari kekerasan struktural dalam bentuk opresi, marginalisasi, dan pemiskinan.

Perempuan secara khusus menjadi objek kekerasan keseharian dan struktural akibat timpangnya relasi gender dalam masyarakat. Implikasi dan ketidakadilan dan ketimpangan relasi gender tersebut adalah perempuan tidak saja rentan terhadap kemiskinan, ia juga rentan terhadap praktik-praktik kekerasan dan diskriminasi dalam konflik di masyarakat. Bahkan di masa pascakonflik sekalipun, kekerasan tetap terjadi dan perempuan kerap menjadi korban kekerasan keseharian yang berulang terus menerus. Kekerasan ini bisa terjadi di wilayah domestik seperti lingkungan keluarga, maupun wilayah publik.

Pengalaman perempuan di Papua dan Aceh perlu kita mengerti dalam situasi yang demikian. Konflik memperparah ketidakadilan struktural yang sebelumnya sudah ada dengan menambah intensitas kekerasan keseharian. Laporan Pendokumentasian Kekerasan Terhadap Perempuan di Papua, *Stop Sudah!* (2010) memperlihatkan kompleksitas jenis kekerasan yang dialami perempuan di Papua. Dari 261 kasus, ada tiga bentuk kekerasan yakni kekerasan yang didukung dan dilakukan oleh negara, kekerasan dalam keluarga dan kekerasan berlapis (bentuk kekerasan tertentu berdampak pada bentuk-bentuk kekerasan lainnya). Kekerasan oleh negara bentuknya kekerasan seksual dan non-seksual. Kekerasan seksual seperti: perkosaan, perbudakan seksual, penyiksaan seksual, pemaksaan aborsi, eksploitasi seksual dan terkait penggunaan alat kontrasepsi (KB) serta percobaan perkosaan. Sementara yang non-seksual seperti pembunuhan, percobaan pembunuhan/penembakan, penyiksaan, penahanan sewenang-wenang, pengungsian, kerusakan dan perampasan harta benda. Sementara kekerasan rumah tangga termasuk kekerasan fisik, psikis, dan seksual dalam bentuk: poligami/selingkuh, penganiayaan, penelantaran ekonomi, perkosaan dalam perkawinan, kekerasan psikis, pembatasan ruang gerak, dan pemaksaan kawin, serta perempuan menderita HIV/AIDS karena tertular dari suami atau pasangannya.

Sementara di Aceh, Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) menyatakan bahwa mereka pernah menemukan 103 kasus kekerasan terhadap perempuan yang tersebar di tiga belas kota/kabupaten di Aceh. Kasus-kasus ini terjadi pada masa

operasi militer 1989-1998, masa dialog damai (2000-Mei 2003), masa Darurat Militer dan Darurat Sipil (Mei 2003 – Agustus 2005, 65 kasus), dan Pasca MoU Damai (setelah Agustus 2005). Kebanyakan dari kasus-kasus ini melibatkan aparat negara dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) sebagai pelaku, namun beberapa juga melibatkan masyarakat sipil biasa. Yang menarik, laporan ini juga menemukan lima kasus kekerasan yang terkait pelaksanaan Qanun misalnya akibat pelaksanaan ketentuan daerah tentang berbusana, *khalwat* (berada berdua dengan lawan jenis yang bukan keluarganya) dan *maisir* (perjudian). Pascakonflik, beberapa laporan kekerasan terhadap perempuan juga muncul baik dilakukan oleh Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota di Aceh maupun lembaga-lembaga non-pemerintah yang umumnya mendampingi korban-korban kekerasan.

Tidak saja korban konflik, mantan kombatan perempuan atau yang dikenal dengan *inong balee* juga tidak menemukan keadilan meski damai sudah diraih pada MoU Helsinki tahun 2005 (Wahyuningroem 2018; Wahyuningroem 2008; Uning 2009; Rahmawati et al. 2018) Banyak di antara mereka yang tetap mengalami diskriminasi terutama dalam hal akses ekonomi dan politik. Selain itu, masalah terbesar lainnya adalah kesehatan, yang juga berdampak pada kemampuan mereka mencari nafkah terutama bagi janda maupun perempuan kepala keluarga. Berbeda dengan laki-laki mantan kombatan, peran dan kepemimpinan perempuan di masa konflik tidak mendapat pengakuan yang cukup baik oleh GAM maupun masyarakat secara umum (Uning 2009; Rahmawati et al. 2018).

### **Perdamaian dan Keadilan Transisi: Dua Pendekatan untuk Konflik dan Pascakonflik**

Di Papua dan Aceh, sejumlah lembaga baik lokal, nasional maupun internasional memberikan perhatian pada konflik dan dampaknya terhadap masyarakat di dua wilayah tersebut. Dua pendekatan utama yang dilakukan pihak-pihak ini di Aceh maupun Papua adalah perdamaian dan keadilan transisi. Sebelum membahas bagaimana kedua pendekatan ini bekerja di Aceh, maka penulis akan membahas cakupan dari masing-masing pendekatan.

Pendekatan perdamaian mulai berkembang setidaknya empat dekade lalu. Johan Galtung, yang karyanya sering dirujuk oleh akademisi maupun praktisi di bidang ini, menyebut tiga aspek dalam perdamaian yakni *peacekeeping*, *peacemaking*, dan *peacebuilding*. *Peacekeeping* merupakan intervensi yang dilakukan

ketika sebuah konflik berlangsung berlarut-larut dan melibatkan kekerasan. Dua fungsi *peacekeeping* yang utama adalah *a means of separation* atau usaha untuk meleraikan kedua belah pihak bertikai sehingga bisa menghentikan konfrontasi dan membangun perdamaian melalui perbaikan komunikasi dan regenerasi ekonomi dan politik (Fetherston 2000). Beberapa kelebihan *peacekeeping* antara lain adanya legitimasi, pembagian beban, kemampuan untuk mengerahkan tentara dan polisi di berbagai belahan dunia, serta berintegrasi dengan *peacekeepers* sipil. Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) memiliki *peacekeeping* untuk memastikan keamanan dengan tiga prinsip dasar: adanya konsensus, imparial, dan tidak menggunakan kekuatan militer kecuali untuk *self-defense*. Operasi *peacekeeping* memiliki tujuan untuk memfasilitasi proses politik, membantu pelucutan senjata, *disarmament* (pelucutan senjata), *demobilization* (demobilisasi), dan *reintegration* (reintegrasi para kombatan). Selain itu juga mempromosikan Hak Asasi Manusia (HAM), serta memastikan restorasi peraturan hukum.

*Peacemaking* adalah rangkaian upaya untuk menghasilkan kesepakatan damai bagi pihak-pihak yang berkonflik. Tujuannya adalah untuk membawa konflik dan kekerasan menuju dialog dengan mencari jalan tengah dan kesepakatan dari perbedaan yang ada melalui representasi lembaga tertentu. Termasuk dalam lembaga ini adalah Lembaga Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) ataupun lembaga mediator perdamaian lainnya. Selain PBB dan lembaga mediator ini, aktor lainnya termasuk pemerintah, organisasi regional, sekelompok negara, individu ataupun lembaga non-pemerintah. Berdasarkan Artikel 33 Piagam PBB, negosiasi, penyelidikan, mediasi, konsiliasi, arbitrase, penyelesaian yudisial, dan bantuan dari agensi atau aturan regional merupakan model-model intervensi secara damai. Selain itu juga bisa melalui jalur hukum internasional yaitu *International Court of Justice* atau ICJ (Ouellet 2003).

*Peacebuilding* merupakan upaya identifikasi dan dukungan penguatan struktur untuk memastikan perdamaian yang berkelanjutan dan menghindari berulangnya konflik. Beberapa usaha untuk ini termasuk restorasi keteraturan (*order*), pelatihan untuk personil keamanan, promosi HAM, reformasi, dan penguatan institusi pemerintah (Fetherston 2000). Intervensi ini dilakukan melalui penanganan berbagai isu utama yang memengaruhi fungsi masyarakat dan negara serta memperkuat kapasitas nasional dengan efektif. *Peacebuilding* juga mengupayakan agar sebuah negara dapat bertransisi dari kondisi konflik menuju perdamaian

dengan mulus dan menempatkan perdamaian sebagai syarat mutlak bagi pembangunan yang berkelanjutan.

Dibandingkan dengan kajian dan intervensi pendekatan perdamaian, kajian tentang keadilan transisi di berbagai tempat di dunia berkembang belakangan sekitar dua puluh tahun terakhir. Paige Arthur (2009) berpendapat bahwa bagi sebagian besar aktivis dan praktisi, munculnya bidang kajian keadilan transisi merupakan konsekuensi dari perkembangan gerakan HAM yang lebih luas, terutama dalam konteks demokratisasi di Amerika Latin dan negara-negara Eropa Selatan pada era 1970-an dan 1980-an. Para aktivis demokrasi dalam pemerintahan berusaha mencari cara-cara baru dan kreatif untuk mengatasi berbagai persoalan ketidakadilan masa lalu. Mereka mulai mengembangkan kerangka keadilan transisi untuk memperkuat demokrasi yang baru dan untuk memenuhi kewajiban moral dan hukum yang diartikulasikan oleh gerakan HAM baik domestik maupun internasional. Meski tidak spesifik muncul dari konteks konflik, namun pendekatan ini mengenali bahwa konflik dan pelanggaran HAM muncul dari rezim otoritarian.

Dalam definisinya yang paling sederhana, Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa tahun 2004 mendefinisikan keadilan transisi sebagai berbagai proses dan mekanisme yang terkait dengan upaya masyarakat untuk berdamai dengan warisan pelanggaran besar-besaran di masa lalu, untuk memastikan akuntabilitas, memastikan keadilan, dan mencapai rekonsiliasi. Upaya untuk menyelesaikan kasus-kasus ketidakadilan masa lalu dapat dilakukan oleh negara melalui berbagai langkah dan mekanisme. Mekanisme yang paling sering disebut dalam literatur adalah pengadilan, pencarian kebenaran, reparasi, dan reformasi kelembagaan. Pengadilan bertujuan untuk memberikan keadilan hukum bagi korban, dan untuk membangun atau memperkuat sistem peradilan dan aturan hukum di negara-negara yang bertransisi. Upaya-upaya tersebut juga bertujuan untuk mencerminkan seperangkat norma sosial baru berdasarkan penghormatan terhadap hak asasi manusia dan dapat menjadi titik awal untuk proses reformasi dan membangun kepercayaan di lembaga-lembaga pemerintah (Van Zyl 2005, h. 211).

Mekanisme pencarian kebenaran adalah upaya untuk menetapkan kebenaran tentang kejahatan masa lalu. Termasuk dalam mekanisme ini adalah komisi kebenaran—badan yang bertugas mengungkap apa yang terjadi selama pelanggaran hak asasi manusia—atau upaya nasional dan internasional lainnya, seperti penelitian sejarah besar atau dokumentasi kekerasan

dan korban kekerasan, dan penggalian kuburan atau ekshumasi. Dalam banyak konteks, pengungkapan kebenaran terkait dengan rekonsiliasi karena sebagian besar ahli percaya rekonsiliasi hanya dapat dicapai jika korban di masa lalu mendapatkan pengakuan atas kebenaran secara resmi.

Kebijakan reparasi mempertimbangkan persyaratan fisik, atau kewajiban moral kepada korban dan penyintas pelanggaran HAM. Reparasi dapat mencakup kompensasi ekonomi dan upaya non-material termasuk pengakuan simbolis seperti permintaan maaf resmi, dan memorialisasi. Tidak seperti pengadilan, pencarian kebenaran, dan reformasi kelembagaan, mekanisme reparasi lebih fokus pada pengalaman dan kebutuhan korban secara langsung.

Sementara itu, para ilmuwan meyakini reformasi terhadap lembaga yang memiliki sejarah pelaku kekerasan, termasuk institusi keamanan dan hukum, merupakan kebutuhan untuk mencegah terulangnya pola-pola pelanggaran. Salah satu bentuk reformasi konkretnya adalah menerapkan mekanisme evaluasi atau rekam jejak dalam karier, atau disebut juga dengan *vetting*. Istilah '*vetting*' biasanya digunakan tumpang tindih dengan istilah ilustrasi yang merujuk pada konteks pascakomunis (Duthie 2007, hh. 17-18).

Selain keempat mekanisme ini, ada juga studi ekstensif dan perdebatan tentang amnesti dan perannya dalam penerapan keadilan transisi. Tricia Olsen et al. (2010) mendefinisikan amnesti sebagai pernyataan resmi negara bahwa individu atau kelompok yang dituduh atau dihukum karena melakukan pelanggaran hak asasi manusia tidak akan dituntut atau akan diampuni atas kejahatan mereka dan dibebaskan dari penjara. Ada pergeseran paradigmatis dalam dekade terakhir dalam hukum HAM internasional dan lingkaran hukum pidana internasional, yakni amnesti semestinya hanya bisa dilakukan dengan syarat hukum. Artinya, untuk menjadi sah, amnesti harus sesuai dengan norma hukum, atau mematuhi standar "amnesti yang memenuhi syarat": tidak boleh menghalangi penuntutan untuk kejahatan perang, kejahatan perjanjian tertentu, dan kejahatan terhadap kemanusiaan (Laplanche 2009, h. 4).

Baik dalam pendekatan perdamaian maupun keadilan transisi, perempuan juga menjadi bagian penting dalam kajian maupun program-programnya. Umumnya kajian-kajian kedua pendekatan ini memberi fokus pada perempuan sebagai korban konflik maupun korban pelanggaran HAM berat karena peran gendernya di masyarakat. Perempuan tidak saja menjadi korban kekerasan dalam kapasitasnya sebagai individu, tetapi

juga sebagai simbol kolektif yang ditargetkan oleh musuh untuk menguasai kolektif tersebut.

Berangkat dari pengalaman bahwa perempuan menjadi kelompok yang rentan dalam situasi konflik ataupun pelanggaran HAM berat, maka penting untuk memastikan perempuan menjadi salah satu penerima manfaat utama sekaligus agen dari perdamaian maupun keadilan transisi. Baik pendekatan perdamaian maupun keadilan transisi mensyaratkan keterlibatan perempuan dalam berbagai tingkatan. Dalam pengambilan keputusan, dari mulai perjanjian damai hingga implementasi perdamaian dan mekanisme keadilan transisi, perempuan harus diikutsertakan untuk memastikan program-program bisa mengenali pengalaman dan kebutuhan spesifik perempuan, termasuk dalam kaitannya dengan keluarga dan anak-anak. Begitu pun dalam pelaksanaan berbagai kebijakan dan program, perempuan dalam jumlah signifikan harus bisa mengakses dan hadir. Dalam pendekatan perdamaian, perempuan merupakan agen aktif yang menggunakan jaringan dan strateginya sendiri untuk memastikan perdamaian yang berkelanjutan. Perempuan juga harus secara aktif terlibat dalam mekanisme penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu, ini termasuk untuk memastikan kekerasan seksual tidak luput dari upaya pengungkapan kebenaran, keadilan, dan reparasi.

Isu perempuan merupakan salah satu dari hal-hal lain yang sebetulnya menunjukkan adanya keterkaitan antara pendekatan perdamaian dan keadilan transisi. Debat seputar mana yang lebih dulu, *peace* (damai) atau *justice* (keadilan) pada praktiknya sering kali saling berkelindan. Sehingga dalam beberapa tahun terakhir ini, kedua pendekatan dianggap sebagai satu keharusan yang saling melengkapi (Simpson 2017, h. 3).

Persoalannya, prinsip-prinsip dalam kedua pendekatan ini sering kali masih ada di tataran normatif. Simpson (2017) melihat pendekatan normatif bisa menjadi tantangan tersendiri dalam praktiknya. Misalnya, pengadilan untuk menuntut mereka yang paling bertanggung jawab terhadap pelanggaran HAM masa lalu sering kali sulit dilakukan ketika pilihannya adalah keberlanjutan perdamaian terusik oleh ketegangan antara pihak-pihak yang pernah berkonflik. Praktisi keadilan transisi yang umumnya berlatar belakang HAM, biasanya secara keras menuntut prinsip-prinsip keadilan universal yang diatur dalam beragam hukum internasional untuk diberlakukan agar korban mendapatkan keadilannya dan ada standar untuk memastikan ketidakberulangan di masa depan, meskipun menyadari bahwa ini dapat mengundang

ketegangan pada pihak-pihak yang bersepakat untuk berdamai. Pada saat yang sama, praktisi perdamaian yang berkeinginan pertumpahan darah tidak terjadi lagi, berupaya keras memastikan agar perdamaian terus berlangsung meskipun sering kali meninggalkan prinsip keadilan ataupun pengungkapan kebenaran.

Ketegangan ini juga terlihat dalam dinamika pascakonflik di Aceh maupun konflik di Papua. Di Aceh, MoU Helsinki yang kemudian diperkuat lagi dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) mensyaratkan kewajiban pemerintah Indonesia membentuk sejumlah mekanisme keadilan transisi seperti Pengadilan HAM, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR Aceh), dan pemberian amnesti. Pasca MoU, program *peacebuilding* pascakonflik di Aceh berfokus pada tiga aspek: perlucutan senjata dan dekomisioning, demobilisasi GAM, dan reintegrasi mantan kombatan. Clarke, Wandita, dan Samsidar (2008) mencatat proses-proses ini meminggirkan narasi dan pengalaman korban, sehingga agenda keadilan transisi ditinggalkan.

Perhatian pada isu pelanggaran HAM dan keadilan transisi baru mendapat perhatian setelah masyarakat sipil mendesakkan sejumlah agenda yang ada di MoU, khususnya pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Selama beberapa tahun, masyarakat sipil mengadvokasi dan melobi berbagai pihak, baik pemerintah dan pemerintah daerah serta elemen GAM yang ada di sejumlah partai lokal dan nasional. Dibatalkannya Undang-Undang tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (UU KKR) di tingkat nasional oleh Mahkamah Konstitusi juga memberi dampak pada upaya tersebut. Hal ini karena di dalam ketentuan UUPA, KKR Aceh secara kelembagaan ada di bawah KKR Nasional, meskipun hal ini tidak disyaratkan dalam MoU, produk politik yang menjadi dasar bagi UUPA. Upaya masyarakat sipil mengupayakan pembentukan KKR Aceh (KKRA) pada akhirnya berhasil dengan diresmikannya Qanun No. 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh. KKRA mulai bekerja di tahun 2016 dan saat ini sedang menyelesaikan laporan periode pertama para komisionernya.

Di Papua, elemen keadilan transisi termuat dalam UU Otonomi Khusus, khususnya terkait pengadilan HAM dan KKR. Namun seiring dengan terus berlangsungnya konflik, mekanisme-mekanisme ini tidak pernah secara serius direalisasikan oleh Pemerintah. Minimnya komitmen pemerintah terutama Jakarta merupakan salah satu faktor utamanya (ICTJ & ELSHAM 2012). Satu-satunya Pengadilan HAM yang pernah dilakukan

adalah untuk kasus penembakan sejumlah mahasiswa dalam peristiwa Abepura di tahun 2000. Tidak ada yang mendapat hukuman dari pengadilan tersebut dan penyelidikan Komnas HAM terkait peristiwa Wasior dan Wamena berdarah di tahun 2003 dan 2004 juga tidak pernah ditindak lanjuti oleh Kejaksaan Agung.

Sebelum UU Otsus, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) melakukan penelitian yang menghasilkan apa yang disebut dengan *Papua Road Map*. Penelitian ini melihat konflik sepanjang 2004 hingga 2008 di Papua dan mengemukakan empat masalah utama konflik yang terus berlanjut di Papua: (1) marginalisasi dan diskriminasi; (2) kegagalan pembangunan; (3) kekerasan negara dan pelanggaran HAM; dan (4) sejarah dan status politik Papua (Widjojo 2009). Bisa dibilang ini kajian yang melihat secara komprehensif berbagai dimensi yang kompleks dalam konflik di Papua, yang membuat solusi konflik selama ini gagal karena hanya melihat konflik secara parsial. Dari keempat akar masalah tersebut, LIPI merekomendasikan solusi yang dua diantaranya mengombinasikan pendekatan keadilan transisi dan perdamaian, yaitu rekonsiliasi dan pengadilan HAM serta dialog damai.

Pada praktiknya, dua rekomendasi ini tidak bisa dijalankan bersamaan. Pengadilan HAM dan KKR sebagai bagian dari pendekatan keadilan transisi tidak bisa terjadi dengan efektif selama belum ada perdamaian di tanah Papua. Kepemimpinan di Jakarta sampai hari ini menutup kemungkinan tersebut. Dalam istilah Muridan Widjojo, salah satu inisiator JDP dari LIPI, yang disampaikan kepada penulis di tahun 2013, inisiatif ini ibarat "menebas ilalang untuk membersihkan tanah lapang. Setelah tanah itu bersih, barulah kita bisa duduk bersama termasuk membicarakan mekanisme keadilan transisi".

Tim LIPI kemudian menjadi salah satu pencetus pembentukan Jaringan Damai Papua (JDP) yang bergerak bersama masyarakat sipil untuk mengupayakan dialog damai antara berbagai elemen di Papua dan pemerintah Indonesia. Inisiatif ini yang paling berkembang hingga hari ini dalam hal upaya *peacemaking* di Papua. Tidak seperti Aceh, upaya penyelesaian konflik di Papua tertutup dari kemungkinan melibatkan pihak di luar Indonesia.

### **Melampaui Konflik: Transformasi dan Keadilan untuk Perempuan**

Praktisi dan akademisi sejak lama juga melihat peran dan pengalaman perempuan dalam kedua pendekatan

tersebut, baik di Aceh maupun Papua. Fokus yang paling dominan adalah terkait dengan pengalaman kekerasan perempuan. Kekerasan terhadap perempuan di Aceh lebih awal dikaji, sebelum Aceh keluar dari konflik (Wahyuningroem 2000; Noerdin 2005). Pascakonflik, pemantauan kekerasan dan akses informasi untuk mendokumentasikan kekerasan terhadap perempuan di Aceh menjadi jauh lebih mudah. Sementara di Papua, Komnas Perempuan mengambil inisiatif awal untuk mendokumentasikan kekerasan terhadap perempuan di Papua di tahun 2009 (Komnas Perempuan 2010). Beberapa kajian lain dilakukan juga secara unik oleh *Asia Justice and Rights* (AJAR), yang lebih mengedepankan reparasi dan pengungkapan kebenaran oleh perempuan korban (Wandita & Yolanda 2017)

Pengalaman kekerasan perempuan dalam pendekatan perdamaian dan keadilan transisi dianalisis lebih mendalam dalam beberapa kajian internasional. Pada tahun 2013 Komite Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW Committee) mengeluarkan Rekomendasi Umum No. 30 sebagai rujukan bagi negara-negara penandatanganan Konvensi CEDAW, termasuk Indonesia, dalam mengupayakan penghapusan diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan dalam konteks konflik. Kemudian, pada tahun 2015 PBB mengeluarkan tiga kajian terhadap bangunan dan program PBB untuk isu pencegahan, penanganan, dan penyelesaian konflik bersenjata secara global. Tiga kajian ini adalah: (1) *Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*, yang memeriksa kemajuan pelaksanaan komitmen dalam agenda WPS; (2) *Report of the Advisory Group of Experts for the UN Peace Building Architecture* untuk melihat pendekatan PBB dalam upaya membangun perdamaian; serta (3) *Report of the High-level Independent Panel on Peace Operation* untuk melihat kebutuhan dan pendekatan PBB untuk perdamaian (*peacekeeping*).

Ketiga kajian tersebut menyebutkan bahwa pemenuhan hak-hak perempuan perlu memperhatikan setidaknya tiga hal. Yang pertama adalah fakta bahwa konflik yang akhir-akhir ini muncul di berbagai belahan bumi menjadi lebih kompleks dan melibatkan lebih banyak pihak termasuk aktor non-negara seperti korporasi, penyelundup, aktor lokal dan bersifat internasional serta lintas negara. Akar konflik pun menjadi kompleks dengan melibatkan identitas dan konservatisme nilai tertentu yang sering kali menindas perempuan. Kedua, perubahan konflik dan dampak-dampaknya harus dipahami dari sisi kebutuhan dan kondisi yang dihadapi perempuan dalam situasi konflik

tertentu. Ketiga, kajian tinjauan ini mengakui pluralitas dalam kelompok-kelompok, termasuk perempuan, sehingga memiliki kebutuhan yang berbeda pula. Meski demikian, tetap dibutuhkan pendekatan yang inklusif dan setara dalam hal pencegahan dan penanganan konflik. Termasuk yang utama dalam hal ini adalah kesetaraan partisipasi.

Secara khusus, *Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325* menganalisa berbagai perubahan konflik dan tantangannya bagi perempuan dalam menciptakan perdamaian dan keadilan. Dalam analisisnya, studi ini melihat adanya kebutuhan pendekatan transformatif untuk memastikan perlindungan dan pemenuhan hak perempuan di wilayah konflik. Kebutuhan ini dinilai tidak sepenuhnya mampu diakomodasi oleh berbagai mekanisme yang dibangun dari kerangka perdamaian dan keadilan transisi. Kritik utama adalah terkait partisipasi perempuan, serta keterbatasan dalam mengenali dan mengintervensi ketidakadilan struktural di masyarakat.

Dalam soal peran dan partisipasi perempuan, UN Women (2015) menyebutkan bahwa dalam praktiknya, mekanisme-mekanisme keadilan transisi tidak memberi ruang keterlibatan yang cukup bagi perempuan. Pengalaman kekerasan perempuan hanya dihadirkan dalam berbagai mekanisme keadilan transisi untuk memotret spektrum kekerasan yang terjadi, namun tidak berkontribusi pada analisa akar konflik yang menyebabkan kekerasan tersebut. Perempuan nyaris tidak pernah dilibatkan dalam tahapan perencanaan hingga pelaksanaan, terlebih dalam hal kepemimpinan. Mekanisme keadilan transisi gagal melibatkan perempuan karena baik perang maupun upaya damai merupakan wilayah yang masih didominasi laki-laki, sehingga absennya kehadiran perempuan berimbas pada desain dan implementasi mekanisme yang tidak mampu mengenali pengalaman serta kebutuhan perempuan (UN Women 2015, hh. 109-110).

Kritik kedua terhadap keadilan transisi terkait dengan ketidakmampuannya mengenali dan mengintervensi struktur ketidakadilan dan kerentanan yang dihasilkan oleh sistem perang serta aturan represif (UN Women 2015, h. 110). Dalam hal ini, perempuan direduksi sebatas pengalaman kekerasan mereka semata tanpa mencoba menganalisa relasi gender yang mengakibatkan munculnya kekerasan. Dengan kata lain, kekerasan keseharian menjadi perhatian utama dalam keadilan transisi tanpa bisa merelasikan dengan kekerasan struktural. Selain itu, keadilan transisi juga tidak mampu

mengintervensi lima tantangan yang dibutuhkan untuk transformasi struktural di masyarakat sebagaimana yang diidentifikasi oleh Gready & Robins (2014): (1) kemiskinan dan ketidaksetaraan; (2) eksploitasi sumber daya dan degradasi lingkungan; (3) tingginya kekerasan politik, sosial, dan kriminal; (4) lemahnya institusi dan peran negara; dan (5) marginalisasi yang berkelanjutan terhadap kelompok tertentu termasuk perempuan dan anak. Kelima hal ini, bila tidak ditangani dengan baik, akan selalu berpotensi memunculkan konflik dan ancaman keamanan.

Melihat keterkaitan antara kekerasan keseharian dan kondisi struktural, berbagai kajian feminis menggarisbawahi interseksi atau persilangan antara analisis gender dengan identitas lainnya yang memungkinkan diskriminasi maupun peluang perempuan keluar dari opresi. Kajian-kajian ini menekankan perlunya pendekatan holistik yang mengakomodasi universalisme HAM, mengenali akar kekerasan individual dan struktural, serta menganalisa hierarki sosial dan ekonomi yang ada di masyarakat. Kajian demikian memungkinkan kita untuk memahami identitas yang saling berkelindan, relasi kuasa yang bekerja di balik itu dan menekankan pada upaya penanganan dari bawah ke atas, serta melihat peluang-peluang tidak terbatas pada legal formal semata sehingga memungkinkan respons sosial politik yang lebih luas.

Pendekatan transformatif menjadi sebuah pilihan yang memenuhi ekspektasi tersebut dan dianggap relevan dalam konteks perubahan dan dinamika global akhir-akhir ini. Meski demikian, pendekatan transformatif bukan dimaksudkan untuk menggantikan keadilan transisi, melainkan menjadi sebuah tahapan lebih maju lagi yang perlu diaplikasikan dari beragam mekanisme yang ada. Secara sederhana, keadilan transformatif dipahami sebagai sebuah strategi dan pendekatan penanganan konflik dan pascakonflik yang diarahkan bagi perubahan mendasar dan berkelanjutan di masyarakat. Tujuan utamanya adalah mengenali beragam pelanggaran HAM perempuan semasa konflik maupun pascakonflik, serta meningkatkan akses dan partisipasi perempuan dalam perencanaan dan implementasi keadilan transisi. Keadilan transformatif berpotensi menguatkan komunikasi untuk perdamaian yang berkelanjutan (Lambourne 2009), dan memberi ruang untuk melihat komunitas yang terdampak oleh kekerasan sistematis serta kemungkinan untuk memutus kekerasan struktural (Eriksson 2009).

Tidak hanya untuk konteks konflik dan pascakonflik, pendekatan transformatif juga berguna untuk masyarakat

tidak terdampak konflik. Dalam masyarakat tanpa konflik ini, isu-isu keamanan terutama bagi kelompok marginal, juga menjadi perhatian (Pankhurst 2003). Mengenali kekerasan struktural akan membantu juga untuk mengidentifikasi peran negara yang efektif dalam menangani dan mencegah kekerasan dan diskriminasi terhadap kelompok subordinat khususnya perempuan, termasuk memastikan kekerasan serupa tidak akan terulang lagi di kemudian hari. Di samping itu, yang juga penting adalah peran yang dapat dilakukan oleh aktor-aktor non-negara termasuk berbagai elemen masyarakat sipil dan pembela HAM (*human rights defenders*) dan memastikan partisipasi elemen ini dalam seluruh proses yang ada.

### **Kerangka Legal Formal sebagai Modal Awal untuk Keadilan Transformatif bagi Perempuan**

Adakah ruang untuk penerapan keadilan yang lebih transformatif untuk perempuan?

Meskipun aspek transformatif masih perlu diurusutamakan dalam kajian dan program-program konflik dan pascakonflik Aceh dan Papua, akademisi, praktisi, dan pemerintah perlu melihat pada potensi dan landasan formal yang ada sebagai titik berangkat. Landasan ini adalah sejumlah komitmen dan kebijakan yang ada di Indonesia, baik di tingkat nasional maupun daerah.

Komnas Perempuan pernah melakukan kajian kebijakan terkait perlindungan dan pemenuhan hak perempuan korban di wilayah konflik (Yentriyani et al. 2018). Penulis mengerangkakan kebijakan ini dalam kerangka keadilan transformatif, yakni ke beberapa ruang: (1) pengakuan pada akar masalah struktural dalam masyarakat, (2) pendekatan sipil dan politik (sipol) dan ekonomi sosial dan budaya (ekosob) dalam penanganan konflik dan kekerasan terhadap perempuan, (3) pelibatan dan partisipasi perempuan dan masyarakat luas, dan (4) penguatan peran Negara.

Dalam hal pengakuan pada persoalan struktural dalam akar masalah konflik dan pengintegrasian isu struktural ini dalam penanganan konflik, beberapa perundangan mengakui fakta diskriminasi dan kekerasan yang terjadi terhadap perempuan, namun tidak secara spesifik menyebutkan persoalan struktural yang menjadi akar masalah konflik. Dua UU, yakni UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM dan UU No. 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (PKS), menegaskan pengakuan atas kerentanan perempuan dalam masyarakat namun

tidak menjelaskan lebih lanjut persoalan struktural yang menyebabkan kerentanan tersebut. Lebih tegas lagi, Pasal 45 UU ini menyebutkan bahwa "Hak wanita dalam Undang-undang ini adalah hak asasi manusia".

UU Penanganan Konflik Sosial (PKS) mengintegrasikan beberapa langkah reintegrasi termasuk perbaikan berbagai struktur dan kerangka kerja penyebab ketidaksetaraan dan ketidakadilan, termasuk kesenjangan ekonomi. Ini berarti bahwa UU ini mengenali adanya ketidakadilan struktural dalam hal ekonomi terhadap perempuan. Pengakuan terhadap pengalaman spesifik perempuan sebagai ibu serta fungsi reproduksi perempuan dapat kita temukan dalam beberapa kebijakan seperti UU PKS dan Penanganan Bencana, yang berimplikasi pada penanganan dan pemulihan yang lebih spesifik bagi perempuan. Untuk konteks Papua, UU Otsus memberikan pengakuan khusus terkait HAM perempuan dalam Pasal 47: "Untuk menegakkan Hak Asasi Manusia kaum perempuan, Pemerintah Provinsi berkewajiban membina, melindungi hak-hak dan memberdayakan perempuan secara bermartabat dan melakukan semua upaya untuk memosisikannya sebagai mitra sejajar kaum laki-laki".

Ruang kedua dari potensi transformatif dalam kebijakan adalah pengadopsian pemenuhan hak sipil politik (sipol) dan hak ekonomi sosial dan budaya (ekosob) sebagai bagian dari penanganan konflik dan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan. Pemenuhan kedua hak ini pada dasarnya tidak bisa terpisahkan, umumnya dalam bentuk keadilan retributif dengan proses yudisial dan keadilan restoratif seperti pemulihan, pengungkapan kebenaran dan sebagainya. Dalam hal retributif, UU Pengadilan HAM tidak mengatur spesifik pada akses perempuan atas keadilan meskipun secara khusus memasukkan perkosaan, perbudakan seksual, pelacuran paksa, pemaksaan kehamilan dan kontrasepsi serta kekerasan seksual lainnya sebagai bagian dari kejahatan terhadap kemanusiaan (Pasal 9 butir g).

Selain aspek retributif, beberapa UU juga mengatur tentang aspek keadilan restoratif dalam penanganan konflik dan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang lebih bertujuan sebagai pemenuhan hak ekosob. Bentuknya mulai dari pengakuan negara hingga reparasi menyeluruh. UU Pengadilan HAM menyebutkan perlunya pengakuan negara dan pemulihan korban sebagai bentuk kepuasan korban. Ini termasuk perlindungan saksi dan korban serta bentuk-bentuk kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi untuk korban (Pasal 34 dan 35). Sementara itu, UU PKS mengintegrasikan persoalan konflik dalam layanan kesehatan jiwa dan

kesejahteraan sosial. Di Pasal 38, UU ini menyebutkan sejumlah intervensi sebagai bagian dari rehabilitasi yang mengutamakan pendekatan restoratif dengan memasukkan sejumlah elemen pemenuhan hak ekso, diantaranya: pemulihan psikologis korban konflik dan perlindungan kelompok rentan, pemulihan kondisi sosial, ekonomi, budaya, keamanan, dan ketertiban, dan pemulihan ekonomi dan hak keperdataan, serta peningkatan pelayanan pemerintahan. Secara spesifik, rehabilitasi juga memasukkan upaya pemenuhan kebutuhan dasar spesifik perempuan, anak-anak, lanjut usia, dan kelompok orang yang berkebutuhan khusus dan pemenuhan kebutuhan dan pelayanan kesehatan reproduksi bagi kelompok perempuan (Pasal 38 (2) butir g dan h). UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanganan Bencana juga mengakomodasi kebutuhan perempuan sebagai bagian dari kelompok rentan, khususnya dalam identitas sebagai Ibu hamil dan melahirkan, sehingga upaya penanganan lebih menggarisbawahi peran tersebut. Sementara itu, UU No. 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban juga mengintegrasikan pemenuhan hak sipol dan ekso dalam upaya perlindungan dan pemulihan saksi dan korban.

Meskipun dalam aspek penanganan berbagai kebijakan ini sudah lebih spesifik mengatur ketentuan pemenuhan hak sipol dan ekso, namun tidak ada perhatian khusus pada pendidikan perdamaian sebagai bagian dari pencegahan konflik. Hal-hal yang terkait dengan pencegahan diatur secara umum dan lebih banyak dibebankan kepada pemerintah daerah. Penanganan dan pemulihan konflik masih bersifat umum dan mendesak untuk jangka pendek. Misalnya untuk tanggap darurat, UU PKS menyebutkan tentang evakuasi dan penghentian kekerasan namun tidak dijelaskan lebih rinci. Untuk penanganan pascakonflik, tidak ada perhatian khusus pada pemulihan psikososial, namun hal ini masuk dalam UU Penanganan Bencana sebagai bentuk tanggap darurat dan perlindungan.

Ruang ketiga dalam keadilan transformatif adalah pelibatan dan partisipasi perempuan serta masyarakat, termasuk dalam hal ini adalah kemitraan dengan berbagai elemen non-negara. Di hampir semua kebijakan di tingkat nasional yang terkait dengan konflik, peran perempuan disebutkan secara eksplisit bahkan hingga keharusan pelibatan dan partisipasi perempuan. *Affirmative action* 30% untuk keterlibatan perempuan disebutkan tidak saja dalam paket UU Politik (UU Partai Politik dan Sistem Pemilu) tapi juga dalam UU HAM, PKS

dan Penanganan Bencana serta dalam Permenkokesra No. 7 Tahun 2014 tentang Rencana Aksi Nasional tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Konflik Sosial (RAN P3AKS). Dalam UU PKS dan RAN P3AKS, secara eksplisit diakui bahwa perempuan merupakan agen perdamaian, sehingga perempuan harus dilibatkan dalam berbagai proses penyelesaian konflik dan pascakonflik. Dalam UU PKS, perempuan harus terwakili minimal 30% dalam satuan tugas penyelesaian konflik sosial (Pasal 47). Dalam UU No. 31 Tahun 2014 tentang revisi atas UU Perlindungan Saksi dan Korban, keterwakilan perempuan menjadi pertimbangan dalam pembentukan dewan penasihat (Pasal 16D). Keterwakilan perempuan juga diatur di dalam UU Pemerintahan Aceh (UUPA) dan UU Otonomi Khusus Papua. UU PA menyebutkan kewajiban minimal 30% perempuan dalam DPRA dan partai politik lokal, serta keterwakilan perempuan dalam MPU dan Wali Nanggroe. Sementara itu, dalam UU Otsus Papua, perempuan harus terwakili dalam Majelis Rakyat Papua (MRP).

Ruang keempat keadilan transformatif melihat bagaimana berbagai kebijakan yang ada menyebutkan tentang penguatan peran dan institusi Negara. Secara umum, berbagai kebijakan yang terkait konflik sudah menjelaskan adanya pemisahan tugas dan kewenangan antara pemerintah, kepolisian, dan TNI dalam penanganan konflik dan bencana. Dalam hal pemenuhan HAM, UU HAM mengatur peran dan mandat Komnas HAM secara rinci, meskipun masih dinilai kurang memberikan kewenangan kepada lembaga ini sebagaimana kewenangan yang diberikan kepada lembaga independen lain seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yakni dalam hal kewenangan untuk melakukan penyelidikan *projustisia*. Selain Komnas HAM, peran dan mandat Komnas Perempuan juga diatur dalam kebijakan sebagaimana disampaikan di bab sebelumnya. LPSK juga memiliki peran besar dalam hal pemenuhan hak keamanan dan pemulihan saksi dan korban termasuk untuk kasus konflik dan pelanggaran HAM. UU PKS secara lebih progresif mengadopsi perbaikan struktur dan kerangka kerja yang menyebabkan ketidaksetaraan dan ketidakadilan dalam fase pemulihan dari konflik, yang dapat diterjemahkan dalam perbaikan di sektor tata kelola pemerintahan, reformasi peradilan, dan reformasi sistem keamanan.

Meskipun tidak mendetail, namun ketentuan ini menjadi landasan bagi penguatan institusi Negara yang lebih menjamin pemenuhan HAM perempuan, khususnya dalam hal reformasi sektor keamanan. Termasuk dalam hal ini adalah perlunya reformasi

pendekatan perdamaian dan ketahanan yang selama ini masih bertumpu pada keamanan-teritorial dalam kerangka pemulihan konflik yang kerap dibatasi dengan larangan melakukan perbuatan yang “membahayakan keutuhan NKRI” terutama untuk konteks otonomi khusus Papua dan Aceh.

Meskipun Syariah Islam menjadi kekhususan di Aceh, secara legal formal kewenangan penerapannya tidak dibatasi tegas untuk tunduk pada Konstitusi, sebaliknya memungkinkan kriminalisasi yang tidak dikenal dalam hukum nasional (Pasal 129 (2) UUPA). Demikian pula perluasan kewenangan lembaga hukum peradilan (Kejaksaan dan Mahkamah Syariah) dalam kaitannya dengan pelaksanaan Syariat Islam tidak dibatasi dalam kerangka integritas hukum nasional. Dalam praktiknya, sering kali ini menimbulkan ketidakadilan dan kekerasan baru, khususnya terhadap perempuan.

## Kesimpulan

Kekerasan terhadap perempuan selalu inheren dalam setiap konflik maupun pascakonflik. Dua pendekatan utama dalam kajian maupun program di wilayah konflik/pascakonflik adalah perdamaian dan keadilan transisi. Kedua pendekatan ini memberi perhatian khusus pada narasi dan pengalaman kekerasan yang dialami perempuan dan berupaya memastikan agar perdamaian maupun keadilan di masa pascakonflik juga menguntungkan perempuan serta memastikan perempuan hadir dalam proses maupun pengambilan keputusan. Tulisan ini mencoba mendiskusikan dua pendekatan tersebut dan bagaimana keduanya bisa memberi solusi keadilan bagi perempuan yang sifatnya transformatif.

Pendekatan perdamaian menekankan fokusnya pada upaya-upaya yang perlu dilakukan oleh berbagai pihak untuk memastikan tidak terjadi lagi kekerasan berdarah terutama oleh pihak-pihak yang terlibat dalam konflik. Sementara itu, keadilan transisi bertujuan memutus impunitas dan membawa pertanggungjawaban negara atas pelanggaran HAM yang terjadi selama konflik, termasuk memastikan ketidakberulangannya di masa depan. Kedua pendekatan ini menyadari kekerasan berlapis terhadap perempuan dalam situasi konflik. Namun demikian, upaya perdamaian dan keadilan umumnya lebih melihat kepada praktik dan dampak langsung kekerasan serta bagaimana pemulihan yang paling baik untuk perempuan. Keadilan transisi melihat lebih jauh lagi, yakni bagaimana proses penuntutan (*prosecution*) dengan kerangka *retributive* bisa memberi

kepastian penegakan hukum dan keadilan formal bagi perempuan. Secara normatif, pilihan perdamaian atau keadilan tidak terlalu berdampak pada perempuan. Namun dalam praktiknya, selalu ada ketegangan antara pilihan perdamaian atau keadilan, termasuk untuk perempuan.

Dalam situasi demikian, yang kemudian tidak mendapat prioritas dalam kedua pendekatan tersebut adalah aspek struktural di masyarakat yang menyebabkan ketidakadilan terhadap perempuan, baik sebelum, selama, maupun sesudah konflik. Konflik umumnya memperkuat ketidakadilan struktural ini, sebagaimana tampak untuk konteks Aceh maupun Papua. Sejumlah kajian merekomendasikan agar baik pendekatan perdamaian maupun keadilan transisi lebih memberi perhatian pada ketidakadilan struktural ini, sehingga perdamaian bisa membawa transformasi yang mendasar bagi pemenuhan HAM perempuan.

Titik berangkat dari upaya ini bisa dimulai dari melihat potensi apa saja yang ada dalam kebijakan di Indonesia terkait dengan upaya transformatif di masyarakat, khususnya dalam kaitannya dengan kekerasan dan ketidakadilan yang dialami perempuan. Hal ini penting untuk menjadi landasan formal bagi kajian maupun program-program di konteks konflik maupun pascakonflik seperti di Aceh dan Papua.

## Daftar Pustaka

- Arthur, P 2009, “How” Transitions” Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice”, dalam *Human Rights Quarterly* 31, no. 2, h. 321-367.
- Clarke, R, Wandita, G & Samsidar 2008, “Considering Victims, The Aceh Peace Process from a Transitional Justice Perspective”, *Occasional Paper Series*, International Center for Transitional Justice, New York.
- Coomaraswamy, R 1999, “Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective: Violence Against Women: Violence against women in the family”. *Report of Special Rapporteur Report on Violence against Women, Its Causes and Consequences*, U.N. Doc. E/CN.4/1999/68, 10 March 1999.
- Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Anak Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam 2021, *Data Kasus Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak di Aceh Tahun 2020*, Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Banda Aceh.
- Duthie, R 2007, “Introduction, in Alexander Mayer-Rieckh dan Pablo de Grieff (eds), *Justice as Prevention, Vetting Public Employees in Transitional Societies*. hh. 17-18, Social Science Research Council, New York.
- Eriksson, M 2009, “Girls and Boys as Victims: Social Workers’ Approaches to Children Exposed to Violence” *Child Abuse Review*:

*Journal of the British Association for the Study and Prevention of Child Abuse and Neglect* 18 No 6, h. 428–445

Farmer, P 2004 "An Anthropology of Structural Violence", *Current Anthropology* 45, no. 3, h. 305–25. <https://doi.org/10.1086/382250>.

Fetherston, AB 2000, Peacekeeping, conflict resolution and peacebuilding: A reconsideration of theoretical frameworks, *International Peacekeeping*, 7:1, hh. 190-218.

Gready, P, Boesten J, Crawford, G dan Wilding P 2010, *Transformative Justice A Concept Note*, Oktober, diakses tanggal 10 Oktober 2021 [https://wun.ac.uk/files/transformative\\_justice\\_-\\_concept\\_note\\_web\\_version.pdf](https://wun.ac.uk/files/transformative_justice_-_concept_note_web_version.pdf).

Gready, P dan Robins, S 2014 "From Transitional to Transformative Justice: A new agenda for practice", *Briefing Note TFJ-01 June 2014*. Centre for Applied Human Rights, University of York.

ICTJ dan ELSHAM 2012, *The Past That Has Not Passed: Human Rights Violations in Papua Before and After Reformasi*, ICTJ, New York.

Jubi 2021, "Penuhi HAM Perempuan dan Anak dalam Pengungsian Internal Akibat Konflik Bersenjata di Intan Jaya dan Nduga", *Jubi.co.id*, 8 Maret 2021, diakses tanggal 10 Oktober 2021, di: <https://jubi.co.id/penuhi-ham-perempuan-dan-anak-dalam-pengungsian-internal-akibat-konflik-bersenjata-di-intan-jaya-dan-nduga/>

KOMNAS Perempuan 2010, *Kesaksian Perempuan Papua Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM 1963-2009: Stop Sudah!*, KOMNAS Perempuan, Jakarta.

Lambourne, W 2013, "Transformative Justice, Reconciliation and Peacebuilding", dalam Susanne Buckley-Zistel, Teresa Koloma Beck, Christian Braun, Friederike Mieth (Eds), *Transitional Justice Theories*, Routledge, London.

Laplante, LJ 2009, "Outlawing Amnesty: The Return of Criminal Justice in Transitional Justice Schemes", dalam *Virginia Journal of International Law*, Vol. 49

Noerdin, E 2005, *Politik Identitas Perempuan Aceh*, Women Research Institute, Jakarta.

Olsen, TD, Payne, LA, Reiter, AG & Wiebelhaus-Brahm, E 2010, "When Truth Commissions Improve Human Rights", *International Journal of Transitional Justice* 4, No. 3, h. 35-37.

Ouellet, J 2003, "Peacemaking." *Beyond Intractability*. Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder, diakses pada 10 Oktober 2021, di: <http://www.beyondintractability.org/essay/peacemaking>.

Pankhurst, D 2008, "The Gendered Impact of Peace", dalam Pugh M., Cooper N., Turner M. (eds) *Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*, New Security Challenges Series, Palgrave Macmillan, London.

Permenkesra No. 7 tahun 2014 tentang Rencana Aksi Nasional tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Konflik Sosial (RAN P3AKS)

Qanun No. 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh

Rahmawati, A, Susilastuti D, Mas'od M, Darwin M 2018, "The Negotiation of Political Identity and Rise of Social Citizenship: A Study of the Former Female Combatants in Aceh Since the Helsinki Peace Accord", *Humaniora*, Volume 30 No. 3, 2018, hh. 237-247.

Simpson, G 2017, 'From the Normative to the Transformative': Defining and Promoting Justice and Human Rights as Part of Violent Conflict Prevention and Peacebuilding, *Journal of Human Rights Practice*, Volume 9, Issue 3, h. 379–400.

Uning, DM 2009, *Female ex-combatants' Reintegration Into Post-conflict Aceh: Women at the Periphery*, tidak diterbitkan.

UN Women 2015, *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325*, UN Women.

United Nations 2015, 'The Challenge of Sustaining Peace, Report of the Advisory Group of Experts for the UN Peace Building Architecture, United Nations.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (PKS).

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua (UU Otsus Papua).

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

Wahyuningroem, SL 2008, *Women's Speak after Tsunami and Conflict*, UNIFEM, Bangkok.

Wahyuningroem, SL 2000, *Kekerasan Militer terhadap Perempuan di Masa Daerah Operasi Militer*, Skripsi, Universitas Indonesia, tidak diterbitkan.

Wandita, G dan Yolanda, S 2017 "Sa Ada Di Sini: Suara Perempuan Papua Menghadapi Kekerasan yang Tak Kunjung Usai". *Papuan Women's Working Group*. AJAR, Jakarta.

Widjojo, M (Ed) 2009, *Papua Road Map Negotiating the Past Improving the Present and Securing the Future*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Yentriyani, A, et al. 2018, *Menata Langkah Maju, Kajian Perkembangan Kebijakan Penyikapan Konflik Selama 20 Tahun Reformasi untuk Pemajuan Pemenuhan HAM Perempuan dan Pembangunan Perdamaian*. KOMNAS Perempuan, Jakarta.

Van Zyl, P 2005, "Promoting Transitional Justice in Post-Conflict Societies", dalam Bryden, A & Hanggi, H. (eds.), *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, DCAF, Geneva.