

EVALUASI SITUASI PEREMPUAN TAHUN 2006 DI ACEH



**GENDER WORKING GROUP
(Kelompok Kerja Gender)**

8 Maret 2007

PENDAHULUAN

Dari Konflik ke PILKADA...

Tahun 2006 menjadi babak baru dalam sejarah Aceh. Pada bulan Agustus 2006, Undang-undang no. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang menjadi salah satu amanat Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka, disahkan. Pada bulan Desember 2006, Pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang juga telah diatur dalam UU no. 11/2006 berjalan dengan lancar.

Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka pada tahun mengakhiri konflik sepanjang lebih dari 30 tahun. Bencana alam karena tsunami dan gempa pada akhir 2004 dan awal 2005 juga telah mendorong kelancaran proses negoisasi kesepahaman. Namun demikian, proses rekonstruksi dan rehabilitasi korban bencana alam serta integrasi dan rehabilitasi korban maupun pihak yang berkonflik masih akan menelusuri jalan panjang.

Yang tersisa dari konflik dan bencana...

Gempa bumi dan tsunami membawa kehancuran besar di Nanggroe Aceh Darussalam. Sekitar 167.000 orang meninggal atau hilang, dan lebih dari 500.000 orang harus menjadi pengungsi. Penghidupan hancur dengan rusaknya tambak, perahu, sawah dan ladang, toko, serta jalan dan infrastruktur pasar dan pertanian. Kemiskinan juga bertambah 325.000 orang, membuat tingkat kemiskinan di Aceh ada di bawah garis kemiskinan nasional.¹

Perempuan mengalami dampak yang paling berat. Mayoritas korban meninggal adalah perempuan.² World Vision memperkirakan 60% dari korban meninggal adalah perempuan, sementara rasio yang selamat adalah 1:3 antara perempuan dan laki-laki.³ Penelitian yang dilakukan Flower Aceh juga menunjukkan bahwa 75 % dari pengungsi yang ada di beberapa barak adalah laki-laki.⁴ Temuan ini sejalan dengan data BPS yang menyebutkan bahwa trend penduduk di wilayah-wilayah yang terkena tsunami berbeda dengan trend di level propinsi, dimana jumlah penduduk perempuan lebih banyak daripada laki-laki (sekitar 51%). Di wilayah-wilayah yang terkena dampak Tsunami, jumlah penduduk perempuan justru lebih sedikit daripada laki-laki.

Sejak April 2005, Pemerintah telah membentuk Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi Aceh - Nias (BRR) yang diberi mandat untuk mengkoordinir bantuan tsunami dan proses rehabilitasi di Aceh pasca tsunami.

Konflik berkepanjangan mengambil banyak korban jiwa, banyaknya rumah yang dirusak atau terbakar, dan pengungsi. Perempuan banyak yang kehilangan suami, dan anak-anak menjadi yatim atau yatim piatu. Paska penandatanganan Nota Kesepahaman,

¹ Laporan BRR, 2005

² OXFAM, 2005.

³ World Vision, 2006 and OXFAM, 2005

⁴ Flower Aceh, 2005 (tidak diterbitkan)

Pemerintah membentuk Badan Reintegrasi Aceh untuk mengelola kegiatan dan dana reintegrasi bagi korban konflik maupun mantan kombatan.

Suatu Analisa tentang Keadaan Perempuan Aceh

Konflik dan bencana seperti tsunami sesungguhnya ibarat membuka lipatan kertas dari sistem sosial yang ada dalam masyarakat. Dalam kondisi paska bencana, kelompok-kelompok yang paling rentan akan tampak dengan jelas. Bencana juga selalu membawa dampak pada meningkatnya kerentanan kelompok-kelompok tersebut terhadap berbagai perubahan yang ada. Penelitian yang pernah dilakukan UNFPA dan OXFAM, bekerjasama dengan Pusat Studi Wanita IAIN Ar-Raniry menunjukkan bahwa dampak terbesar dari tsunami di Aceh tidak hanya pada perubahan demografis tetapi juga pada perubahan relasi gender yang ada dalam masyarakat. Perempuan tidak hanya kehilangan anggota keluarga dan harta benda, mereka juga harus beradaptasi dengan berbagai peran baru untuk menunjang kehidupan dirinya dan keluarganya.

Situasi-situasi perempuan yang ditemui itulah yang menjadi awal dari *paper* ini. Ia menggambarkan catatan kelam kehidupan perempuan Aceh, yang mendorong untuk berkaca tetapi juga mengayun tangan untuk berbagi kekelaman itu pada yang berempati bahkan pada yang harusnya bertanggungjawab atas catatan-catatan hitam tersebut.

Sebagai hasil dari berbagai diskusi oleh aktifis perempuan dan akademisi, beberapa isu utama dianggap merupakan hal yang paling penting untuk dijadikan materi: jender dalam proses dan kemajuan rekonstruksi dan rehabilitasi, dalam reintegrasi, dalam pengembangan dan pelaksanaan hukum, dan dalam pemilihan kepala daerah. Selain itu, keadaan perempuan yang menyangkut pada isu kekerasan juga menjadi satu hal yang dianggap penting untuk ditelaah.

Sebagai sebuah evaluasi, pertanyaan muncul dalam *paper* ini adalah bagaimana proses rekonstruksi dan rehabilitasi dilakukan selama ini. Karena sebuah proses harus dilakukan secara partisipatif, *paper* ini juga membawa keingintahuan mengenai siapa yang dilibatkan dalam proses rekonstruksi dan rehabilitasi. Karena penanganan bencana alam tidak bisa dilepaskan dari sejarah konflik di Aceh, *paper* ini juga ingin melihat bagaimana proses reintegrasi memasukkan persoalan jender ke dalamnya. *Paper* ini juga ingin menggali bagaimana proses penyelesaian konflik, seperti pemilihan langsung dan pembangunan demokrasi, membawa atau mengabaikan keterlibatan perempuan didalamnya. Karena pengembangan dan pelaksanaan aturan dan hukum juga menjadi awal dan bagian dalam proses penanganan konflik dan pembangunan kembali masyarakat Aceh, *paper* ini mengkaji juga proses yang berlangsung dan bagaimana posisi serta dampaknya terhadap perempuan.

Lembaran-lembaran yang tersaji berikut adalah ringkasan dari berbagai kasus yang muncul antara tanggal 1 Januari dan 31 Desember 2006. Informasi-informasi tersebut dikumpulkan dari klipng koran, sejumlah hasil kajian akademis, dan lain sebagainya. Sejumlah informasi juga berasal dari kisah dan testimoni penyintas dan korban sendiri. Karena belum ada kajian komprehensif mengenai keadaan perempuan dan situasi gender tahun 2006, sebagian kajian masih mengacu pada hasil yang muncul tahun 2005. Namun demikian, para penulis menemukan dan memberikan gambaran mengenai

permasalahan maupun perubahan yang konsisten atau berhubungan dengan keadaan tahun 2005 tersebut. Pengumpulan informasi, pengkajian, dan penulisan *paper* ini dikerjakan oleh beberapa staf dan relawan lembaga kemanusiaan dan pembangunan dan lembaga HAM, terutama yang memiliki fokus pada isu perempuan dan gender. Latar belakang pendidikan masing-masing penulis berbeda-beda: antropologi, hukum, politik, ekonomi, dan lain-lain.

SITUASI PEREMPUAN TAHUN 2006: SEBUAH EVALUASI

I. GENDER DALAM PROSES REKONSTRUKSI DAN REHABILITASI

"We have many dreams. The only question now is when will they all come true?...We need support, but we cannot wait, we need to move on. If we do not move on, we will only fall further behind and our families need us now (Hayatun, Lamno, 2006)

Kami punya banyak mimpi. Satu-satunya pertanyaan adalah, kapankah mimpi tersebut menjadi kenyataan?...Kami butuh dukungan, tetapi kami tidak bisa menunggu, kami harus maju. Jika kami tidak bergerak maju, kami akan tetap tertinggal dan keluarga membutuhkan kami" (Hayatun, pengungsi dari Lamno)⁵

A. Perempuan dan Pemulihan Ekonomi

Paska konflik dan bencana alam, perempuan, yang selama ini ditempatkan tergantung pada suami atau lelaki lain dalam keluarga, terpaksa bekerja untuk sepenuhnya menghidupi keluarga. Namun demikian, di perkotaan baru 36% tenaga kerja perempuan yang telah bekerja aktif dan dipedesaan baru 45% yang aktif bekerja.⁶ Dua alasan utama mengenai minimnya jumlah perempuan bekerja tersebut adalah: Satu, secara umum perempuan kesulitan mengakses pekerjaan dan berperan aktif dalam pekerjaan yang layak dan menghasilkan uang. Data ini tergambar juga dari statistik Badan Pengelola Statistik (BPS) yang menunjukkan rendahnya partisipasi perempuan tenaga kerja.⁷ Kedua, perempuan yang bekerja selalu dinilai sebagai pekerjaan sampingan dan bukan pekerjaan aktif utama untuk menghidupi keluarga. Asumsi yang kedua ini sejalan dengan temuan International Labour Organization (ILO) tentang perempuan pengusaha di Aceh paska tsunami. Laporan tersebut menggambarkan bahwa perempuan bekerja atau berusaha umumnya tidak dikategorikan sebagai pekerjaan utama, tapi dianggap sebagai pekerjaan sampingan dari pekerjaan utama suami meskipun jumlah pendapatan perempuan atau isteri dari pekerjaan itu lebih besar daripada jumlah pendapatan suami.⁸

Bantuan dan dukungan paska tsunami yang diberikan seringkali tidak memiliki strategi keberlanjutan, memapankan stereotip jender, dan mengabaikan potensi dari penerima bantuan. Paska tsunami, sekitar 124 *International Non-Governmental Organizations* (INGO) serta puluhan organisasi donor dan badan Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) dan 430 lembaga lokal dan nasional datang ke Aceh dan melakukan kegiatan pemulihan ekonomi dan *livelihood*.⁹ Namun demikian, seringkali tidak ada memiliki strategi keberlanjutan bagi korban tsunami dan umumnya dilakukan tanpa melalui proses *assessment* kebutuhan untuk mengidentifikasi bentuk bantuan yang benar-benar diperlukan. Kegiatan dan bantuan yang diberikan pada umumnya juga memapankan stereotip jender yang berlaku dalam masyarakat, dimana perempuan melakukan kerja-

⁵ Dikutip dari Patricio Cuevas, *Still Standing Tall*, (Singapore: World Vision), 2006, halaman 39

⁶ Data dari BRR, 2006, dimuat dalam Koran AcehKita, 08-14 Januari 2007

⁷ BPS, 2006

⁸ ILO, 2006

⁹ BRR and International Partners, 2005

kerja yang terkait dengan peran domestik seperti menjahit, membuat kue, dan laki-laki berperan dalam kerja-kerja seperti menangkap ikan, berkebun, dan sebagainya. Hal serupa juga dilakukan oleh institusi pemerintah seperti Biro Pemberdayaan Perempuan (BIRO PP) dan BRR.



Seringkali keahlian, motivasi, dan strategi keberlanjutan dari setiap korban yang selayaknya dijadikan dasar bekerja diabaikan dengan menyamaragamkan jenis pelatihan untuk semua anggota komunitas. Tidak jarang kelompok penerima manfaat hanya diberikan satu kali pelatihan untuk kemudian ditinggalkan tanpa didampingi untuk mengembangkan strategi pemasaran, diberikan modal usaha, ataupun pengelolaan produksi. Dampak yang kemudian muncul adalah: motivasi yang muncul dari para peserta dalam mengikuti pelatihan semata-mata untuk mendapatkan kompensasi finansial dari keikutsertaan mereka. Dalam jangka panjang hal ini akan mendorong kemapanan pola berpikir pendek, dan semakin memapankan peran jender tradisional dimana perempuan dituntut untuk memenuhi kebutuhan domestiknya.

B. Perempuan dan Perumahan

Menurut data terakhir dari BRR, sekitar 15.000 hunian sementara selesai dibangun dan 57.000 rumah permanen selesai dibangun pada akhir 2006. Selain proses pembangunan yang sedemikian lambat, yakni hanya 51,8% dari total 110.000 rumah yang dibutuhkan, perempuan juga tidak diuntungkan dalam tiga hal: proses, kepemilikan, dan kondisi rumah. Ketika rumah telah berdiri, perempuan seringkali kesulitan melakukan aktivitas domestik yang dibebankan padanya. Ini merupakan akibat karena rumah yang dibangun mengabaikan sensitifitas jender. Misalnya saja, suatu rumah tidak memiliki *gender spaces* seperti ruang privat untuk orangtua, dapur, kamar mandi yang aman, serta sedikit lahan untuk menjemur pakaian. Pengabaian terhadap sensitifitas jender dalam perumahan antara lain disebabkan karena perempuan tidak diikuti sertakan dalam rapat-rapat pembuatan rumah serta pengambilan keputusan. Penelitian yang dilakukan UN Habitat bersama Universitas Syiah Kuala menemukan bahwa persentase rata-rata perempuan ikut terlibat dalam rapat desa dalam hal pembangunan rumah adalah sebesar 21-40%. Dari jumlah tersebut, hanya separuhnya (rata-rata 50%) yang ikut secara aktif baik dalam kehadiran maupun pemberian opini.¹⁰

¹⁰ UN Habitat dan Unsyiah, 2006

Kepemilikan rumah juga menjadi salah satu hal yang merugikan perempuan. Seringkali rumah tidak diberikan atas nama perempuan, termasuk juga perempuan yang menjadi kepala rumah tangga. Ini dikarenakan beberapa hal, antara lain: penetapan daftar penerima rumah dilakukan oleh pemimpin-pemimpin masyarakat yang tidak sensitif gender, penggunaan kartu keluarga (KK) sebagai alat identifikasi dimana seringkali perempuan tidak terdaftar sebagai kepala keluarga dalam KK tersebut, dan karena pandangan kultural masyarakat yang patriarkis. Pandangan patriarkis ini misalnya terwujud ketika perempuan janda menikah dengan seorang laki-laki, maka haknya atas rumah dihilangkan karena dianggap yang laki-lakilah yang lebih berhak untuk memiliki rumah untuk keluarga baru mereka. Kasus semacam ini misalnya pernah terjadi di Calang dan Banda Aceh.¹¹

C. Perempuan dan Kesehatan

Persoalan kesehatan merupakan salah satu hal penting karena tsunami dan gempa bumi telah menghilangkan akses dan fasilitas masyarakat kepada sarana dan jasa kesehatan seperti rumah sakit dan puskesmas, jasa dokter, bidan, dan sebagainya. Laporan dari BRR dan mitra-mitranya menyebutkan bahwa sampai akhir tahun 2006 sebanyak 323 fasilitas kesehatan telah direhabilitasi, termasuk 3 rumah sakit.¹² Selain itu, program-program peningkatan kapasitas pekerja kesehatan dan pemenuhan obat serta kebutuhan kesehatan lainnya juga menunjukkan adanya peningkatan. Namun demikian, indikator di atas tidak *valid* untuk menjelaskan terpenuhi atau tidaknya hak kesehatan perempuan, termasuk kesehatan reproduksi. Dinas Kesehatan mencatat angka kematian ibu melahirkan di Aceh sejumlah 307 dari 100.000 persalinan, dan tingkat kematian bayi mencapai 35 dari 1.000 kelahiran. Di awal tahun 2006, Aceh Recovery Forum bahkan mencatat sejumlah 134 angka kematian bayi dan 54 kematian ibu melahirkan di pengungsian.¹³ Sayangnya, tidak ada data yang bisa ditemukan terkait dengan kondisi terkini di pengungsian ataupun daerah korban tsunami.

Pada kenyataannya perempuan kesulitan mengakses berbagai sarana dan prasarana yang tersedia tersebut. Lokasi sarana kesehatan yang jauh dan keterbatasan transportasi menyebabkan perempuan kesulitan menerima manfaat kesehatan. Model pendekatan konvensional, dimana pasien yang harus datang ke layanan kesehatan, agaknya tidak cocok diterapkan dalam kondisi dimana pasien tidak dapat menjangkau layanan kesehatan tersebut. Bidan-bidan desa, yang secara tradisional menjadi penyedia layanan kesehatan yang lebih diandalkan perempuan, tidak termasuk yang menjadi prioritas dalam upaya peningkatan kapasitas dan pemenuhan kebutuhan layanan kesehatan. Sementara itu, rumah sakit tidak memberikan pelayanan yang maksimal untuk kebutuhan perempuan. Dalam satu kasus, seorang ibu meninggal pada saat persalinan karena kehabisan darah di Rumah Sakit Umum Zainal Abidin, pertengahan tahun 2006.

Faktor lain yang memberi gambaran buruknya keadaan kesehatan perempuan adalah layanan kesehatan yang buruk, kurangnya kontrol kehamilan yang teratur, serta informasi dan pelayanan Keluarga Berencana yang tidak menjangkau perempuan. Selain itu, keadaan kondisi ekonomi dan tugas domestik yang terlalu berat untuk

¹¹ Informasi pernah diberikan oleh salah satu gender advisor dan perempuan IDPs dari salah satu barak di Banda Aceh.

¹² Laporan 2 tahun tsunami BRR dan Partner, 2006

¹³ Laporan ARF, 2006

perempuan hamil serta meningkatnya kecenderungan kekerasan dalam rumah tangga juga menjadi faktor buruknya kesehatan perempuan.

Faktor budaya juga memperburuk keadaan kesehatan ibu dan anak. Misalnya saja, di Aceh Barat masih ada tradisi yang hanya membenarkan perempuan yang habis bersalin memakan hanya nasi dan air putih selama beberapa hari karena perempuan harus menjaga kondisi tubuhnya supaya kembali kekeadan sebelum melahirkan. Tradisi seperti menyebabkan kondisi kurang gizi bagi ibu maupun bayinya. Sayangnya, proses rekonstruksi bidang kesehatan belum menyentuh persoalan-persoalan budaya dan masih sebatas pada upaya membangun kembali sarana dan prasarana kesehatan semata.

D. Perempuan dan Pendidikan

Di sektor pendidikan, BRR mencatat hampir 750 bangunan sekolah sudah dibangun, dan 400 sekolah sementara telah disediakan untuk pendidikan Sekolah Dasar sampai Sekolah Menengah Atas. Ini termasuk pencapaian yang minimum mengingat kebutuhan untuk sekolah dan menerima manfaat pendidikan untuk anak-anak usia sekolah sangatlah besar dan mendesak. Di Simeuleu, misalnya, masih ada 9.000 anak sekolah yang masih belajar di tempat darurat dan tidak layak.¹⁴ Sayang sekali data-data sangat minim tersedia untuk memberikan gambaran kondisi pendidikan selama tahun 2006, termasuk tidak adanya data terpilah antara penerima manfaat laki-laki dan perempuan.

Dari pengalaman beberapa organisasi yang tergabung dalam *Gender Working Group* tergambar bahwa umumnya pendidikan untuk anak perempuan tidak diberi prioritas dalam masyarakat karena adanya nilai-nilai kultural yang memberi kesempatan lebih kepada anak laki-laki untuk bersekolah daripada anak perempuan. Keadaan ekonomi juga menjadi faktor pendorong, misalnya ketika orang tua harus memilih anak yang dapat mereka biayai untuk sekolah. Di beberapa barak di Aceh Barat, misalnya, anak-anak perempuan banyak yang tidak lagi meneruskan sekolah paska tsunami karena alasan tersebut. Pada beberapa kasus, anak-anak perempuan ini dinikahkan atau memutuskan untuk menikah dini karena alasan ekonomi dan sosio-kultural. Kasus kawin paksa di pengungsian termasuk yang pernah ditemukan dan diungkapkan dalam laporan oleh Pelapor Khusus KOMNAS Perempuan.¹⁵

Meskipun BRR telah mengidentifikasi Rencana Strategis Pendidikan Lima Tahun (2007-2011) dengan delapan sub sektor yang akan ditangani, tapi sebuah pertanyaan tetap menggantung: bagaimana memastikan rencana strategis itu juga mengakomodir persoalan keterbatasan akses anak perempuan untuk mendapatkan haknya seperti yang disebutkan di atas?

E. Perempuan dan Prasarana dan Fasilitas Umum

Pada Bulan Januari 2005, *Emergency Response and Transitional Recovery* (ERTR) menekankan empat (4) keluaran penting upaya pemulihan paska tsunami. Salah satu

¹⁴ Data ARF, 2006

¹⁵ Lihat laporan KOMNAS Perempuan, 2006

dari empat luaran itu adalah pemulihan (recovery) tempat tinggal, perkampungan (*settlement*), dan infrastruktur terkait (UNDP, 2005).

Pada level yang paling sederhana -terkait dengan infrastruktur, ketersediaan air bersih merupakan standar dasar bagi tindakan tanggap darurat (*emergency response*). Air bersih dan sanitasi yang baik akan menghindarkan korban bencana dari penularan penyakit yang akan membuat beban hidup mereka semakin berat. Dengan asumsi demikian, penting untuk memperhatikan dan mempertimbangkan lokasi penempatan penampungan air (*water storage*) dan toilet (umum). Dalam lokakarya partisipasi perempuan dalam pembangunan perumahan yang diselenggarakan oleh GWG Aceh pada bulan September 2006, ditemui bahwa penempatan penampungan air seringkali tidak memperhatikan aspek perilaku sehari-hari masyarakat. Letak penampungan air yang jauh dari tempat tinggal adalah sumber masalah utama yang kerap muncul di lapangan. Perempuan -sebagai pihak yang dianggap bertanggung jawab mengambil air, adalah pihak yang paling terbebani oleh persoalan untuk mendapatkan akses air bersih ini.¹⁶

Selain masalah untuk mendapatkan akses air bersih, masalah lain yang teridentifikasi dalam lokakarya tersebut adalah akses jalan untuk menuju lokasi tempat tinggal. Jalanan yang becek dan sulitnya transportasi adalah masalah utama yang dirasakan oleh masyarakat -terutama kaum perempuan yang harus mengangkat tinggi rok/celananya ketika jalanan berair, dan mengabaikan kenyamanan mereka. Di Calang, misalnya, satu-satunya cara transportasi yang bisa dimanfaatkan adalah menumpang kendaraan sepeda motor yang melintas yang biasanya dikendarai oleh laki-laki. Untuk perempuan, memberanikan diri untuk membonceng dengan laki-laki yang bukan keluarganya adalah mustahil, karena selain tidak nyaman hal ini juga menimbulkan pandangan miring terhadap mereka. Hal-hal yang tampak “kecil” (dalam keseharian hidup masyarakat) ini penting untuk diperhatikan, sebab fasilitas umum adalah fasilitas yang ditujukan bagi seluruh lapisan masyarakat, dan sudah selainya mempertimbangkan kebutuhan seluruh lapisan yang ada -utamanya kelompok-kelompok rentan.

F. Perempuan dan Pemerintah (BRR dan Pemerintah Daerah)

BRR mendapat mandat untuk menangani dan mengkoordinir proses rehabilitasi dan rekonstruksi. Menurut survey yang dilakukan Lembaga Survey Indonesia, 60% responden beranggapan kinerja BRR lebih baik, 35% lebih cepat, dan 31% lebih transparan dibanding tahun sebelumnya (LSI, 2007). Selain itu, 42% merasa puas dengan kerja BRR, 42% merasa tidak puas. Pertanyaan yang belum terjawab adalah: seberapa besar komitmen BRR dalam melaksanakan rehabilitasi yang sensitif jender? Bagaimanakah jender mengarus utama dalam program-program BRR sebagaimana pengarusutamaan jender dimandatkan dalam Instruksi Presiden No. 9 tahun 2000? Jawabnya: nyaris tidak ada.

Beberapa indikator tidak adanya pengarusutamaan jender dalam program BRR adalah sebagai berikut: Pertama, dari perencanaan dan pelaksanaan program selama tahun 2006 BRR tidak pernah memakai analisis jender dalam melakukan *assessment*,

¹⁶ Diskusi dalam Workshop Perempuan dan Program Perumahan, diselenggarakan oleh GWG bulan September 2006

perencanaan dan pelaksanaan programnya. Program-program yang dijalankan juga tidak menyertakan data terpilah jender, sehingga komposisi jender dari penerima manfaat tidak tampak. BRR telah membuat terobosan dengan mengeluarkan *Gender Policy* namun belum disertai rencana atau strategi dalam pengimplementasian kebijakan tersebut, terutama untuk memastikan program-program BRR bias melaksanakannya.

Indikator yang kedua adalah dari segi staf, dimana staf perempuan yang direkrut sangat sedikit, yakni hanya 145 dari 1.219 atau 11.9%. Angka ini lebih sedikit lagi di level pengambilan keputusan, yakni 12 dari 281 atau 4%. Hal ini berdampak pada minimnya pemahaman atas pengalaman spesifik perempuan yang bisa menjadi bagian dalam kebijakan dan pelaksanaan program BRR.

Indikator ketiga adalah aspek dana. Karena ketidak mampuan BRR dalam mengidentifikasi penerima manfaat berdasarkan data terpilah, maka program BRR dinilai “netral jender” dan tidak mengalokasikan jumlah anggaran yang signifikan untuk perempuan dan anak. Anggaran BRR untuk Direktorat Perempuan dan Anak di tahun 2006 adalah 0,3% dari total anggaran BRR.

Pemerintah Daerah lewat berbagai instansi terkait juga terlibat dalam upaya rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh. Umumnya instansi-instansi ini bekerja secara parsial. Ada banyak proyek dan dana bantuan dari donor dan INGO yang harus mereka kelola, tapi tidak ada kesiapan institusi dan sumber daya manusia. Lebih buruk lagi, tidak ada strategi keberlanjutan dan tidak ada transparansi dari Pemda mengenai dana yang didapat dari kerjasama dengan organisasi-organisasi ini. Komitmen instansi-instansi ini terhadap persoalan keadilan jender juga dipertanyakan mengingat Inpres Nomor 9 tahun 2000 tentang pengarusutamaan jender ternyata tidak dilakukan.¹⁷

Biro PP, sebagai satu-satunya instansi yang mendapat mandat untuk pemberdayaan perempuan, lebih banyak bekerja sendiri dan tidak terintegrasi dengan Dinas atau kantor lainnya. Tidak ada dukungan yang signifikan bagi Biro PP, baik dari segi pendanaan APBD maupun dukungan institusional. Selain itu, Biro PP lemah secara struktural sehingga tidak berdaya ketika akan dihilangkan dan menjadi bagian dari Biro Pemberdayaan Masyarakat (BPM).

Terkait dengan program pemerintah yang secara khusus menargetkan perempuan, tahun 2006 ternyata hanya mengalokasikan 0.16% dari total APBD untuk tujuan tersebut. Angka ini dinilai sangat minim mengingat banyaknya permasalahan yang dialami perempuan, termasuk tingginya tingkat kematian bayi dan ibu melahirkan yang merupakan salah satu indikator pembangunan manusia(HDI).

G. Organisasi-Organisasi

Sejak pemerintah Indonesia membuka diri secara resmi pada tanggal 28 Desember 2004 terhadap bantuan asing (Eye on Aceh, 2005), sejak itu pulalah propinsi di bagian paling barat Indonesia ini membuka lembaran barunya. Tergerak oleh rasa kemanusiaan, sekitar 300 lembaga nasional dan internasional (CAFOD, 2006) datang

¹⁷ Penelitian oleh PSW IAIN dan Biro PP, 2005, tidak diterbitkan

ke Aceh dengan membawa beragam bantuan seperti bahan pangan, membuka posko pelayanan kesehatan, pembersihan situs, dan lain sebagainya.

Sayangnya, tidak semua lembaga internasional ini mengarusutamakan gender dalam program-program bantuannya, bahkan jarang sekali ada yang bekerja dengan data terpilah. Akibatnya, bantuan seringkali tidak sensitif gender dan salah sasaran.

Bagi NGO lokal sendiri, kehadiran dari lembaga internasional dengan bantuannya cenderung meningkatkan pragmatisme dan ketidakmampuan menjalankan fungsi kontrol publik. Pragmatisme ini terlihat antara lain dengan rendahnya kebutuhan untuk berkoordinasi, tidak ada persamaan persepsi akan rekonstruksi dan agenda kerja bersama, serta eksklusivitas. Kurangnya kebutuhan berkoordinasi tampak dari kurangnya inisiatif dan keterlibatan dalam jaringan kerja sehingga memunculkan tidak efektifnya kerja-kerja jaringan yang sudah terbangun. Ketidakmampuan menyamakan persepsi dan agenda kerja bersama tampak dari abainya organisasi-organisasi lokal menindaklanjuti pertemuan-pertemuan strategis yang pernah dilakukan, misalnya Duek Pakat Inong Aceh II tahun 2005. Akibat dari dua hal ini, kurang koordinasi dan tidak strategis, kegiatan yang dilakukan seringkali terkesan saling tumpang tindih atau replikasi kegiatan yang sama. Sementara eksklusivitas terlihat tidak hanya dari mekanisme kerja tetapi juga aplikasi dan pelibatan kelompok-kelompok non-NGO perempuan dalam kegiatan-kegiatan bertema gender. Sebaliknya, NGO non-perempuan pun melakukan eksklusivitas terhadap isu gender dengan hanya mengutus perempuan dalam berbagai kegiatan bertema gender. Termasuk dalam hal ini institusi pemerintah dan NGO internasional atau donor.

II. REINTEGRASI ACEH YANG BERPERSPEKTIF GENDER

Adalah merupakan suatu kerugian yang sangat besar bagi bangsa dan masyarakat jika mereka mengabaikan peran dan suara perempuan dengan menutup kesempatan dan tidak memaksimalkan peran perempuan dalam proses perdamaian di Aceh (Syarifah Rahmatillah, Agustus 2006)¹⁸

Dalam proses Kesepahaman antara Pemerintah Republik dan GAM, sayangnya, perempuan tidak dilibatkan secara formal. Hal ini berlanjut dalam implementasi perjanjian damai tersebut.¹⁹ Salah satu pelaksanaan dari kesepahaman tersebut yang juga diamanatkan dalam UU no. 11 tahun 2006, adalah pembentukan Komisi Rekonsiliasi. Pembentukan Komisi ini seharusnya membuka peluang keterlibatan perempuan di dalamnya, tetapi sampai saat ini masih terhambat.

Reintegrasi sendiri masih dipahami dalam konteks pemberian kompensasi dana semata, sementara pemberian dana saja tidak cukup untuk memulihkan trauma korban kekerasan. Sejumlah laporan menunjukkan adanya pengabaian terhadap perempuan korban kekerasan dalam konflik sebagaimana yang terdokumentsikan oleh KOMNAS Perempuan (2007).

¹⁸ Dikutip dari pidato Syarifah Rahmatillah dalam Seminar “Perempuan dalam Proses Perdamaian di Aceh”, Banda Aceh, 16 Agustus 2006

¹⁹ Sebagaimana terlihat dari assessment yang pernah dilakukan UNIFEM dan CMI, 2006

Proses reintegrasi yang berjalan dengan mekanisme Proyek Pengembangan Kecamatan (PPK) dan yang langsung dikelola oleh BRA dengan Komite Peralihan Aceh (KPA) dan Forbes (Forum Bersama) memberikan kemungkinan bias jender dalam prosesnya. Baik di BRA maupun KPA, tidak ada satu perempuanpun yang dilibatkan dalam tingkatan pengambilan keputusan. Ini merupakan salah satu sebab terjadinya distorsi peran perempuan. Distorsi lainnya adalah kurangnya pengakuan terhadap *Inong balee* sebagai bagian dari Teuntra Nanggroe Atjeh (TNA), seperti tidak ada nama perempuan *inong balee* sebagai bagian dari TNA yang menerima kompensasi. Padahal dalam berbagai publikasi, GAM selalu mengakui bahwa mereka mempunyai pasukan perempuan yang bukan hanya bekerja di garis belakang namun juga ikut berperang bersama laki-laki lain (wawancara dengan Inoeng bale wilayah Nagan Raya). Ada anggota *Inong balee* yang selama berada di hutan tidak bisa menjaga higienisasi saat menstruasi menyebabkan terganggunya kesehatan reproduksinya. Tidak adanya data perempuan kombatan pada 3.000 nama yang terdaftar merupakan tanda bahwa sensitifitas berbagai pihak terhadap perempuan masih minim. Bahkan, sampai saat ini belum ada bantuan yang menyentuh kebutuhan dasar mereka.²⁰ Baru awal tahun 2007 pihak KPA mengajukan data tambahan sebanyak 6200 orang lagi, dimana sekitar 30 % adalah untuk Inoeng balee atau setara dengan 1680 orang.

Beberapa permasalahan lain dalam kerja BRA adalah tidak adanya data terpilah dan indikator jender. Masyarakat sulit mendapat informasi bagaimana kelompok rentan seperti perempuan, anak, orang tua dan orang cacat dapat menerima manfaat dari proses reintegrasi. Selain itu, pemulihan nama baik dan pemulihan trauma yang merupakan salah satu hal penting bagi anak dan perempuan, masih diabaikan. Seorang perempuan di Aceh Timur menyampaikan bahwa dengan tidak dianggap sebagai anggota GAM, maka tidak ada akses bagi mereka menceritakan keluhan-keluhan mereka, sementara penyembuhan trauma adalah sesuatu yang sangat mereka butuhkan, begitu juga penyembuhan fisik akibat kekerasan yang mereka alami (wawancara dengan korban dari Aceh Timur, Januari 2007).

Hal lain yang terbaik adalah pendidikan dan pemulihan ekonomi bagi perempuan. Selama ini, perempuan hanya akan mendapatkan kompensasi atau akan mendapat dukungan dari pemerintah jika mereka kehilangan suaminya atau keluarga lainnya akibat konflik.²¹

III. PENERAPAN DAN PEMAKNAN HUKUM DI ACEH

Seyogyanya penerapan sebuah hukum akan membuat masyarakat merasakan keaman dan jaminan bahwa segala hal dalam hidup bermasyarakat akan teratur, karena mereka dinaungi oleh payung kebijakan yang memastikan bahwa setiap orang, setiap pihak mengetahui dan bertindak sesuai dengan hak dan kewajibannya.

Sejumlah Qanun akan dikembangkan berdasarkan UU no.11 tahun 2006. Ada beragam versi mengenai jumlah Qanun yang akan dirumuskan. Data yang bersumber dari Biro

²⁰ GAM Need assessment World Bank di 12 kabupaten di NAD tahun 2006

²¹ Wawancara dengan perempuan korban konflik dari Aceh Timur, Januari 2007

Hukum Sekretaris Daerah NAD menyebutkan sebanyak 83 buah qanun yang akan dirumuskan dan disahkan. Sementara menurut pihak legislatif jumlah qanun yang akan dirumuskan adalah sebanyak 65 qanun²², data ini belum lagi memuat beberapa versi mengenai jumlah qanun menurut lembaga - lembaga non - pemerintahan lainnya. Masalah yang tampak dominan adalah ketergesa-gesaan dalam penyusunan dan pengesahan qanun-qanun tersebut. Tidak ada proses *assessment* atau studi awal untuk menggali persoalan dan kebutuhan dalam masyarakat, serta fokus pada waktu dan bukan pada manfaatnya bagi orang banyak. Ini terlihat dari tidak adanya prioritas qanun yang paling penting dan perlu disusun karena menyangkut kemaslahatan masyarakat. Salah satu hal yang muncul akibat ketergesaan ini adalah minimnya sosialisasi dan partisipasi masyarakat luas. Seringkali masyarakat baru disosialisasi ketika rancangan qanun sudah terbentuk ataupun sudah disahkan, seperti qanun *jinayat*.

Permasalahan lain mengenai qanun adalah pengabaian terhadap aspek jender. Sejak dikeluarkannya UU no 18 tahun 2001, ada 38 qanun yang telah disahkan hingga tahun 2006 (data dari website Pemda NAD, www.nad.go.id), namun demikian tidak ada satupun qanun yang memperhatikan aspek-aspek jender. UU no. 11 tahun 2006 merupakan hukum yang progresif karena menjamin kesetaraan jender di dalamnya, bahkan secara eksplisit menjamin perlindungan dan kesetaraan perempuan. Pasal-pasal dalam UU ini yang terkait dengan isu perempuan dan jender ditunjukkan dalam tabel berikut²³:

Tabel 1. Isu gender dalam UU no. 11 tahun 2006

No	Isu	Pasal
1	Tugas gubernur dan wakil gubernur serta walikota dan wakil walikota untuk memberdayakan perempuan	Pasal 44 dan 45
2	Memperhatikan 30% keterwakilan perempuan dalam pendirian dan kepengurusan partai lokal	Pasal 75
3	Keterwakilan perempuan dalam MPU	Pasal 138
4	Prinsip dasar ekonomi Aceh: Usaha perekonomian di Aceh diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan pelestarian lingkungan, penghormatan atas hak-hak rakyat setempat, pemberian peluang dan akses pendanaan seluas-luasnya kepada usaha ekonomi kelompok perempuan, serta pemberian jaminan hukum bagi pengusaha dan pekerja.	Pasal 154
5	Pendidikan: Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat termasuk kelompok perempuan melalui peran serta dalam penyelenggaraan pendidikan dan pengendalian mutu layanan.	Pasal 215 ayat (2)
6	Pemerintah, Pemerintah Aceh, dan pemerintah kabupaten/kota serta penduduk Aceh berkewajiban memajukan dan melindungi hak-hak perempuan dan anak serta melakukan upaya pemberdayaan yang bermartabat.	Pasal 231 ayat (1)

Pada pelaksanaannya, qanun yang telah disusun sejak disahkannya UU no. 11 tahun 2006 mengindahkan ketentuan-ketentuan yang diamanahkan dalam UU tersebut. Ini terlihat dari beberapa hal:

²² Data dari Biro Hukum Setda Prov NAD, Januari 2007

²³ Makalah presentasi Bivitri Susanti untuk Seminar UNFPA-UNIFEM "Mekanisme dan Legislasi yang Mendukung Kesetaraan Gender, 4-5 Desember 2006, tidak diterbitkan

- Pasal-pasal dalam rancangan Qanun-ganun yang sudah disusun tidak menyinggung soal jender dan kesetaraan jender
- Penyusunan rancangan qanun tidak merujuk pada produk hukum nasional seperti UU no. 23 tahun 2004 tentang Kekerasan dalam Rumah Tangga, UU No 7 tahun 1984 tentang Ratifikasi CEDAW dan UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Sejumlah hal yang menjadi alasan munculnya persoalan di atas adalah:

- minimnya keterlibatan perempuan di dalam proses-proses penyusunan rancangan Qanun-qanun tersebut. Hal ini mengakibatkan hampir tidak ada kepentingan perempuan yang bisa dikenali dan kesulitan dalam melihat adanya persoalan bias jender yang menyebabkan ketimpangan dalam masyarakat. Bahkan rancangan qanun tentang Tatacara Pembuatan Qanun yang diusulkan Biro Hukum NAD tidak mengatur dan menjamin keterlibatan dan partisipasi perempuan serta kelompok rentan lain dalam berbagai proses penyusunan qanun di Aceh.
- produk-produk hukum di tingkat nasional pada umumnya juga bias jender, sehingga ini mempengaruhi juga rujukan-rujukan yang dipakai dalam penyusunan rancangan qanun.
- pengarusutamaan jender sebagaimana yang dimandatkan dalam Instruksi Presiden no 9 tahun 2000 sama sekali belum dipahami dan diimplementasi oleh institusi-institusi pemerintah kecuali Biro PP
- jender masih dipahami secara sempit dan direduksi hanya menjadi persoalan perempuan. Karena itu, penyusun rancangan qanun-qanun merasa tidak perlu mempertimbangkan jender karena persoalan jender dapat diatur dalam satu qanun yang mengatur tentang perempuan, yaitu qanun tentang pemberdayaan dan perlindungan perempuan. Selain itu, konsep jender masih dipahami sebagai konsep 'impor' yang seringkali dianggap berlawanan dengan pemahaman Islami. Alasan ini menjadi tantangan terbesar juga berhubungan dengan struktur dan budaya dalam masyarakat Aceh.

Satu-satunya rancangan qanun yang telah selesai dibahas yang menyinggung tentang persoalan jender adalah Qanun tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan yang diajukan atas usulan Biro PP NAD. Ada beberapa kelemahan teknis dan substansif dari qanun ini, terutama karena kurangnya kapasitas *legal drafting* dalam penyusunannya. Disamping qanun ini, Biro PP juga berinisiatif membuat qanun tentang perencanaan pembangunan yang responsif jender. Yang perlu diperhatikan adalah bahwa kemampuan *legal drafting* dan penggunaan data menjadi syarat utama dalam proses-proses penyusunan produk hukum seperti qanun.

Qanun-qanun lain yang penting untuk dicermati adalah qanun yang terkait dengan pelaksanaan Syariat Islam. Penyusunan qanun-qanun tersebut umumnya ada dalam kerangka interpretasi syariat Islam yang simbolik dan literal dan tidak kontekstual. Tiga diantara qanun-qanun di NAD yang berhubungan dengan syariat Islam NAD adalah yang mengatur tentang perjudian (maisir), minuman keras (khamar) dan perbuatan mesum (khamar). Perempuan seringkali menjadi target atau korban dari pemahaman Syariah Islam yang sangat simbolik dan dangkal. Bukan sedikit kasus perempuan dirazia, ditangkap dan diarak karena tidak mengenakan jilbab atau baju panjang, termasuk pengkapan semena-mena terhadap beberapa aktivis perempuan yang sedang berdiskusi di Hotel Sulthan, bulan Pebruari 2006 yang lalu. Kasus-kasus lain yang juga

seringkali memojokkan perempuan adalah judi dan khalwat. *Wilayatul Hisbah* (WH) dalam menjalankan tugas-tugasnya sering sekali sewenang-wenang dan arogan. WH sebagai alat pemerintah tidak memiliki kejelasan dalam hal, diantaranya, tugas dan wewenang secara hukum, serta mekanisme rekrutmen termasuk latar belakang belakang pendidikan dan motivasi seseorang menjadi WH.

IV. MOMENTUM POLITIK DAN PARTISIPASI PEREMPUAN

Today, no more reasons for not involving women in all processes of decision making. The stage of the political circumstances actually is not beautiful and not ideal when only men dominate the stages. There should be women who play important roles. We can do it as far as we want. No democracy when women are not involved totally (Tabrani Yunis, 2006)²⁴

Saat ini, tidak ada lagi alasan untuk tidak melibatkan perempuan dalam segala proses pembuatan kebijakan. Pangung perpolitikan sebetulnya tidak elok dan ideal ketika hanya laki-laki yang mendominasi. Harus ada perempuan yang berperan penting. Jika kita mau kita dapat melakukannya. Tidak ada demokrasi apabila perempuan tidak sepenuhnya dilibatkan (Tabrani Yunis, 2006)

Perempuan dalam Pemerintahan

Hasil sensus penduduk yang dilakukan oleh BPS NAD tahun 2005 menunjukkan bahwa jumlah perempuan di Aceh 52,25 %.²⁵ Data demografis ini seyogyanya menjadi salah satu dasar untuk melihat peran penting perempuan dalam segala aspek, baik politik, ekonomi, sosial maupun budaya. Pada kenyataan perempuan berada pada posisi marginal di sektor-sektor publik, termasuk pada jabatan politik formal seperti yang tergambar pada tabel berikut ini.

Tabel 2. Keterwakilan perempuan Aceh di lembaga politik formal*

Lembaga	Perempuan		Laki-laki		Total
	Jumlah	%	Jumlah	%	
DPRD I	3	5,2	55	94,8	58
Gubernur	0	0	1	100	1
Bupati	0	0	21	100	21
Kepala Badan Prov	0	0	15	100	15
Kepala Dinas Prov	2	8,33	22	91,6	24
Kepala Biro Prov	1	8,33	11	91,6	12

*sumber website pemerintahan Prov NAD

²⁴ Dikutip dari Majalah *POTRET*, edisi IX Agustus 2006

²⁵ BPS, 2005

Perempuan dalam Politik

Perempuan Aceh telah memperjuangkan agar kepentingan perempuan terakomodir di dalam UU no. 11 tahun 2006. Beberapa lembaga perempuan yang tergabung dalam Jaringan Perempuan untuk Kebijakan (JPUK) misalnya, mengajukan usulan terkait dengan poin-poin jender seperti ketentuan minimal 30% angka keterwakilan untuk perempuan. Baik di Aceh maupun di Jakarta, mereka mengadakan pertemuan dengan panitia khusus Undang-Undang Pemerintahan Aceh dengan tujuan agar pandangan-pandangan perempuan bisa dimasukkan dalam undang undang tersebut.²⁶ Proses negosiasi dan lobi membuahkan hasil walau UU no. 11 tahun 2006 juga lebih mundur dari peraturan perundangan nasional lainnya sehubungan dengan kuota 30% untuk perempuan. Dalam UU no. 11 tahun 2006 hanya dituliskan untuk memperhatikan keterwakilan perempuan.

Perempuan Aceh juga terpinggirkan dari kancah politik. Hanya 5 perempuan yang lulus seleksi dari 258 calon bupati/walikota dan wakilnya, yaitu dua calon Walikota Banda Aceh dan dua calon wakil Bupati Aceh Barat, dan satu calon Bupati Aceh Tamiang. Dari total 9 pasang calon pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur, 2 kandidat perempuan tersingkir. Partisipasi mereka dengan menggunakan jalur independent ini patah karena dinyatakan tidak lolos membaca Al-quran.²⁷

Keengganan perempuan masuk ke dalam bursa politik dipengaruhi oleh banyak hal seperti masih rendahnya kesadaran/tradisi di kalangan perempuan untuk memilih politik sebagai karier/profesi, rendahnya kesadaran perempuan akan pentingnya keterlibatan dalam politik, tidak adanya iklim di masyarakat untuk mendukung perempuan berpolitik, juga adanya pendapat-pendapat dari pemuka agama yang menganggap bahwa kepemimpinan perempuan bertentangan dengan agama sehingga menimbulkan tafsir dan pemahaman yang merugikan perempuan.

Selain itu, di partai nasional juga tidak ada iklim untuk mendorong keterlibatan perempuan seperti tidak adanya peraturan/kebijakan yang mendukung perempuan untuk menjadi pemimpin, atau setidaknya duduk pada posisi yang strategis dalam kepengurusan partai. Posisi perempuan adalah dalam kepanitiaan acara-acara seremonial, yang dapat dilihat dari minimnya kemunculan kader partai dari kaum perempuan, baik sebagai pemimpin di partai atau sebagai kandidat sebagai calon anggota legislatif atau calon kepala daerah. Kebijakan yang tidak berpihak pada perempuan ikut menjadi penghambat tercipta semacam *role model* kepemimpinan perempuan.

Beberapa data lain memberikan gambaran mengenai kurangnya keterlibatan perempuan dalam proses Pilkada Aceh. Misalnya saja minimnya keterlibatan perempuan dalam institusi pelaksana Pilkada. Hal ini dapat dilihat dari jumlah perempuan yang menjadi anggota Komite Independen Pemilu (KIP) baik di tingkat Provinsi sampai ke Kabupaten.²⁸

²⁶ UNIFEM dan CMI, *Keterlibatan perempuan dalam perdamaian, 2006*.

²⁷ Kompas, 30/11/2006, "Gagalnya Perempuan Aceh dalam Pilkada".

²⁸ World Bank. *Pilkada Field Survey, 2006*

Keterlibatan perempuan juga sangat minim di institusi di bawah KIP yaitu Panitia Pengawas Kecamatan (PPK) dan Panitia Pengawas Gampong (PPGampong). Hal yang sama juga terjadi di badan-badan pengawasan seperti Panwas (Panitia Pengawas) Kabupaten. Sebagai contoh di Kabupaten Aceh Tengah dari 14 Kecamatan (per Kecamatan ada 5 atau lebih PPK) tidak ada satupun perempuan yang menjadi anggota PPK dan PPGampong. Di Aceh Tenggara hanya ada 3 orang di total 11 Kecamatan. Hal ini muncul karena beberapa hal, yaitu kurangnya minat perempuan untuk terlibat dalam hal-hal yang berbau politik. Penyebab lain adalah tidak adanya kebijakan pemerintah dan institusi pelaksana pilkada untuk melakukan semacam *affirmative action* dalam hal mendukung keterlibatan perempuan, misalnya dengan memberlakukan kewajiban bahwa harus ada perempuan dengan komposisi yang jelas dalam perekrutan PPK dan PPGampong).

Tabel 2. Daftar keterlibatan perempuan sebagai calon kepala daerah NAD*

No	Kabupaten	Calon Gubernur/ Wakil Gubernur	Calon Bupati/Wabup, Walkot/Wakil walkot
1	NAD	0	
2	Sabang		0
3	Banda Aceh		2 (Wakil Wali Kota)
4	Aceh Besar		0
5	Pidie		0
5	Bireuen		-
6	Aceh Utara		0
7	Kota Lhokseumawe		0
8	Aceh Timur		0
9	Kota Langsa		0
10	Aceh Tamiang		1 (calon bupati)
11	Bener Meriah		0
12	Aceh Tengah		0
13	Gayo Lues		0
14	Aceh Tenggara		0
15	Aceh Jaya		0
16	Aceh Barat		1 (calon Bupati) 1 (calon wakil Bupati)
17	Nagan Raya		0
18	Abdya		0
19	Aceh Selatan		-
20	Singkil		0
21	Simeuleu		0

Perempuan dalam Proses Perdamaian

Masyarakat, termasuk kaum perempuan, merasakan kondisi keamanan yang semakin membaik sejak Nota Kesepahaman Helsinki ditandatangani. Proses perjalanan panjang menuju sebuah perjanjian damai ini, tentunya juga tidak terlepas dari keterlibatan perempuan. Assessment ahli yang dilakukan oleh UNIFEM dan CMI menunjukkan bahwa perempuan belum dilibatkan, baik dalam negosiasi damai maupun dalam pelaksanaan

damai itu sendiri walau pelibatan perempuan dalam proses perdamaian dan partisipasi perempuan bisa meningkatkan upaya pemeliharaan perdamaian²⁹

V. KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

Pemerintah dan masyarakat umum harus serius, secara terus menerus dan saling bersinergi memperkuat kerjasama untuk membantu meningkatkan upaya pemerintah untuk meminimalkan kekerasan terhadap perempuan. (Pidato Gubernur NAD, 2006)³⁰

Akibat peran gender yang terbentuk dalam masyarakat, perempuan seringkali ada di posisi paling rentan terhadap berbagai bentuk kekerasan. Dalam konteks masyarakat Aceh, permasalahan ini tertutup untuk dibicarakan secara luas. Seperti tahun-tahun sebelumnya, kekerasan terhadap perempuan. Beberapa momentum peristiwa yang menjadi konteks kemunculan macam-macam kasus kekerasan terhadap perempuan (dan anak) adalah situasi paska tsunami dan paska konflik.

Beberapa kasus kekerasan terhadap perempuan di NAD sepanjang tahun 2006, adalah sebagai berikut:

Kekerasan Fisik: Kasus kekerasan fisik terhadap perempuan merupakan fenomena gunung es di hampir semua tempat di dunia, termasuk di Aceh. Kasus-kasus yang teridentifikasi hanya sedikit dari banyak kasus-kasus lain yang tidak terdeteksi dalam masyarakat, sehingga menyebabkan kesulitan dalam mendapatkan angka pasti jumlah kekerasan terhadap perempuan. Selain itu, karena persoalan ini dianggap urusan privat, perempuan juga menjadi korban berkali-kali. Data kekerasan yang masuk ke Kelompok Kerja untuk Transformasi Gender Aceh (KKTGA) memperlihatkan jumlah 27 dari 130 kasus kekerasan terhadap perempuan yang masuk adalah kekerasan fisik.³¹ Umumnya kekerasan ini terjadi di lingkup rumah tangga, atau yang biasanya disebut Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Pelakunya bisa anggota keluarga sendiri, biasanya suami atau ayah korban, atau kerabat.

Sangat disayangkan sosialisasi UU No 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (PKDRT) masih belum maksimal. Dari pengalaman kerja di lapangan, masih banyak anggota masyarakat dan bahkan staf instansi pemerintah yang belum tahu mengenai UU tersebut. Dengan demikian perhatian penuh pemerintah terhadap isu-isu kekerasan terhadap perempuan tidak banyak bisa diharapkan. Sejauh ini Dinas Kesehatan, Kepolisian NAD, dan Biro PP, dengan dukungan UNICEF dan UNFPA, serta organisasi internasional seperti Save the Children dan IRC telah menangani kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak dengan mendirikan Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) berbasis rumah sakit umum di Banda Aceh sejak 2006. PPT tersebut juga pernah diresmikan Menteri Negara Pemberdayaan perempuan di

²⁹ UNIFEM dan CMI, 2006

³⁰ Kutipan ini merupakan bagian dari pidato Gubernur NAD yang dibacakan oleh Asisten Gubernur, Drs. H. Saidan Nafi SH. M.Hum, mengomentari laporan KOMNAS Perempuan tentang kekerasan terhadap perempuan di pengungsian, 27 Maret 2006. Lihat Laporan Khusus KOMNAS Perempuan tentang Status Hak Asasi Perempuan Pengungsi di Aceh, 2006.

³¹ Data dari KKTGA, 2007

Bireun pada tahun 2004, namun tidak berjalan dengan baik karena persoalan manajemen dan dana.

Kekerasan Non-Fisik : Kekerasan psikologis merupakan kekerasan yang paling banyak terjadi karena sifatnya yang tidak mudah teridentifikasi atau kasat mata. Kekerasan ini meliputi kekerasan psikologis dan pengabaian ekonomi, sosial dan budaya. Beberapa kasus yang banyak muncul dalam berbagai pemberitaan adalah trafficking atau perdagangan manusia, terutama perempuan dan anak. Isu ini mulai menguak sejak terjadinya tsunami di Aceh.

Kasus yang terjadi di Desa Tibang, Banda Aceh, juga menggambarkan kekerasan terhadap perempuan. Banyak anak perempuan di bawah umur yang dinikahkan dengan alasan untuk menambah populasi. Sementara anak perempuan tersebut tidak dapat menolak keputusan yang biasanya telah diambil oleh orang tua kedua belah pihak dan tetua kampung. Hal juga menimbulkan masalah pada kesehatan reproduksi perempuan muda tersebut. Kasus lain berhubungan dengan permasalahan poligami. Pihak suami biasanya tidak meminta ijin ataupun memberi tahu kepada pihak perempuan sehingga terkadang banyak masalah yang timbul setelah itu, seperti pengabaian nafkah pihak perempuan.

Berdasarkan pemantauan Komnas Perempuan bersama 21 perempuan Aceh yang terdiri dari staf dan relawan LSM serta perempuan pengungsi dari 19 Oktober sampai 28 Februari 2006 ditemukan 38 kasus diskriminasi yang terjadi di 59 lokasi pengungsian di 15 kabupaten. 38 kasus ini terjadi pada 136 perempuan korban -45 % dari perempuan korban adalah janda. Diskriminasi yang mereka alami berupa tidak dilibatkannya perempuan dalam menentukan kebutuhan infra struktur pengungsi struktur -penyediaan rumah, MCK/WC, distribusi air minum dan air bersih dan dapur sebagai tempat perempuan tenggelam dalam peran domestiknya. Delapan persen responden perempuan juga menyatakan tidak pernah menerima bantuan khusus perempuan, seperti pembalut, pakaian dalam, susu untuk ibu hamil dan balita, layanan kesehatan reproduksi.³²



³² Pelapor Khusus Komnas Perempuan untuk Aceh. *Sebagai Korban Juga Survivor. Pengalaman dan Suara Perempuan Pengungsi Aceh tentang Kekerasan Diskriminasi*. Jakarta: Komnas Perempuan (2006)

Kekerasan Seksual : Kekerasan seksual adalah kekerasan yang paling menyerang integritas perempuan karena dalam masyarakat patriarkis penghargaan terhadap perempuan selalu dikaitkan dengan sejarah dan perilaku seksualnya. Dalam konteks pengungsian tsunami dan konflik, Komnas Perempuan melaporkan dari 146 kasus kekerasan yang terjadi di pengungsian, 108 kasus kekerasan seksual (74%). Empat puluh empat kasus terjadi dalam rumah tangga dan 64 kasus terjadi di komunitas. Sepuluh kasus menunjukkan kasus perkosaan, 5 kasus yang terjadi dalam rumah tangga, 5 kasus oleh orang tak dikenal -1 dari 5 perkosaan dilakukan oleh 7 orang (*gang rape*). Empat kasus percobaan perkosaan dan 46 kasus pengintipan, saat mandi, saat menggunakan MCK dan dalam kamar barak/tenda. Sembilan kasus makian yang merendahkan seksualitas perempuan, seperti "dasar lonte!" dan 2 kasus pemaksaan aborsi yang dilakukan oleh suami dan pacar³³.

³³ Pelapor Khusus Komnas Perempuan untuk Aceh. Sebagai *Korban Juga Survivor. Pengalaman dan Suara Perempuan Pengungsi Aceh tentang Kekerasan Diskriminasi*. Jakarta: Komnas Perempuan (2006)

REKOMENDASI

REKOMENDASI UMUM:

1. Pemerintahan baru harus meningkatkan keterlibatan perempuan dalam proses rehabilitasi, rekonstruksi dan rekonsiliasi di Aceh
2. Pemerintah dan komponen masyarakat harus mengevaluasi pemahaman dan penerapan syariah Islam yang diskriminatif dan tidak sensitif gender
3. Legislatif dan eksekutif harus melibatkan perempuan dalam proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan evaluasi qanun-qanun
4. Pihak donatur, pemerintah, masyarakat sipil, dan semua pihak yang memiliki mandat bekerja di Aceh harus mengarus utamakan gender dalam perencanaan dan implementasi program
5. Pemerintah dan seluruh lapisan masyarakat harus segera menghentikan kekerasan terhadap perempuan

REKOMENDASI SPESIFIK

1. Perancangan dan pelaksanaan Gender Sensitive Disaster Management atau manajemen penanggulangan bencana yang sensitif gender dimana perempuan dilibatkan sebagai objek sekaligus subjek
2. Perbaikan dan pelaksanaan Gender Policy serta Pengarusutamaan Jender
 - Menjamin pendidikan baik formal maupun informal bagi perempuan
 - Menjamin akses bagi perempuan untuk dapat menjangkau sarana umum seperti pasar dan rumah sakit
 - Adanya strategi implementasi
3. Memastikan perempuan terlibat dalam pengambilan keputusan dan menjadi sasaran penyaluran dana reintegrasi dan bagi korban korban.
 - Melakukan data terpilah berdasarkan jender
 - Program spesifik yang menargetkan perempuan
4. Memastikan keterwakilan perempuan dalam lembaga yang menangani reintegrasi seperti KPA dan BRA
5. Membentuk Komisi Rekonsiliasi dan melibatkan perwakilan perempuan dalam proses pembentukannya.
6. Pelibatan perempuan dalam pembentukan Qanun. Ini dapat dilakukan dengan menjadikan Qanun tentang Tatacara Pembuatan Qanun sebagai prioritas, serta memasukkan klausul keterlibatan seluruh komponen masyarakat termasuk perempuan dalam proses pembentukan qanun.
7. Melakukan dan menjadikan kajian filosofis, sosiologis, dan yuridis sebagai dasar dari penyusunan Qanun.
8. Peningkatan kapasitas institusi serta sumber daya dalam hal *legal drafting*.
9. Memastikan agar aspek-aspek kesetaraan jender muncul di dalam qanun-qanun, termasuk dengan mengacu pada hukum-hukum nasional dan konvensi-konvensi internasional seperti CEDAW
10. Melakukan tindakan afirmatif untuk mengejar ketertinggalan perempuan dalam politik dan mendorong kontribusi perempuan dalam politik formal
 - Mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang bersifat mendorong perempuan untuk dapat terlibat dan bersaing dalam politik praktis

- melibatkan perempuan dalam proses pengambilan keputusan dalam semua sektor.
 - melakukan pendidikan politik yang berkelanjutan bagi perempuan sebagai bagian dari pengembangan kapasitas perempuan
11. Melakukan inventarisir kekerasan terhadap perempuan secara komprehensif
 12. Penanganan terpadu kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di level propinsi dan kabupaten yang melibatkan lintas sektor
 13. Sosialisasi yang efektif kepada masyarakat tentang pencegahan dan penanganan tindak kekerasan yang melibatkan segenap komponen masyarakat termasuk pemuka agama dan adat
 14. Interpretasi dan implementasi Syariah Islam harus merefleksikan nilai-nilai yang adil gender dan menjunjung Hak Asasi Manusia, baik untuk laki-laki maupun perempuan
 15. Semua stakeholder, terutama kelompok masyarakat sipil, agar lebih mengefektifkan jaringan dan kerjasama untuk kepentingan koordinasi, advokasi dan pencapaian agenda bersama