

SERI DOKUMEN KUNCI 6

Penyerahan Perkara
kepada Komite CEDAW
untuk Meminta Intervensi terhadap

KEJAHATAN BERBASIS JENDER
SERTA DAMPAK JENDER DARI
PERISTIWA PEMBANTAIAN DI GUJARAT 2002

Oleh :

*The Citizen's Committee for Extraordinary Report
on Gujarat, India*

Mei 2003

LAMPIRAN

Sejarah dan Penerapan Konvensi Perempuan :
Catatan Seorang Anggota Komite CEDAW
2001 – 2004

SERI DOKUMEN KUNCI 6

**Penyerahan Perkara
kepada Komite CEDAW
untuk Meminta Intervensi terhadap**

**KEJAHATAN BERBASIS JENDER
SERTA DAMPAK JENDER DARI
PERISTIWA PEMBANTAIAN DI GUJARAT 2002**

Oleh :
*The Citizen's Committee for Extraordinary Report
on Gujarat, India*

Mei 2003

LAMPIRAN

**Sejarah dan Penerapan Konvensi Perempuan :
Catatan Seorang Anggota Komite CEDAW
2001 – 2004**



BEKERJA SAMA DENGAN

nzaid

New Zealand Agency for International Development

Publikasi komnas perempuan

Dicetak di Indonesia pada bulan oktober 2005

Isbn 979 – 98223 – 8 – 6

Kejahatan Berbasis Jender serta Dampak Jender
dari Peristiwa Pembantaian di Gujarat 2002

Penerjemah : Hersri Setiawan

Editor : Achie Sudiarti Luhulima, SH, MA

Sejarah dan Penerapan Konvensi Perempuan

Penulis : Dra. Sjamsiah Achmad, MA

Tim Diskusi dan Konsultasi : Kamala Chandrakirana

: Lies Marantika

Tata Letak : Edwin Paulus W

DAFTAR ISI

Pengantar

PENYERAHAN PERKARA KEPADA KOMITE CEDAW

Format Penyerahan Perkara dan Sumber-sumbernya	X
Bagian 1: Kejadian-kejadian yang menimbulkan pembantaian dan latar belakang politik	X
Bagian 2: Pembantaian dan kejahatan terhadap perempuan	X
Bagian 3: Tangapan Negara	X
[A] Umum	X
Peranan polisi dan pemerintahan selama pembantaian	X
Bantuan	X
Rehabilitasi	X
Penyelesaian berdasarkan hukum	X
[B] Tanggapan Negara tentang perempuan	X
Bagian 4: Sifat jender dan akibat-akibat jangka panjang bagi perempuan	X
Dampak pada kesehatan fisik	X
Akibat-akibat kesehatan mental	X
Pengaruh pada pilihan hidup	X
Kemelaratan ekonomi dan timbulnya rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan	X
Bagian 5: Kerangka hukum internasional	X
Ulasan hukum tentang kejahatan berbasis jender	X
Ulasan hukum tentang akibat-akibat bagi perempuan	X
Pelanggaran hak-hak anak	X
Gagal bertindak secara bertanggung jawab dalam mencegah kekerasan	X
Bagian 6: Dasar-dasar yang mengharuskan dilakukannya intervensi oleh Komite CEDAW	X
Tidak ada lagi upaya yang dapat dilakukan dan kegagalan memberikan pertolongan setempat dalam hal kejahatan seksual	X
Diskriminasi berdasarkan jenis kelamin yang sangat serius: sebuah isu HAM perempuan	X
Menolak mengakui kekerasan seksual sebagai penderitaan	X
Impunitas (bebas dari tuntutan hukum) untuk kejahatan khas jender menurut hukum nasional	X
Resiko ganda bagi perempuan	X
Resiko dan akibat-akibat bagi perempuan dalam konflik antar-aliran	X

Situasi luarbiasa yang memaksa perlunya intervensi internasional		X
Akibat buruk bagi perempuan		X
Intervensi Komite sangat diminta agar Pemerintah India melaksanakan akuntabilitas negara		X
SUMBER-SUMBER:	Daftar laporan asli pencari fakta yang digunakan dan dilampirkan sebagai acuan	X
DAFTAR SINGKATAN		X
LAMPIRAN I :	SIFAT JENDER DAN DAMPAK PEMBANTAIAN YANG BANYAK MERUGIKAN PEREMPUAN	X
A. Kejahatan terhadap perempuan		X
Ai Umum		X
Aii Kekerasan seksual	X	
Aiii Memberi pertanda pada perempuan		X
Aiv Pasangan antar-agama		X
Av Peranan polisi		X
Avi Tanggapan pemerintah dan pimpinan politik		X
B. Akibat-akibat		X
Bi Umum		X
Bii Beban berlebihan demi kelangsungan hidup		X
Biii Meningkatnya perempuan kepala rumah tangga dan rumah tangga yang hanya terdiri dari perempuan		X
Biv Mempertahankan kehidupan ekonomi		X
LAMPIRAN II :	KOLUSI NEGARA	X
A. Peranan negara yang memicu kekerasan		X
Ai Menjelang Godhra		X
Aii Tindakan pemerintah pasca-Godhra		X
Aiii Pasca-Godhra: pimpinan politik, peranan dan perhatian yang sungguh-sungguh		X
Aiv Akibat-akibat yang berlawanan		X
B. Polisi		X
Bi Umum		X
C. Kelambanan / pengabaian oleh Polisi selama terjadinya kekerasan		X
Ci Tidak ada langkah-langkah pencegahan		X
Cii Sengaja mengabaikan/menolak memberikan bantuan		X
D. Tindakan / perbuatan Polisi selama kekerasan		X
Di Perintah	X	
Dii Bantuan dan perlindungan yang diskriminatif/selektif		X
Diii Gerakan serentak	X	
Div Para pimpinan		X
Dv Penembakan yang diskriminatif/selektif		X

Dvi Perlindungan oleh polisi yang diakhiri dengan pelenyapan X

LAMPIRAN III : PERTOLONGAN DAN REHABILITASI X

- A. Penyediaan kamp penampungan X
 - Ai Kurang mobilisasi X
 - Aii Pembangunan dan lokasi X
 - Aiii Pengakuan adanya kamp X

- B. Kondisi dalam kamp X
 - Bi Menolak memberi pertolongan X
 - Bii Penyediaan fasilitas pokok oleh pemerintah X
 - Biii Sanitasi X
 - Biv Kesehatan X
 - Bv Perempuan X
 - Bvi Perlindungan dan keamanan X

- C. Penutupan kamp dengan paksa dan akibatnya X
 - Ci Penutupan paksa X

- D. Kompensasi X
 - Di Paket kompensasi X
 - Dii Diskriminasi X
 - Diii Kompensasi dan paket rehabilitasi yang tidak cukup X
 - Div Yang mati dan yang hilang X
 - Dv Bantuan kesehatan X

- E. Kehilangan rumah dan hak atas perumahan X

LAMPIRAN IV : PENEGAKAN KEADILAN DAN TANGGAPAN DARI ASPEK HUKUM X

- A. Langkah menuju keadilan X
 - Ai Umum X
 - Aii Investigasi X

- B. Pembiaran oleh polisi / tindakan setelah kejadian X
 - Bi Laporan informasi pertama [FIR] X
 - Bii Perempuan dan sistem hukum X
 - Biii Penahanan X
 - Biv Surat tuduhan X

- C. Peradilan negara X
 - Ci Bias dalam sistem pidana X
 - Cii Perempuan X

LAMPIRAN V : DAMPAK / AKIBAT JANGKA PENDEK DAN JANGKA PANJANG X

A. Pilihan dan kebebasan	X
Ai Umum	X
Aii Ghettoisasi	X
Aiii Tekanan budaya	X
B. Perlindungan dan keamanan	X
C. Kemelaratan ekonomi	X
Ci Umum	X
Cii Kerugian ekonomi	X
Ciii Memulai dari awal kembali	X
Civ Ketidaksanggupan untuk kembali	X
Cv "Syarat-syarat" untuk kembali	X
Cvi Boikot ekonomi dan sarana hidup	X
Cvii Pengambil-alihan oleh orang Hindu	X
Cviii Jangka panjang	X
D. Tanggapan dan kegagalan negara	X
Di Tidak ada pernyataan yang mengutuk kekerasan / ucapan / tulisan / propaganda yang berisi kebencian	X
Dii Mungkinkah ada perdamaian ?	X

LAMPIRAN VI : KESEHATAN, PROFESI DOKTER DAN KEADILAN X

A. Trauma	X
Ai Tidak ada perawatan	X
Aii Ketakutan	X
Aiii Perempuan dan anak-anak	X
B. Isu undang-undang kedokteran	X
Bi Tidak ada pengakuan bahwa telah terjadi kekerasan seksual	X
Bii Yang sekarat dan yang mati	X
Biii Keadilan	X
Biv Akibat-akibat pada kebutuhan kesehatan perempuan	X
C. Keterlibatan aktif / pasif para dokter	X
Ci Keterlibatan pasif	X
Cii Tindakan / melakukan diskriminasi	X
D. Tanggapan negara	X
Di Perlindungan bagi para pasien potensial - akses terhadap perawatan kesehatan	X
Dii Perlindungan bagi pasien	X
Diii Dokter dan rumah sakit terancam	X

Pengantar	X
Proses Penyusunan dan Pematapan Konvensi CEDAW	X
Konvensi CEDAW sebagai Instrumen HAM Internasional	X
Prinsip-prinsip Konvensi CEDAW	X
A. Prinsip Non-Diskriminasi	X
B. Prinsip Persamaan Substantif	X
C. Prinsip Kewajiban Negara	X
Komite CEDAW	X
A. Keanggotaan dan Masa Kerja	X
B. Sidang-sidang	X
C. Rapat-rapat selama Sidang	X
D. Dokumentasi untuk Sidang Komite	X
E. Rekomendasi Umum Komite CEDAW	X
<i>Optional Protocol</i> Konvensi CEDAW	X
A. Makna OP Konvensi CEDAW	X
B. Prosedur Penerapan OP Konvensi CEDAW	X
Pelaporan	X
A. Jenis Laporan	X
B. Pedoman Pelaporan	X
C. Laporan Awal	X
D. Laporan Berkala	X
E. Laporan Indonesia	X
Mekanisme dan Prosedur Pembahasan Laporan	X
A. Penyampaian Laporan	X
B. Pembahasan dalam Sidang Awal Komite	X
C. Pembahasan dalam Komite CEDAW	X
D. Proses Penyusunan Kesimpulan dan Rekomendasi Komite	X
Refleksi	X

**Penyerahan Perkara
kepada Komite CEDAW
untuk Meminta Intervensi terhadap**

**KEJAHATAN BERBASIS JENDER
SERTA DAMPAK JENDER DARI
PERISTIWA PEMBANTAIAN DI GUJARAT 2002**

Oleh :
***The Citizen's Committee for Extraordinary Report
on Gujarat, India***

Mei 2003

TENTANG CITIZEN'S COMMITTEE

The Citizen's Committee for Extraordinary Report on Gujarat tentang Kejahatan Berbasis Jender serta Dampak Jender dari Pembantaian di Gujarat tahun 2002, adalah suatu kelompok orang-orang terkemuka yang terdiri dari para ahli hukum, tokoh-tokoh perorangan, pekerja sosial, dan organisasi-organisasi terkemuka di India, yang bekerja untuk hak-hak azasi manusia di tingkat lokal, nasional dan internasional. Enam puluh sembilan anggotanya merupakan wakil-wakil dari berbagai daerah di seluruh negeri, dan merupakan tokoh-tokoh representatif mengenai persoalan dan kepentingan keadilan sosial/hak-hak azasi. Semua anggotanya mempunyai keprihatinan yang mendalam terhadap luasnya kekerasan seksual, yang dilakukan terhadap perempuan selama terjadinya pembantaian, dan terhadap tidak adanya keamanan dan keadilan yang berkelanjutan.

Karena itu mereka secara khusus berkumpul, dengan tujuan untuk meminta intervensi Komite CEDAW terhadap masalah kejahatan berbasis jender di Gujarat yang bebas dari tuntutan hukum (*impunity*), dan kegagalan negara dalam menangani dampak jender dari pembantaian terhadap kaum perempuan Muslim.

PENGANTAR

Penyerahan perkara ini dimaksudkan untuk menggugah perhatian Komite Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan (selanjutnya disebut Komite CEDAW) tentang sifat kekerasan berbasis Gender yang sistematis dan kejam serta akibat-akibat yang bersifat Gender dari pembantaian yang terjadi atas komunitas Muslim di Negara Bagian Gujarat dalam tahun 2002. Luasnya, serta sifat dan kekejaman berdimensi Gender dari pembantaian itu, dan lebih penting lagi akibat-akibatnya bagi perempuan yang masih terus berlanjut, yang disebabkan oleh kegagalan negara dalam memulihkan keamanan dan keadilan, merupakan alasan yang layak bagi Komite CEDAW untuk melakukan intervensi dalam perkara ini

Penyerahan perkara ini menegaskan keadaan luar biasa yang telah mendorong Komite tentang Gujarat untuk melakukan intervensi. Hal ini merupakan alasan bagi Komite untuk meminta laporan dari Pemerintah India, sesuai dengan Pasal 18 (b) Konvensi, yaitu tentang *“kewajiban Negara Peserta untuk menyampaikan laporan untuk dipertimbangkan oleh Komite CEDAW tentang tindakan-tindakan legislatif, yuridis, administratif dan lain-lain yang telah diambil untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan Konvensi yang sekarang ini, dan tentang hasil yang telah dicapai sehubungan dengan masalah ini (b) sewaktu-waktu sesuai permintaan Komite”*.

Laporan ini menguraikan isu dan kejadian-kejadian yang relevan dalam kerangka kekerasan sebagai diskriminasi Gender, seperti dicakup dalam Pasal-Pasal 5, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 Konvensi CEDAW dan Rekomendasi Umum (*General Recommendation*) 19 Komite CEDAW. Kegagalan dan keterlibatan negara ditegaskan dalam kerangka Pasal-Pasal 1 sampai 4 Konvensi CEDAW dan prinsip-prinsip inti hak-hak azasi manusia.

Suhu politik terkini di India dan dominasi ideologi sayap kanan Hindu, pembentukan serta adanya kelompok-kelompok afiliasinya, merupakan pembenaran adanya rasa takut akan terulangnya kembali kekerasan berbasis Gender yang terencana di masa datang. Pemerintah Negara Bagian, yang oleh

semua laporan pencari fakta dianggap sebagai terlibat dalam pembantaian itu, telah terpilih kembali dengan kemenangan yang menakjubkan pada bulan Desember 2002. Hasil-hasil pemilihan umum menunjukkan bahwa dukungan yang lebih besar justru terdapat di daerah-daerah, di mana telah terjadi pembantaian yang paling mengerikan. Dukungan dan kepercayaan mayoritas penduduk kepada pemerintah, yang terlibat dalam menjadikan penduduk minoritas Muslim sebagai sasaran, merupakan petunjuk akan adanya hari depan yang tidak menentu berdasarkan demokrasi mayoritas.

Oleh karena itu intervensi internasional sangat diperlukan untuk menentang impunitas (bebas dari tuntutan hukum) dan pelaksanaan tanggung jawab negara berkaitan dengan pembantaian berdimensi Jender, dan untuk menjadi penangkal bagi masa depan. Oleh karena itu Komite CEDAW didesak agar memberikan tanggapan pada kejadian-kejadian di Gujarat sebagai hal yang luar biasa bagi sebuah negeri yang mempunyai Konstitusi yang sekuler.

Format Penyerahan Perkara dan Sumber-Sumbernya

Penyerahan perkara dibagi dalam beberapa bagian yang memberikan gambaran umum tentang pembantaian, untuk memperlihatkan elemen-elemen kejahatan, para pelaku kejahatan dan peranan mereka, serta dimensi Jendernya. Selain itu dikemukakan juga bagian-bagian khusus tentang kejahatan berbasis Jender dan akibat-akibatnya, untuk dapat melihat fokus terhadap perempuan dengan jelas.

Deskripsi tentang skenario ini diikuti dengan kerangka hukum internasional tentang isu Jender, yang juga diuraikan dalam laporan ini. Bagian terakhir mengemukakan dasar-dasar yang menunjukkan kelayakan intervensi oleh Komite CEDAW. Adapun bagian-bagian dan uraiannya masing-masing adalah sebagai berikut:

- ❖ Kejadian-kejadian yang menimbulkan pembantaian dan latar belakang politik
- ❖ Pembantaian – dan kejahatan terhadap perempuan
- ❖ Tanggapan negara:
 - [A] Umum
 - Peranan Polisi dan Pemerintah selama pembantaian
 - Pertolongan

- Rehabilitasi
- Penyelesaian Hukum
 - * Pengajuan pengaduan kejahatan
 - * Investigasi, Penahanan dan Surat Tuntutan
 - * Prosedur Mahkamah Pengadilan
 - * Petisi Kepentingan Umum kepada Mahkamah Agung

[B] Tanggapan Negara khususnya yang Berkaitan dengan Perempuan

- ❖ Sifat Jender dari Dampak dan Akibat-akibat Jangka Panjang bagi Perempuan
- ❖ Kerangka Hukum Internasional
- ❖ Dasar-dasar yang Mendorong Perlunya Intervensi oleh Komite CEDAW
- ❖ Petunjuk yang diminta dari Komite CEDAW untuk Pemerintah India

Penyerahan perkara ini sepenuhnya berdasar pada investigasi yang kompeten, serta laporan-laporan pencari fakta mengenai pembantaian oleh sumber-sumber resmi dan sumber-sumber independen. Acuan pada fakta, kejadian-kejadian dan temuan-temuan yang memperkuat penyerahan perkara didaftar dalam satu kumpulan yang terdiri dari enam lampiran, yang dilampirkan pada laporan ini. Setiap bagian memuat acuan dari lampiran bersangkutan, sehingga memperkuat masing-masing bagian. Lampiran-lampiran itu memuat fakta-fakta/temuan-temuan yang mendukung atau memberikan kejelasan pada penyerahan perkara, disertai nomor halaman dari laporan yang digunakan sebagai dasar dari penyerahan perkara.

Format demikian digunakan agar tidak mengganggu alur dari penyerahan perkara, sebaliknya justru menjadi acuan dari sumber-sumber, dan bahkan sumber-sumber laporan itu sendiri –untuk kepentingan penyelidikan yang lebih mendalam serta bukti-bukti yang mendukung kebenaran laporan itu.

Laporan-laporan yang menjadi dasar itu dilampirkan pada penyerahan perkara, sebagai acuan yang lebih rinci dan sebagai informasi pembukti. Mengingat bahwa ada sekitar limapuluh atau lebih laporan mengenai hal ini, maka sangat diperlukan adanya sebuah daftar singkat mengenai dasar-dasar penyerahan perkara. Sangat relevan untuk dikemukakan bahwa semua laporan setuju dengan temuan-temuan yang dilaporkan.

Prinsip-prinsip yang menjadi pedoman pemilihan yaitu: diakui sebagai laporan yang mempunyai kekuatan hukum dalam suatu forum yang lebih luas;

mencakup fokus dan dimensi-dimensi khusus dari penyerahan perkara ini; serta mencerminkan luasnya badan-badan yang terkait dengan persoalan-persoalan keadilan dari masalah tersebut.

Sumber-sumber yang menjadi dasar itu ialah:

- ❖ Badan-badan resmi; seperti *National Human Rights Commission of India* (Komisi Nasional HAM India) dan *National Women's Commission* (Komisi Nasional Perempuan);
- ❖ Organisasi-organisasi HAM [baik nasional maupun internasional]; misalnya *Human Rights Watch* (Pemantau HAM), *Amnesty International* (Amnesti Internasional), *People's Union for Democratic Rights* (Persatuan Rakyat untuk Hak Demokrasi), *Communalism Combat* (Siaga Komunal)
- ❖ Inisiatif-inisiatif khusus oleh tokoh-tokoh masyarakat:
 - *Concerned Citizen's Tribunal* (Mahkamah Masyarakat Peduli) – Mahkamah beranggotakan delapan orang, terdiri dari tokoh-tokoh masyarakat yang peduli dari seluruh negeri. Mereka adalah para mantan hakim Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi, ilmuwan senior, seorang purnawirawan perwira tinggi kepolisian, seorang aktivis senior, dan seorang pengacara HAM terkemuka. Laporan diterbitkan dalam dua jilid; yang pertama berisi fakta, dan yang kedua berisi temuan-temuan dan rekomendasi-rekomendasi.
 - Sebuah laporan tentang kejahatan berbasis Jender oleh satu tim aktivis hak-hak perempuan dari seluruh negeri, yang ditunjuk oleh *Citizen's Initiative* (Inisiatif Masyarakat) dengan judul "*Survivors Speak*" (Suara Survivor)^{*)}, temuan fakta oleh suatu Panel Perempuan tentang bagaimana "Pembantaian Gujarat berdampak pada Perempuan Minoritas." Adapun "Inisiatif Masyarakat" merupakan koalisi dari organisasi-organisasi dan para aktivis dari negara bagian Gujarat.
 - "Membangun kembali dari puing-puing: Mendengarkan suara dari Gujarat dan memulihkan hak-hak rakyat akan perumahan, penghidupan dan kehidupan." Inisiatif Masyarakat dengan kerjasama *Habitat International Coalition* (Koalisi Habitat Internasional), Delhi,

^{*)} Survivor : seseorang yang bertahan hidup setelah mengalami kejadian/kekerasan yang terjadi padanya.

dan *Youth for Unity and Action* (Pemuda Untuk Kesatuan dan Aksi), Mumbai.

- “Pembantaian di Gujarat: Sebuah Krisis Kesehatan Masyarakat” oleh *Medico Friends Circle* (Lingkaran Sahabat Kesehatan), sebuah jaringan nasional para dokter umum dan pekerja kesehatan yang progresif.
- ❖ Laporan-laporan dari misi asing yang bekerja di India; misalnya dari *British High Commission* (Komisi Tinggi Inggris), dan *Swedish International Development Cooperation Agency* (Badan Kerjasama Pembangunan Internasional Swedia).

Bagian 1

KEJADIAN-KEJADIAN YANG MENIMBULKAN PEMBANTAIAN DAN LATAR BELAKANG POLITIK

Pembakaran sebuah gerbong kereta api cepat Sabarmati pada tanggal 27 Februari 2002 di Godhra, satu kota di Gujarat, yang disusul dengan pembantaian kejam dan berdarah sebagai tindakan balas dendam terhadap kaum Muslim. Kejadian itulah yang merupakan pokok persoalan dari laporan ini. Selama tiga hari, dari tanggal 28 Februari sampai 2 Maret, pembantaian berlangsung dengan intervensi kecil, atau tanpa intervensi sama sekali dari aparat penegak hukum; dan dalam beberapa kasus yang dilaporkan, justru dilakukan dengan bantuan aktif mereka. Sesudah itu kekerasan terhadap orang-orang Muslim terus berlangsung berkali-kali sepanjang bulan Maret. Api yang membakar gerbong kereta api itu menelan korban tewas sebanyak limapuluh delapan orang, dan empatpuluh tiga orang luka-luka – demikian menurut Ketua Dewan Menteri Negara Bagian – semua korban itu adalah orang-orang dari komunitas Hindu yang merupakan mayoritas.

Tragedi hilangnya nyawa sekian banyak orang itu telah dinyatakan di mana-mana sebagai pembenaran atas tindakan balas dendam. Tindakan “balas dendam” yang menuntut sekian banyak nyawa, ratusan-ribu survivor diperlakukan dengan kejam, dan terutama banyaknya perempuan-perempuan yang digagahi secara seksual, pemusnahan harta benda, serta penghancuran seluruh kehidupan dan martabat orang-orang Muslim. Mereka, orang-orang Muslim itu, adalah komunitas minoritas di negara bagian Gujarat.

Masalah yang selanjutnya perlu dipertanyakan ialah, mengapa negara tidak menghentikan apa yang dinamakan tindakan balas dendam itu, serta tidak mencegah hilangnya nyawa dalam skala yang begitu hebat? Apa yang kita saksikan pada hari-hari itu tidak lain adalah hancurnya mekanisme Konstitusi negara.

Untuk memahami pembantaian itu dari perspektif ‘balas dendam’, adalah sangat relevan untuk memahami latar belakang politik sayap kanan Hindu, baik

di gelanggang nasional maupun di negara bagian Gujarat. Di atas kereta api naas pada tanggal 27 Februari 2002 itu terdapat sangat banyak aktivis dari Vishwa Hindhu Parishad [VHP; Majelis Hindu Sedunia], pemegang peranan penting dalam 'Sangh Parivar' atau konfederasi organisasi-organisasi yang merupakan dan mendukung politik nasionalis sayap kanan Hindu. Partai Bharatiya Janta [BPJ] selaku pimpinan koalisi yang tengah berkuasa di tingkat nasional, dan merupakan partai mayoritas dalam pemerintahan di Negara Bagian Gujarat, adalah bagian dari konfederasi Hindu Kanan ini.

Para aktivis VHP di dalam kereta api itu sedang dalam perjalanan pulang, sesudah mengemban tugas sebagai sukarelawan dalam kampanye di Ayodhya, yaitu Uttar Pradesh, untuk membangun kuil di atas bekas sebuah bangunan masjid tua yang sudah dihancurkan oleh VHP berikut organisasi-organisasi cabangnya pada tahun 1992. Karena tempat tersebut merupakan tanah sengketa, Mahkamah Agung India menetapkan, agar status quo dipelihara di atas tempat itu. Karena itu kampanye agresif VHP dalam bulan Februari 2002 yang lalu, sesungguhnya merupakan pelanggaran terhadap perintah yang tidak mengizinkan pembangunan kuil, sampai keputusan penyelesaian hak diberikan, yang masih menunggu keputusan pengadilan tingkat bawah.

Adapun kampanye yang terus-menerus dilancarkan untuk membangun kuil di bekas masjid yang telah dihancurkan itu, didasarkan atas tuntutan bahwa tempat itu merupakan tempat lahir Dewa Ram, Dewa Hindu. Selama kampanye agresif ini berlangsung, yang tidak hanya berakibat pada hancurnya sebuah masjid tua pada tahun 1992, tetapi juga menuntut banyak korban nyawa dalam aksi kekerasan dan huruhara komunal yang menyusul selama tahun 1992-93.

Berita tentang pembakaran kereta api yang berakibat matinya limapuluh delapan orang, termasuk perempuan dan anak-anak, menjadi alasan buat VHP untuk menyerukan 'aksi mogok' di seluruh negeri, atau penutupan kerja dan mobilitas secara paksa pada tanggal 28 Februari dan 1 Maret 2002. Seruan pemogokan ini, dari perspektif politik sayap kanan Hindu, merupakan pernyataan sikap permusuhan terang-terangan, yang segera disusul dengan serangan terhadap orang-orang Muslim. Mereka ini adalah suatu komunitas yang ditetapkan berdasarkan agama, dan secara homogen dikelompokkan sebagai penentang dari proyek pembangunan kuil; dan pada tanggal 27

Februari dituduh sebagai penjahat-penjahat pembakaran gerbong kereta api yang menuntut korban limapuluh delapan orang mati.

Mengingat latar belakang kejadian yang demikian itu, maka tidak aneh jika pembantaian yang dibenarkan sebagai tindakan balas dendam oleh pemerintah yang berkuasa terjadi pada pagi hari tanggal 28 Februari 2002. Namun, yang mengherankan dan sekaligus patut diperhatikan ialah keluasan, perencanaan, dan sifat kekerasan serta keterlibatan negara, melalui tindakan-tindakannya sendiri, baik yang berupa tindakan yang dilakukan [*commission*] maupun pengabaian tindakan [*omission*], yang sekarang telah dicatat dengan baik.

Pembunuhan besar-besaran selama tiga hari yang dikoordinasikan dengan baik, dengan sasaran pada penghilangan nyawa, kehidupan, harta milik dan tempat-tempat suci Muslim itu, terus-menerus dilukiskan sebagai "amok massa secara spontan" atau sebagai "tanggapan" umat Hindu terhadap peristiwa pembakaran gerbong kereta api.

Pembantaian dan kekejaman yang terus berlanjut sejak akhir Februari sampai April itu belum pernah terjadi sebelumnya. Walaupun peristiwa itu pada awalnya mendapat liputan media massa sebagaimana mestinya, namun akibat-akibat selanjutnya, seperti berpindah tempat yang tak kunjung henti sebagai akibat intimidasi, boikot ekonomi dan kegagalan pemerintah dalam memberikan jaminan keamanan bagi mereka yang terkena dampak pembantaian, tidak lagi menjadi perhatian media massa. Pembunuhan-pembunuhan masih terus terjadi. Tapi seringkali tidak mendapat pemberitaan, oleh karena – alasannya – tidak seluas dan sehebat seperti yang terjadi sebelumnya.

Ketika pemilihan umum diumumkan untuk pertama kali oleh pemerintah, Ketua Komisi Pemilihan Umum dalam laporannya pada bulan Agustus 2002 menyatakan bahwa bahkan selama lima bulan sesudah pembantaian keadaan normal masih belum dapat dipulihkan. Atas dasar itu ia menangguhkan jadual pemilihan umum sampai bulan Desember 2002. Oleh karena tidak dilakukan peradilan bagi korban, maka dinyatakan bahwa Negara bebas dari tuntutan hukum.

Kemenangan dalam pemilihan umum bulan Desember 2002 dari pemerintah yang berkuasa pada waktu terjadinya pembantaian, menambah kuatnya impunitas (bebas dari tuntutan hukum) pemerintah. Kekuatan itu diterjemahkan menjadi tindakan-tindakan agresif terhadap kaum Muslim, yang terus menerus hidup dalam ketakutan, walaupun peristiwa pembantaian itu telah 14 bulan berlalu.

Bagian 2

PEMBANTAIAN DAN KEJAHATAN TERHADAP PEREMPUAN

Tindak kekerasan paling hebat, yang berlangsung dari tanggal 28 Februari sampai 2 Maret 2002 itu, telah mengakibatkan tewasnya sejumlah orang Muslim yang merupakan 9% dari 41 juta penduduk Gujarat. Menurut berita resmi, sebanyak 762 orang korban tewas [822 orang, termasuk Godhra]. Sementara itu, angka perkiraan umum menyatakan bahwa lebih dari 2000 orang Muslim telah tewas, dan 150.000 orang lainnya menjadi pengungsi.

Pola kekerasan memperlihatkan adanya perencanaan sebelumnya. Hal ini ditunjukkan melalui kenyataan, bahwa sasaran mereka tidak hanya kawasan tempat tinggal orang-orang Muslim atau perkampungan mereka saja, tetapi juga harta milik dan rumah-rumah orang muslim yang terletak di kawasan-kawasan yang dihuni oleh banyak orang Hindu, walaupun tidak terlihat adanya tanda-tanda kepemilikan orang-orang Muslim. Bukti lebih lanjut tentang adanya perencanaan sebelumnya juga bisa dilihat dari kenyataan, bahwa serangan itu terjadi secara serentak terhadap 19 dari 24 distrik di Gujarat pada tanggal 28 Februari sampai 3 Maret 2002 [dengan serangan paling hebat pada 8 distrik]. Sebanyak 26 kota besar dan sub-distrik diserang dalam minggu pertama terjadinya peristiwa itu.

Pada tanggal 28 Februari, sekitar pukul 10 pagi hari, serangan serentak mulai terjadi, hampir menyerupai perang yang direncanakan dengan cermat. Massa terdiri dari kira-kira 500 sampai 5000 orang, semuanya memegang senjata. Ada yang berupa besi berujung tajam bermata-3 atau trisula, tumbak, belati, pedang, larutan asam, bom solar/minyak tanah, gumpalan kain yang dibasahi bensin atau minyak tanah, dan tabung-tabung gas yang mudah terbakar [LPG]. Gerombolan massa itu, sebelum melancarkan serangan, telah mengumpulkan informasi tentang lokasi toko-toko dan pemukiman orang-orang Muslim.

Banyak laporan mencoba membuktikan bahwa tujuan serangan itu memang merupakan genosida, karena ditujukan untuk membasmi seluruh komunitas Muslim. Bukan hanya jiwa-raga kaum Muslim yang menjadi sasaran.

Serangan itu kenyataannya meluas pada kegiatan bisnis dan segala macam sarana kehidupan sehari-hari [misalnya gerobak dorong, taksi, warung, kompleks industri dll], bahkan juga tempat-tempat suci mereka. Sekitar 270 mesjid dan tempat-tempat suci dihancurkan atau dilempari najis selama 72 jam pertama dari peristiwa pembantaian.

Setelah kejadian, simbol-simbol budaya komunitas dan penarikan kembali tuntutan perkara yang telah diajukan oleh korban, antara lain digunakan sebagai pokok acara dalam negosiasi, serta digunakan sebagai kompromi tukar bagi orang-orang Muslim jika mereka ingin pulang kembali dengan selamat ke rumah masing-masing, yang telah mereka tinggalkan selama terjadinya aksi kekerasan.

Kekerasan seksual yang terjadi pada perempuan Muslim, tua dan muda merupakan kejadian yang akan terus diingat yang tidak ada bandingannya di masa lalu, baik dalam keluasan, sifat, dan kekejamannya. Tidak ada angka-angka pasti bisa diperoleh tentang jumlah perempuan yang telah menjadi korban kekerasan seksual itu. Namun demikian ceritera dan laporan saksi mata kepada beberapa tim pencari fakta independen menyatakan, bahwa tempat-tempat utama terjadinya kekerasan seksual yang luas dan kejam adalah di Naroda Patiya dan Naroda Gaon di kota Ahmedabad, dan di daerah-daerah pedesaan di distrik-distrik Panchmahal dan Dahod, dan Anand di distrik Kedha.

Kekerasan seksual itu berupa penelanjangan secara paksa, perkosaan massal, perkosaan oleh kelompok, mutilasi atau pemotongan anggota tubuh dan penyiksaan, misalnya dengan memasukkan benda ke dalam tubuh perempuan, memotong payudara, membedah atau merobek perut atau alat reproduksi, menorehkan simbol-simbol agama Hindu pada bagian tertentu di tubuh perempuan. Banyak perempuan yang dibakar sampai mati, atau dibunuh sesudah lebih dulu diperkosa. Hampir semua tindak kekerasan demikian dilakukan di muka umum. Laporan tentang kesaksian khusus para perempuan survivor yang berjudul "Suara Survivor" [*Survivors Speak*] dilampirkan pada laporan ini. Kejadian-kejadian yang dicatat dalam laporan-laporan itu dibenarkan dalam banyak laporan lainnya.

Beberapa orang pekerja sosial mencoba memperkirakan jumlah perempuan yang telah diperkosa dan/atau dibunuh, karena sampai sejauh itu angka resmi tidak pernah diberikan. Jumlah pasti memang tidak akan mungkin diperoleh. Hal ini mengingatkan bahwa, banyak korban yang dibakar tanpa dikenali

identitas mereka, apakah laki-laki atau perempuan. Apalagi banyak terjadi bahwa mereka dibakar sampai habis sama sekali, sehingga tidak terdapat sisa-sisa jasad mereka, dan dengan demikian dinyatakan sebagai “hilang”.

Dengan demikian hasil perkiraan yang dapat dilakukan merupakan angka perkiraan kasar, tidak berdasarkan atas catatan-catatan, tetapi berdasarkan perkiraan sementara, yang disimpulkan dari pengakuan para saksi dan survivor. Jika diandaikan bahwa sebanyak sepertiga dari seluruh korban mati [angka tidak resmi 2000 orang] adalah perempuan, maka akan terdapat angka 666 orang perempuan dewasa dan anak mati dibunuh. Perkiraan yang masuk-akal selanjutnya, bahwa sekitar separoh dari perempuan yang mati itu [666 orang] mengalami berbagai bentuk kekerasan seksual sebelum mereka dibunuh. Dengan demikian angka paling rendah untuk perempuan yang telah mengalami serangan seksual/perkosaan, dan kemudian dibunuh, tercatat jumlah yang mengagetkan: 333 orang!

Dengan demikian, kesimpulan yang dapat ditarik – tidak bisa tidak – bahwa perkosaan dan tindak kekerasan seksual telah digunakan sebagai senjata untuk mempermalukan dan menundukkan golongan-golongan agama minoritas.

Di samping korban mati, banyak juga perempuan yang selamat dari kekerasan seksual termasuk perkosaan. Kebanyakan dari para survivor itu memang tidak mengadakan kasus perkosaan kepada polisi. Sehingga kenyataannya hanya 6 kasus yang terdaftar. Angka ini tidak menyatakan jumlah yang pasti, oleh karena bersumber dari pekerja sosial yang bekerja di tengah-tengah kaum perempuan, dan terbatas di wilayah yang menjadi tempat kegiatan mereka saja. Bagaimanapun juga, walaupun telah banyak penelitian dilakukan, polisi masih juga belum mampu memberikan suatu jumlah pun. Tidak ada angka resmi yang dapat menunjukkan tentang luas dan sifat kekerasan yang ditujukan kepada perempuan karena mereka adalah perempuan. Dengan demikian, maka kasus-kasus yang diketahui hanyalah yang sudah berhasil diungkap oleh para pekerja sosial melalui verifikasi, baik dari para pengadu/saksi maupun dari catatan-catatan kepolisian yang ada.

Sekali lagi, jumlah survivor perkosaan hanya bisa diperkirakan atas dasar informasi yang ada pada para pekerja sosial yang khusus bekerja di tengah-tengah para perempuan survivor. Perkiraan-perkiraan di bawah ini diajukan

oleh seorang pekerja sosial seperti itu, dengan mendasarkannya pada jumlah survivor perkosaan yang dijumpainya secara pribadi selama menunaikan pekerjaannya.

Inilah angka-angka yang disampaikan:

- ☐ 30 orang survivor pelecehan dan perkosaan seksual di desa Fetehpura, distrik Dhaod – tidak melakukan pengaduan kepada polisi.
- ☐ 9 orang survivor perkosaan di Lunawada, distrik Panchmahal – tidak melakukan pengaduan kepada polisi.
- ☐ 6 orang survivor perkosaan, termasuk remaja perempuan, di desa Panduri, distrik Anand – tidak melakukan pengaduan kepada polisi.

Pernyataan bahwa kasus-kasus kekerasan seksual yang tidak terdaftar itu, terutama disebabkan karena 'rasa malu' dan 'kehormatan', ditentang dengan keras oleh para pekerja sosial, saksi, dan perempuan survivor itu sendiri. Ditegaskan bahwa pernyataan 'aib' dan 'suci' itu, hanya akan memperkecil jumlah angka kasus nyata yang terdaftar. Tetapi tentunya angka enam [6] merupakan angka yang tidak berarti sama sekali mengingat luasnya kejahatan seksual yang telah dilakukan.

Luasnya tindak kekerasan seksual itu tidak lagi menjadi rahasia umum bagi seluruh komunitas. Pada banyak peristiwa, ternyata bahwa para pelaku adalah orang-orang Hindu tetangga sendiri, yang sudah dikenal oleh orang-orang Muslim yang menjadi korban. Kekerasan seksual yang sudah bukan rahasia umum lagi, baik bagi kelompok yang menjadi sasaran maupun bagi para pelaku, menyebabkan masalah kehormatan dan rasa malu, atau penyembunyian identitas menjadi tidak relevan. Sesungguhnya yang menjadi kendala sebenarnya ialah hancurnya sistem penyangga di dalam komunitas dan kegagalan negara – dua hal inilah yang merupakan prasyarat untuk mendapatkan keadilan melalui jalur hukum.

Sikap negara yang apatis dan keterlibatannya dalam kejahatan selama pembantaian terbukti dalam bentuk kurangnya bantuan yang diberikan, rehabilitasi, kinerja alat negara di semua tingkatan yang berat-sebelah – baik oleh pimpinan politik, penegakan hukum, dan proses peradilan di Gujarat.

Sampai sekarang sumber daya internal [moral dan material] individu, keluarga dan komunitas masih dalam keadaan hancur.

Tumpukan faktor-faktor inilah, lebih dari sekedar faktor rasa malu, yang sebenarnya menjadi kendala utama dari semua jalan menuju keadilan, terutama jalan mendapat keadilan bagi perempuan.

- Lihat Lampiran I -

Bagian 3

TANGGAPAN NEGARA

[A] Umum

Peranan Polisi dan Pemerintahan selama Pembantaian

Banyaknya orang yang dikerahkan sebagai massa, tingkat persiapan seperti terlihat dari persenjataan yang digunakan, serta banyaknya senjata yang tersedia, sasaran yang tepat pada harta milik orang-orang Muslim, sifat serangan yang terkoordinasi dan sama di satu wilayah yang luas, disertai dengan pengabaian tindakan oleh polisi, semuanya menunjukkan tidak saja kegagalan negara untuk melaksanakan tugas yang seharusnya dilaksanakan dalam situasi seperti itu (*due diligence*), tetapi juga adanya persekongkolan di kalangan pemerintahan.

Peristiwa kekerasan seperti itu untuk pertama kalinya melanda daerah pedalaman Gujarat yang sebelumnya tidak mempunyai sejarah ketegangan dalam masyarakat, mengalami untuk pertama kalinya peristiwa kekerasan berupa serangan besar-besaran oleh massa. Kesemuanya ini memperlihatkan adanya perencanaan seperti digambarkan di atas.

Kenyataannya memang pada tanggal 28 Februari 2002 ada 10 pasukan tentara diangkut melalui udara menuju Ahmedabad (ibukota Gujarat dan tempat-tempat di mana terjadi pembantaian yang paling mengerikan), diperintahkan oleh pemerintah untuk tidak melakukan tindakan apapun sampai dengan tanggal 1 Maret, karena tidak mampu memberikan instruksi di lokasi mana mereka harus bertindak. Menurut beberapa orang saksi mata, polisi mengatakan kepada para survivor, bahwa mereka dengan tegas diperintahkan untuk tidak bertindak selama sekurang-kurangnya 72 jam. Banyak kesaksian menyatakan bahwa polisi menolak memberikan pertolongan, atau sengaja menunjuk ke arah yang salah kepada orang-orang Muslim yang melarikan diri, yaitu justru menunjuk ke arah para penyerang. Selain itu, suatu jalan aspal dengan tergesa-gesa dibangun di atas tempat suci yang telah dihancurkan di Ahmedabad, dalam tiga hari pertama pembantaian, dengan menggunakan

peralatan dan bahan-bahan yang disediakan oleh pemerintahan negara bagian, sehingga menghilangkan semua tanda-tanda sejarah tempat suci itu.

Keterlibatan pemerintah juga terlihat dalam pemindahan para polisi dan pejabat pemerintah dalam bulan Maret 2002. Para pejabat yang memberikan perlindungan kepada korban, atau berusaha mencegah kekerasan, dipindahkan dari pos-pos mereka dan digantikan dengan pejabat-pejabat yang taat, dengan maksud untuk meniadakan basis ketidakberpihakan di lingkungan pemerintahan. Pengangkatan para pejabat yang selalu taat itu menyebabkan bahwa proses penuntutan kejahatan menjadi lambat dan berat-sebelah, sehingga dengan demikian memungkinkan para pelaku kekerasan bebas dari tuntutan.

Laporan-laporan dari badan-badan resmi negara, seperti Komisi Nasional HAM, Komisi Nasional Minoritas, Ketua Komisi Pemilihan Umum, dan semua laporan pencari fakta tentang kasus ini dari badan-badan non-resmi, menunjuk pada adanya kolusi atau persekongkolan di kalangan pemerintahan – yang tergambar baik dari tindakan yang dilakukan [*commission*] maupun pengabaian untuk melakukan tindakan [*omission*] yang disengaja. Laporan Komisi Tinggi Inggris [*British High Commission*] malah satu langkah lebih tegas, yang menyatakan bahwa “Kampanye kekerasan yang dilakukan secara sistematis itu memperlihatkan segala tanda-tanda pembersihan etnis. Serangan terhadap gerbong kereta api di Godhra pada tanggal 27 Februari merupakan satu dalih saja. Seandainya itu tidak terjadi pun, akan dicari jalan lain untuk melakukan tindakan pembersihan etnis”

- Lihat Lampiran III -

Bantuan

Pemerintah negara bagian Gujarat tidak membangun satu pun kamp-kamp penampungan. Juga tidak menyediakan tempat-tempat aman untuk para survivor pembantaian dan orang-orang yang melarikan diri mencari keselamatan. Malahan sebaliknya, pemerintah mengharapka agar komunitas Muslim sendiri menyediakan kamp-kamp penampungan di tempat-tempat yang

aman, baik di wilayah-wilayah yang dihuni komunitas Muslim maupun di kota-kota yang kecil kemungkinannya untuk mengalami serangan.

Kamp-kamp penampungan itu dibangun oleh perorangan dan komunitas setempat di halaman makam, masjid, madrasah, dan tempat-tempat terbuka di kawasan-kawasan yang dihuni oleh komunitas Muslim. Banyak dari kamp-kamp itu yang tidak diakui secara resmi oleh pemerintah. Angka-angka resmi jumlah penghuni di kamp-kamp resmi tidak tepat. Penyediaan perbekalan dari negara, baik yang berupa makanan maupun sekedar uang penyambung hidup, selain sangat tidak memadai juga jumlahnya tidak sesuai dengan jumlah penghuni kamp. Keadaan seperti ini bahkan juga terjadi di kamp-kamp yang diakui pemerintah. Semua laporan menunjukkan tentang betapa penuh-sesaknya kamp-kamp itu, keadaan atap dan lantai yang tidak layak huni, jamban dan sanitasi yang sangat buruk, dan bahkan banyak kamp yang tanpa jamban sama sekali. Layanan kesehatan bagi yang menderita luka-luka tidak cukup. Layanan untuk para penderita trauma psikis bahkan tidak ada sama sekali.

Bagi perempuan, keadaan seperti itu berarti kurangnya tempat-tempat yang pribadi dan aman; kurangnya layanan kesehatan dan bantuan khusus untuk penyembuhan dari akibat kekerasan fisik, seksual dan psikis. Kurangnya jamban dan fasilitas kamar mandi tertutup untuk perempuan, berarti bahwa tetap tidak ada perlindungan fisik bagi mereka dan itu berarti tetap menempatkan perempuan dalam keadaan yang tidak aman dan terhina.

Di kamp penampungan Syah Alam, salah satu yang terbesar di Ahmedabad, memang tersedia fasilitas-fasilitas tertentu. Meskipun demikian, hanya ada satu mobil jamban dengan empat bilik untuk melayani hampir 9000 [sembilan ribu] orang. Adanya jamban-jamban yang sangat tidak layak itu membawa berbagai resiko kesehatan dan kebersihan, khususnya untuk perempuan. Pemerintah tidak memberi jaminan perlengkapan untuk keperluan pokok, seperti misalnya handuk bersih, perlengkapan untuk perempuan hamil dan menyusui, perlengkapan untuk bayi, atau pakaian dan pakaian dalam yang bersih.

Sebagian sangat besar orang-orang Muslim yang tidak mempunyai tempat berlindung lain – biasanya di rumah-rumah keluarga di daerah-daerah yang aman – terpaksa harus tinggal di kamp-kamp penampungan dengan kondisi seperti tersebut di atas, dari bulan Maret sampai Juli 2002. Dalam bulan

April, pemerintah berusaha keras untuk memulihkan keadaan, sebagai jalan untuk mengalihkan perhatian terhadap Gujarat dari masyarakat sipil di India dan kalangan internasional. Penutupan kamp-kamp penampungan secara paksa ditempuh sebagai sarana politik untuk menghapus penderitaan yang terlihat sebagai akibat pembantaian. Penutupan yang berangsur-angsur dilakukan dari awal April, dan akhirnya, sampai sekitar pertengahan Juli 2002, ditutup sebanyak sebelas [11] dari duapuluh dua [22] kamp yang tersisa. Sekali lagi, memindahkan penghuni kamp tanpa jaminan keselamatan atau rehabilitasi.

- Lihat Lampiran III -

Rehabilitasi

Walaupun upaya-upaya yang dilakukan pemerintah tidak layak disebut sebagai rehabilitasi, namun upaya-upaya tersebut menunjukkan tidak layaknya tanggapan pemerintah dalam menanggulangi krisis semacam itu. Mula-mula pemerintah mengumumkan ganti rugi sebesar Rs.200.000 untuk setiap korban mati [Hindu] dalam kasus kereta api di Godhra. Sebaliknya pembayaran sebesar Rs.100.000 diberikan kepada mereka yang mati sebagai korban pembantaian yang terjadi sesudah peristiwa Godhra. Hal ini menjadi topik pertentangan dan perdebatan sengit, yang berakhir dengan ditetapkannya kompensasi untuk korban yang mati dalam dua peristiwa itu sebesar Rs 100.000. Keputusan ini jelas tidak disebabkan oleh alasan diskriminasi dalam pemberian kompensasi bagi yang mati, tetapi oleh karena VHP [organisasi Hindu sayap kanan] setuju untuk menetapkan diturunkannya pembayaran kompensasi.

Keputusan tersebut memberikan gambaran mengenai upaya dan sikap dalam pemberian kompensasi untuk komunitas Muslim. Pemerintah menolak uluran bantuan asing untuk menambah dana negara. Padahal, hal serupa pernah dengan terang-terangan dicari oleh pemerintah Gujarat dan pemerintah pusat, untuk memenuhi kebutuhan rehabilitasi korban gempa bumi di Gujarat pada tahun 2001.

Pembayaran ganti rugi *ex-gratia* yang diumumkan pemerintah itu tidak mencukupi, dalam arti bahwa jumlah uang yang diberikan tidak bisa menutup – bahkan sebagian kecil pun – dari kerugian yang diderita korban. Apalagi untuk bisa mendapatkannya ditetapkan syarat-syarat seperti, harus mengisi bermacam-macam formulir permintaan bantuan, dan harus melalui penilaian dan prosedur yang panjang. Hal-hal yang disyaratkan itu tidak mungkin dipenuhi oleh para pengungsi yang mengalami kekejaman.

Sekali lagi, sesungguhnya bantuan tidak diberikan oleh negara, tetapi oleh komunitas mereka sendiri, oleh kelompok-kelompok agama, dan prakarsa-prakarsa non-pemerintah. Kompensasi/bantuan yang diberikan oleh pemerintah merupakan biaya kematian, pengobatan luka-luka, barang-barang rumah tangga yang hilang, uang tunai bagi korban yang tidak tinggal di kamp, pembayaran *ex-gratia*, bantuan untuk membangun kembali rumah tinggal, dan ganti rugi untuk kehilangan mata-pencaharian dan pekerjaan. Atas perbedaan antara kerugian dengan jumlah kompensasi yang diberikan, Sida [*Swedish International Development Agency* Badan Pembangunan Internasional Swedia], sebagai bagian dari Kedubes Swedia di India, telah melakukan kajian, dan dimuat dalam Laporan Tengah Tahun untuk periode April-September 2002, hal. 5, di bawah judul 'Socio Economic Trends' [Kecenderungan Sosial Ekonomi], sebagai berikut:

"Lagi pula bukti-bukti memperlihatkan, bahwa pemerintah membayar kurang dari 5% dari taksiran sebesar US\$ 10 juta, sebagai kompensasi kerusakan harta tak bergerak. Demikian juga kerugian rata-rata yang diperkirakan lebih dari US\$ 2000 untuk setiap keluarga, tapi kompensasi yang diberikan hanya sebanyak US\$ 8. Sementara itu, pemerintah pusat menyatakan dengan jelas, bahwa bantuan dari luar untuk kemanusiaan dan rehabilitasi memang tidak dicari, oleh karena sudah cukup tersedia dalam Prime Minister's Relief Fund (Dana Bantuan Perdana Menteri).

Keadilan Jender sebagai rehabilitasi mengharuskan bahwa kejahatan berbasis Jender disebut dengan tegas sebagai "kerugian yang mengakibatkan penderitaan fisik dan psikis", atau dapat juga dimasukkan dalam kategori "kerugian". Namun demikian, bukan di sini persoalannya. Bantuan keuangan yang diberikan pemerintah itu bukan hanya berupa olok-olok dari kata

"kompensasi", tetapi pemerintah juga telah gagal memberikan makna pada akibat-akibat kekerasan berbasis Jender itu sebagai "kerugian yang mengakibatkan penderitaan fisik dan psikis", bahkan di atas kertas sekalipun.

- Lihat Lampiran III – Butir-butir D dan E -

Penyelesaian Berdasarkan Hukum

Pada umumnya penuntutan kasus tidak membangkitkan atau memulihkan kepercayaan sedikitpun dari kaum Muslim terhadap keadilan bagi mereka. Terdapat perbedaan jumlah orang yang ditahan karena peristiwa kereta api Godhra dan karena pembantaian, demikian juga banyaknya terdakwa yang dibebaskan dengan jaminan. Pengaruh VHP pada pemerintah, investigasi oleh polisi, dan bantuan hukum yang diberikan, terlihat dengan jelas kesamaannya dengan keadaan selama pembantaian. Tuntutan yang berkali-kali diajukan agar penyelidikan atas kejahatan yang berkaitan dengan pembantaian dilakukan oleh CBI (*Central Bureau of Investigation* - Biro Pusat Investigasi) dan tidak oleh polisi Negara Bagian, telah sama sekali diabaikan. Komisi Nasional HAM juga membuat rekomendasi yang sama kepada pemerintah, mengingat peranan polisi yang berat sebelah pada saat terjadinya pembantaian. Tetapi pemerintah juga menolak rekomendasi Komisi Nasional HAM itu. Hal ini mendorong beberapa tokoh masyarakat untuk mengajukan petisi-petisi umum kepada Mahkamah Agung India, agar memindahkan wewenang melakukan investigasi kepada CBI. Tetapi petisi-petisi itu sampai sekarang masih tertahan di Mahkamah. Pada saat ini, banyak investigasi telah dilakukan dan dirampungkan oleh polisi.

Pengajuan Pengaduan Kejahatan : Investigasi kejahatan dimulai dengan pendaftaran 'laporan informasi pertama' ['first information report' atau FIR] pada kantor polisi di mana kejahatan terjadi. Praktek yang lazim adalah bahwa dalam satu FIR didaftarkan satu kejadian dengan satu orang atau lebih nama tersangka disebutkan di dalamnya. Dalam kasus-kasus sehubungan dengan pembantaian, maka polisi mendaftarkan beberapa FIR "berturut-turut" atau "meliputi berbagai kasus" [omnibus]. Ini merupakan pengaduan tunggal yang

meliputi beberapa peristiwa yang terjadi pada orang-orang yang berbeda, di tempat-tempat yang berbeda-beda, dan pada waktu yang berbeda-beda pula.

Laporan seperti itu tidak bisa menjadi dasar untuk investigasi yang efektif dan penuntutan terhadap kasus-kasus itu. Para survivor juga memberikan kesaksian bahwa polisi menggertak mereka agar mengatakan bahwa para pelakunya adalah 'gerombolan yang terdiri dari banyak orang', walaupun para survivor mengenal identitas para pelaku itu. Dalam beberapa kasus, polisi sendiri yang mengajukan FIR, suatu wewenang yang diberikan kepada mereka berdasarkan undang-undang demi penegakan hukum secara efektif, tetapi di Gujarat wewenang itu telah digunakan untuk memanipulasi kejadian dan nama-nama para tertuduh.

Investigasi, Penahanan, dan Surat Tuduhan : Investigasi yang dimulai melalui FIR diakhiri dengan laporan pejabat investigasi, dan penyiapan surat tuduhan yang mencatat pelanggaran-pelanggaran yang telah dilakukan. Terdapat sangat banyak fakta dalam surat tuduhan itu, sebagai pengganti daftar pelanggaran-pelanggaran berat yang tercantum dalam FIR [seperti misalnya pembunuhan atau pembakaran rumah] sampai pelanggaran-pelanggaran ringan. Mereka yang dituduh melakukan pelanggaran berat diminta agar segera ditahan; tetapi sedikitnya jumlah mereka yang ditahan memperlihatkan sifat investigasi yang memihak.

Sebagian besar anggota konfederasi organisasi-organisasi sayap kanan Hindu, yang disebut sebagai tertuduh pelaku pelanggaran berat dalam banyak FIR, tetap tidak ditahan. Demikian juga dalam banyak kasus, polisi mengajukan Laporan Final untuk menutup perkara, dengan alasan, bahwa si tertuduh tidak dikenal atau tidak ditemukan –walaupun jika si tertuduh adalah seseorang yang sangat dikenal sekalipun!

Di Ahmedabad, dari 961 kasus terkait huruhara yang terdaftar, polisi tidak berhasil mengumpulkan bukti tuduhan dalam 414 kasus, sehingga tidak ada berkas tuduhan yang tersimpan. Dari 509 kasus yang tersisa hanya satu kasus saja yang dibawa ke pengadilan. Di distrik Dhahod, dari 84 berkas FIR hanya 24 yang ditindaklanjuti dengan surat tuduhan. Sisanya ditutup dengan laporan final yang menyatakan bahwa tertuduh tidak dikenal atau tidak ditemukan. Ini semua menggambarkan luasnya manipulasi dalam investigasi oleh polisi yang terlibat. Sebaliknya, terdapat banyak orang-orang Muslim yang

ditahan berdasarkan undang-undang penahanan preventif yang sangat keras [tidak diberlakukan dalam kasus pembantaian] berkaitan dengan kasus kereta api Godhra.

Pengusutan dan Cara Kerja Pengadilan : Fakta menunjukkan bahwa korban pembantaian tidak mungkin mendapat perlindungan atau perlakuan yang adil di muka pengadilan. Penuntutan kejahatan ditugaskan pada penuntut umum yang diangkat oleh negara. Bahkan dalam keadaan yang biasa pun diketahui bahwa ada prasangka terhadap kepentingan orang miskin dan perempuan, yang disebabkan oleh adanya purbasangka atau bias kelas dan Jender dari sistem hukum, dan karena penuntut umum yang terlalu sibuk untuk menaruh perhatian khusus terhadap soal-soal semacam itu.

Dalam kasus Gujarat prasangka ini menimbulkan dimensi yang berbeda, mengingat demikian banyaknya penuntut umum yang mendapat tugas untuk menangani kasus-kasus pembantaian adalah anggota dan pekerja aktif organisasi-organisasi Hindu sayap kanan. Misalnya, Sekjen VHP negara bagian, Dilip Trivedi, diangkat sebagai penuntut umum atas nama orang-orang Muslim untuk kasus-kasus yang berkaitan dengan pembantaian di distrik Mehsana. Sampai Agustus 2002, sebanyak 9 orang dari 16 orang penuntut umum di Ahmedabad adalah pekerja aktif organisasi-organisasi sayap kanan Hindu.

Komisi Penyelidikan : Undang-Undang Komisi Penyelidikan 1952 memberi peluang pada pemerintah untuk melakukan penyelidikan secara independen mengenai krisis nasional yang cukup genting sehingga mengguncang kepercayaan masyarakat. Tujuannya ialah untuk memberi laporan dan memulihkan integritas pemerintah di mata masyarakat. Biasanya jangka waktu, tugas dan jumlah anggota Komisi ditetapkan dalam tata-tertib pengangkatan. Dalam kasus Gujarat, Komisi ditetapkan dengan seorang pensiunan hakim sebagai anggota, yaitu Hakim Shah. Pengangkatan ini disambut dengan protes masyarakat, mengingat sifat berfihak hakim ini dalam peradilan sebelumnya. Protes ditanggapi dengan mengangkat hakim yang kedua untuk Komisi ini, yaitu Hakim Nanavati.

Kedua hakim tersebut, Shah dan Nanavati, mendapat mandat untuk mengusut, baik kasus kereta api Godhra maupun kasus kekerasan yang menyusul kemudian. Patut diperhatikan bahwa Komisi tidak mempunyai

seorang anggota pun yang berasal dari komunitas minoritas yang menjadi korban.

Surat-surat pernyataan dengan sumpah oleh saksi, survivor dan lain-lainnya sehubungan dengan pokok persoalan, telah diajukan kepada mereka. Tapi nyatanya, walaupun tidak aneh, surat-surat pernyataan mengenai kejahatan berbasis Jender itu sangat tidak seimbang dibanding dengan luasnya kejadian itu sendiri. Menanggapi seruan kelompok-kelompok perempuan, Menteri Dalam Negeri Gujarat membuka ruang khusus ["sel"] perempuan untuk jangka waktu singkat. Ternyata ruang itu menerima sangat banyak testimoni dari perempuan-perempuan Hindu, yang jumlahnya tidak sebanding dengan sangat sedikitnya jumlah testimoni dari perempuan-perempuan Muslim yang terkena dampak, padahal dalam kenyataannya justru orang-orang Muslim yang menjadi sasaran utama pembantaian.

Tempat-tempat Ruang Perempuan ini letaknya jauh dari kawasan ghetto kediaman orang-orang Muslim, sehingga tentu saja tidak mudah mereka capai, karena masih terus adanya intimidasi, kekerasan dan ketidak-amanan yang masih terus menerus terjadi.

Selama limapuluh tahun terakhir berlakunya Undang-Undang dan Komisi Penyelidikan yang dibentuk berdasarkan undang-undang tersebut, menunjukkan bahwa diterimanya suatu laporan yang diajukan tergantung pada kesesuaian isi laporan dengan kecenderungan ideologis dan urgensi politik pemerintah pada saat itu. Jika rekomendasi-rekomendasi laporan sesuai dengan tujuan pemerintah, maka akan segera ditindak-lanjuti dan rekomendasi pun akan diterima. Laporan Komisi J. Wadhwa dapat dipakai sebagai contoh. Laporan yang menggembirakan pemerintah ini, membebaskan orang-orang Hindu sayap kanan dari tuduhan dalam kasus pembakaran misionaris Australia dan dua orang anak laki-lakinya di Orissa.

Sebaliknya, jika isi Laporan menunjuk hidung pemerintah, seperti dalam kasus Laporan Komisi J. Srikrishna [tentang huruhara Bombay tahun 1992-93], biasanya laporan ditanggihkan, dan pihak-pihak yang terlibat terpaksa menempuh jalan peradilan yang panjang, untuk dapat memaksa pemerintah mengambil tindakan yang dianggap perlu. Kadang-kadang pemerintah bahkan menghentikan komisi-komisi itu, apabila hasil pengusutan mereka akan sampai

pada kesimpulan-kesimpulan yang tidak menyenangkan. Caranya cukup dengan tidak memberi perpanjangan waktu kerja bagi Komisi itu.

Akhirnya laporan-laporan Komisi seperti itu hanya berlaku sebagai rekomendasi belaka, dan dengan demikian tidak memberikan keadilan. Keterbatasan Komisi Penyelidikan terdapat pada banyak tingkatan, yaitu dalam hal pengangkatan, otonomi, dan wewenang 'rekomendasinya' yang lemah.

- *Lihat Lampiran IV dan VI* -

[B] Tanggapan Negara tentang Perempuan

Langkanya laporan-laporan resmi yang 'menyebut', mengakui atau mencatat peristiwa perkosaan terhadap perempuan, tua dan muda, sudah menyatakan tentang bagaimana keadilan melalui hukum ditegakan bagi perempuan. Laporan-laporan dari badan-badan resmi dalam memberikan penegasan tentang peristiwa itu, pernyataan dari para anggota parlemen, sedikit-dikitnya mengamanatkan untuk dilakukannya investigasi atau penyelidikan khusus terhadap kejahatan berbasis Jender. Bukannya menunjukkan keprihatinan pemerintah, Menteri Pertahanan malah menolak protes-protes tentang kejahatan seksual. Alasannya ialah, bahwa kejahatan seksual bukan hal baru, tidak terhindarkan, dan juga pernah terjadi dalam huruhara-huruhara sebelumnya. Dengan demikian, jelaslah bahwa tidak ada gunanya lagi untuk menyebut-nyebut, apalagi mengadukan dan menuntut keadilan.

Tanggapan tersirat yang memandang lumrah terjadinya kejahatan seksual dalam aksi kekerasan, juga terlihat dari tindakan maupun pelalaian tindakan yang dilakukan negara. Polisi gagal tidak hanya dalam tugas mereka menghentikan aksi kekerasan terhadap perempuan, tetapi yang lebih penting lagi bahwa dalam banyak hal mereka justru menjadi pelaku kekerasan itu sendiri. Banyak laporan menyatakan tentang perwira-perwira polisi yang menganiaya para perempuan serta menelanjangi diri untuk mengintimidasi dan mengusir mereka, sehingga para laki-laki bisa diserang. Selanjutnya polisi juga gagal melaksanakan tugas negara melakukan investigasi, dan memperlihatkan sifat serta luasnya kekerasan terhadap perempuan khususnya.

Dalam kasus perkosaan, seperti juga kasus serangan fisik lainnya, wajib bagi polisi dan petugas kesehatan yang pertama kali melakukan kontak dengan

korban, untuk membantu mereka mendapatkan fasilitas pemeriksaan kesehatan, mengambil contoh untuk tes forensik; dan dalam hal si korban hampir mati, menjadi kewajiban mereka untuk membuat catatan pra-kematian. Semua prosedur itu sama sekali diabaikan.

Laporan dari *Medico Friend Circle* [MFC; Lingkaran Sahabat Kesehatan], sebuah jaringan yang terdiri dari dokter dan aktivis kesehatan yang progresif, menyatakan betapa para perempuan itu datang di rumah sakit, atau tiba di kantor polisi, dalam keadaan yang jelas memperlihatkan bahwa telah terjadi kekerasan dan aniaya seksual atas diri mereka. Namun demikian, dan tanpa peduli pada mandat hukum yang diberikan kepada mereka, tidak dilakukan pemeriksaan medis pada perempuan-perempuan itu. Pada catatan medis untuk perempuan yang mati atau luka-luka, tidak ada sepele katapun tentang kekerasan seksual.

Pada kenyataannya persekongkolan negara dan keterlibatan polisi yang dengan giat melenyapkan setiap catatan atau bukti-bukti tentang kekerasan seksual terhadap perempuan, merupakan jaminan adanya impunitas (bebas dari tuntutan hukum) bagi tindak kekerasan semacam itu, baik untuk masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang. Semuanya itu ditegaskan di dalam laporan ini. Inilah satu-satunya penjelasan mengapa sampai sekarang, lebih dari satu tahun sesudah pembantaian yang menjadi saksi digunakannya kekerasan seksual secara terencana, tidak ada angka-angka resmi tentang kasus-kasus perkosaan yang terdaftar dengan jelas.

Sesudah banyak penelitian dilakukan, para pekerja sosial berhasil memperoleh informasi tentang 6 [enam] kasus berikut, di mana perkosaan disebutkan. Tetapi perlu dikemukakan bahwa informasi yang diperoleh terbatas pada daerah-daerah yang bisa dimasuki oleh para pekerja sosial tersebut, dan mereka juga bisa menggali informasi dari catatan-catatan kepolisian. Enam kasus tersebut yaitu:

1. Perkosaan terdaftar dalam FIR "omnibus" meliputi seluruh kasus pembantaian di Naroda Patia, Ahmedabad, atas dasar dua pernyataan. Pernyataan pertama dari Abdul Majid, atas nama anak perempuannya, Sophia, dan yang kedua pernyataan dari Jannat Bibi, seorang saksi mata.

2. Kasus Lembaga Gulbarga [*Gulbarga Society Case*], Ahmedabad. Perkosaan terdaftar berdasar dua pernyataan. Pertama, dari Sayed Khan Ahmed Khan Pathan; dan yang kedua, pernyataan oleh Aslam Anwar Khan, saksi mata.
3. Perkosaan oleh kelompok terhadap "G", seorang perempuan Hindu yang menikah dengan laki-laki Muslim di Anand [Khambat], distrik Kheda. Perkosaan oleh kelompok yang terdiri dari enam orang beramai-ramai. FIR kepolisian mencatat pernyataannya pada 5 Maret 2002, dengan menyebutkan hanya dua orang tersangka, yaitu Pooja Bhai Nanji Bhai dan Pasha Bhai Rama Bhai.
4. Satu didaftarkan oleh Medina dari desa Eral, distrik Panchmahals, seorang saksi mata tindak perkosaan atas anak perempuan dan kemenakannya.
5. Sultana, survivor perkosaan dari desa Delol di distrik Panchmahals.
6. Kasus Bilkees, dari Dahod, didaftarkan oleh survivor sendiri.

Tidak satu pun dari kasus-kasus tersebut di atas yang berakhir dengan penghukuman. Dari enam kasus di atas yang paling buruk ialah kasus Bilkees.

Beberapa saat sesudah perkosaan terjadi, korban diambil oleh polisi. Tidak untuk pemeriksaan medis. Juga tidak ada investigasi forensik. FIR telah dimanipulasi dan ditulis salah. Pada dua kali kesempatan polisi mengajukan *Final Report* kasus itu. Yang pertama pada 11 November 2002, dan kemudian dalam bulan Februari 2003, yang diakhiri dengan penutupan kasus. Alasan penutupan yang dinyatakan, bahwa identitas si tertuduh tidak diketahui. Padahal berulang-ulang Bilkees menegaskan bahwa ia mengenali banyak di antara para pemerkosa terhadap dirinya itu. Namun hasilnya tetap gelap, walaupun Bilkees mendapat dukungan aktif dari para aktivis hak-hak perempuan.

Ketika sidang pengadilan dimulai, misalnya dalam kasus Medina, tidak ada seorang pun penuntut umum perempuan. Dua kasus dari Naroda Patia, di Ahmedabad, tidak pernah dibuka oleh pengadilan selama bertahun-tahun. Dalam kasus "G" dari distrik Anand, surat tuduhan dari polisi belum pernah diajukan.

Bagian 4

DAMPAK JENDER DAN AKIBAT-AKIBAT JANGKA PANJANG BAGI PEREMPUAN

Dampak pembantaian pada perempuan dari kelompok minoritas Muslim di Gujarat, jauh melampaui masa terjadinya pembantaian (28 Februari - 2 Maret, 2001), dan jauh melampaui kehidupan para perempuan yang mengalaminya. Dampak bertambah hebat (ini menjadi diperhebat lagi) dengan adanya berbagai akibat fisik, psikis, ekonomi dan sosial yang panjang bagi semua perempuan Muslim di Gujarat.

Dampak pada kesehatan fisik

Kesehatan Reproduksi dan seksual : Dampak jasmaniah dari kekerasan seksual yang dialami perempuan Muslim Gujarat terus berlanjut. Bahkan sampai sekarang para korban kekerasan seksual itu hampir tidak mempunyai jalan untuk mencari nasihat, dan berbicara tentang masalah-masalah yang berhubungan dengan hak-hak kesehatan seksual dan kesehatan reproduksi mereka. Sangat kecil perhatian yang diberikan pada masalah-masalah yang berhubungan dengan kehamilan, aborsi, dan infeksi-infeksi seksual yang tertularkan sebagai akibat dari kekerasan seksual yang menimpa mereka di masa lalu.

Selama hari-hari berikut sesudah pembantaian tidak ada pelayanan yang menjawab kebutuhan-kebutuhan kesehatan khusus perempuan. Di kamp-kamp penampungan, kurangnya kebebasan pribadi, menyulitkan bagi mereka yang memerlukan perawatan untuk masalah-masalah ginekologis yang mereka derita. Juga keperluan-keperluan dasar, seperti pembalut wanita [*sanitary napkin*] sangat sedikit disediakan.

Beberapa kasus *polymenorrhea* [siklus haid yang menjadi pendek], *dysmenorrhea* [rasa sakit pada waktu haid], dan haid yang tidak teratur, banyak diderita oleh para perempuan di kamp-kamp yang dikunjungi tim MFC

[*Medico Friend Circle*]. Timbulnya masalah-masalah itu agaknya berhubungan dengan kekerasan yang mereka alami, dan juga karena mereka selalu harus berpindah-pindah dari kamp yang satu ke kamp yang lain. Ketegangan psikis dan kelelahan fisik yang parah agaknya menjadi penyebab dari timbulnya berbagai macam gangguan itu. Beberapa orang bahkan juga dilaporkan sebagai menderita infeksi vagina yang kronis.

Perempuan hamil dan menyusui : Banyak dari mereka yang harus melahirkan di kamp-kamp. Umumnya mereka dibantu oleh para sukarelawan setempat, tanpa adanya fasilitas-fasilitas yang diperlukan, dan tanpa keahlian serta lingkungan yang layak. Bagi perempuan yang tinggal di kamp-kamp, dan juga di daerah-daerah di mana jam malam berlaku, berarti tidak ada kemungkinan untuk memperoleh pelayanan kesehatan secara khusus. Di sana juga tidak ada jamban atau kamar mandi khusus untuk perempuan hamil dan perempuan yang baru melahirkan. Dengan berat hati dan susah payah mereka terpaksa menggunakan kamar mandi umum yang dipakai oleh sesama penghuni kamp lainnya.

Akibat Pemiskinan Gizi dan Kesehatan Perempuan : Dalam situasi, ketika pilihan hidup untuk seluruh komunitas hampir sama sekali hancur, maka masalah pengadaan gizi yang cukup bagi keluarga menjadi tantangan serius bagi para perempuan survivor. Penutupan kamp-kamp sebelum waktunya dan kurangnya lapangan kerja, mengakibatkan bahwa banyak keluarga korban kekerasan mengalami krisis pangan. Walaupun pemerintah Gujarat membagikan kartu bantuan rangsum pada beberapa perempuan korban, namun dilaporkan bahwa jumlah kartu yang ada sangat tidak mencukupi. Lagi pula, untuk mereka yang dipindah ke kamp lain, kartu-kartu rangsum menjadi kurang berarti karena adanya ketentuan bahwa rangsum harus diambil di toko rangsum di tempat asal. Sementara itu, mereka sudah tidak mudah lagi untuk kembali ke tempat asal itu.

Laporan-laporan para aktivis perempuan menyatakan, bahwa perempuan-perempuan korban itu lalu mengurangi makan mereka sehari-hari, sehingga terkadang hanya makan sekali dalam satu hari. Sesungguhnya hal ini hampir tidak mengherankan. Karena memang tidak bisa dipungkiri, bahwa dalam keadaan 'normal' sekalipun, di tengah kehidupan keluarga India,

perempuan makan paling sedikit – baik dari segi banyaknya maupun dari segi kadar gizinya. Dalam keadaan krisis, maka merekalah yang paling terkena akibat-akibat yang paling buruk, disertai dengan konsekuensi-konsekuensi jangka panjang dari kesehatan yang buruk itu.

Akibat-akibat kesehatan mental

Mendiamkan Kesakitan : Bagi perempuan yang mengalami kekerasan secara langsung, atau yang anggota keluarganya dibunuh, diperkosa atau disiksa, penolakan pemerintah untuk memberikan bantuan, ditambah lagi dengan tidak adanya pengakuan publik tentang adanya tindak kekerasan, semuanya itu hanya menambah parah trauma kekerasan. Seringkali terjadi bahwa perempuan dipaksa untuk tidak berbicara tentang perkosaan / kekerasan seksual, karena tutup mulut itu merupakan harga yang telah disetujui oleh komunitas untuk dibayar, agar supaya mereka boleh pulang kembali ke rumah, ke desa dan sekitarnya.

Di Gujarat terdapat banyak desa-desa “kompromi” seperti itu. Di sana orang-orang Muslim dipaksa agar mengadakan “perdamaian” dengan tetangga-tetangga Hindu mereka. Harga perdamaian yang timpang ini berupa keharusan untuk bungkam seribu bahasa tentang kekerasan, dan harus menyetujui untuk tidak akan mengajukan tuntutan hukum pada pihak anggota komunitas Hindu. Banyak perempuan Muslim memilih untuk tutup mulut. Juga karena menurut ethos tradisional, membuat pernyataan tentang kekerasan seksual yang menimpa tubuh sendiri, merupakan perbuatan yang memalukan. Maka pilihan ‘bungkam’ ini secara langsung juga berkaitan dengan sikap negara yang menolak untuk mengambil tindakan terhadap kasus ini, bahkan sekedar bersedia untuk mendengarkan sekalipun. Apalagi untuk menyediakan sistem bantuan yang peka Jender, yang hanya akan mendorong perempuan untuk mau bersaksi.

Terutama bagi anak-anak perempuan dan gadis-gadis yang telah digagahi secara seksual, situasi yang mereka hadapi menjadi sangat buruk, karena dengan membuat pengakuan bahwa diri mereka telah menjadi korban kekerasan seksual, hanya akan semakin mempersulit diri mereka sendiri untuk mendapatkan suami.

Terkadang memang bisa terjadi, bahwa perempuan-perempuan yang telah kawin berbicara dengan anggota komunitas mereka tentang terjadinya pelanggaran seksual. Tetapi pembicaraan seperti itu tidak akan pernah terdengar dari perempuan-perempuan yang belum kawin. Mereka memilih untuk tutup mulut sama sekali. "Kebisuan" yang luas itu juga memberi kesan bahwa sangat sedikit kasus kekerasan seksual yang diungkapkan dalam laporan-laporan, bahkan kepada para pekerja sosial dan para sukarelawan sekalipun.

Bagi perempuan, kebisuan itu berarti bahwa mereka semua harus memendam rasa sakit sendiri, meskipun dengan akibat-akibat yang sangat luas bagi kesehatan mental mereka. Tidak ada pengakuan tentang perlunya memberikan perawatan terhadap *Post-Traumatic Stress Disorder* [PTSD; Penyakit Ketegangan Mental Pasca-Trauma], yang dikenal sebagai akibat dari keadaan seperti itu, dan merupakan persoalan kesehatan masyarakat yang serius. Para sukarelawan kamp yang ada juga tidak terlatih khusus untuk merawat penyakit jiwa, melainkan sekedar bisa memberi bantuan kemanusiaan secara umum. Padahal banyak perempuan korban, tua-muda, yang menunjukkan tanda-tanda mengidap penyakit ketegangan mental yang parah, terombang-ambing antara depresi dan amarah, sehingga seringkali tidak mampu untuk melakukan pekerjaan kerumahtanggaan yang paling sederhana sekalipun.

Rasa Malu : Banyak perempuan korban kekerasan seksual menjadi bungkam. Ini bukan hanya disebabkan oleh prasangka berat-sebelah yang secara terang-terangan ditunjukkan oleh lembaga-lembaga negara, seperti kepolisian, lembaga medis dan sistem hukum, tetapi juga dari pihak keluarga dan komunitas sendiri, yang berusaha menyembunyikan "rasa malu" mereka. Perkawinan gadis-gadis remaja secara paksa, sebagai usaha untuk menyembunyikan kenyataan tentang diri mereka yang telah diperkosa; atau sebagai tindakan preventif orangtua, hanyalah merupakan satu contoh akibat yang mengerikan dari situasi ini. Banyak ibu-ibu melapor pada para pekerja sosial, bahwa mereka telah dipaksa agar mengusir anak-anak perempuan mereka, atau mengawinkan mereka dengan laki-laki sembarang, walaupun diketahui bahwa laki-laki itu bukan pasangan yang cocok untuk mereka.

Hidup dalam ketakutan – secara individual dan kolektif : Dengan diri sendiri menjadi korban kekerasan, atau melihat perempuan lain dari komunitas sendiri mengalami perkosaan, atau menyaksikan betapa luas kejahatan seksual yang dilakukan terhadap perempuan Muslim, semuanya ini telah menimbulkan persepsi tentang ancaman psikologis di kalangan semua perempuan di dalam komunitas bersangkutan. Mereka terus-menerus hidup dalam suasana ketakutan yang tak kunjung reda. Ketakutan ini dilipatgandakan pula oleh wacana umum kaum kanan Hindu yang terang-terangan bersifat seksual.

Dalam rapat-rapat umum kemenangan pada masa pasca pemilihan umum, yaitu dalam bulan Desember 2002 misalnya, banyak slogan yang secara langsung dan tidak langsung melecehkan komunitas minoritas, yaitu dengan menunjuk perempuan-perempuan Muslim sebagai sasaran potensial dari kejahatan seksual di masa yang akan datang.

Dewasa ini sebagian besar para pengungsi Muslim tinggal di pemukiman-pemukiman yang di-*ghetto*-kan. Karena dengan demikian ada perasaan kuat dalam jumlah dan meningkatnya persepsi kerawanan apabila mereka terisolasi secara fisik. Hidup di dalam 'ghetto' berarti hidup dalam tekanan situasi panas terus-menerus. Ketakutan kolektif merupakan perasaan yang utama. Maka setiap kejadian atau percekocokan dengan anggota komunitas mayoritas, dilihat sebagai ancaman kolektif terhadap keamanan fisik mereka [orang Muslim]. Ketakutan dan trauma individual berjaln dengan ketakutan dan trauma kolektif. Trauma dan ketakutan itu menjadi semakin parah dan dirasakan setiap hari. Tidak adanya jaminan keamanan, hambatan peradilan oleh negara, persepsi ancaman yang tidak kunjung henti, dan tekanan hidup dalam 'ghetto', mengakibatkan bahwa para perempuan yang pada mulanya ingin berbicara tentang serangan seksual, menjadi lebih suka mengurungkan niat mereka. Walaupun kebisuan [tentang kekerasan seksual] itu sekalipun telah dapat dipatahkan, tetapi kini kebisuan itu kembali dipaksakan.

Pengaruh pada Pilihan Hidup

Mengingat bahwa seluruh komunitas Muslim di Gujarat mengalami rasa-rawan yang parah, kehilangan kehormatan dan martabat, maka orang-orang yang harus menghadapi pukulan terberat dari tanggapan masyarakat ialah kaum perempuan. Oleh karena kehormatan komunitas terletak pada perempuan, maka tanggapan terhadap pelanggaran kehormatan itu ialah keharusan untuk meningkatkan perlindungan terhadap perempuan dan anak-anak gadis mereka.

Dengan tergesa-gesa melangsungkan kawin dini : Persepsi adanya ancaman terhadap gadis-gadis remaja Muslim membawa akibat pada dilangsungkannya perkawinan dini yang sangat banyak. Mengingat bahwa anak-anak gadis remaja menghadapi resiko serangan seksual di masa mendatang, maka para orang tua dengan tergesa-gesa mengawinkannya selagi mereka masih bermukim di kamp-kamp penampungan. Menurut perkiraan sementara dari pekerja sosial, sekurang-kurangnya ada 150 perkawinan dini yang telah diselenggarakan dengan tergesa-gesa di kamp-kamp penampungan di kota Godhra, dan 180 perkawinan di kamp penampungan Shah-e-Alam, sebuah kamp penampungan terbesar di Ahmedabad.

Pembatasan mobilitas dan pendidikan : Demi alasan yang sama perempuan-perempuan muda Muslim juga mengalami pembatasan mobilitas. Ruang publik bukan lagi tempat aman bagi mereka. Banyak terjadi bahwa anak-anak remaja itu dikeluarkan dari sekolah, dan menghentikan pilihan hidup mereka untuk selamanya.

Munculnya kembali petanda dan peranan identitas tradisional : Banyak perempuan didorong untuk memakai kerudung. Semata-mata karena terasa lebih aman dengan berlindung di balik kerudung. Di desa-desa dan di sekitarnya, di tempat perempuan-perempuan Muslim dipaksa hidup dalam jarak yang tidak jauh dari para penyerang, mereka sendiri merasa lebih aman dengan berkerudung, dan menyembunyikan identitasnya sehingga terhindar dari sasaran penghinaan dan ejekan, dan tidak perlu mengalami kembali trauma dan rasa hina karena penyerangan. Cadar juga merupakan simbol budaya

komunitas Muslim. Karena mereka diserang justru lantaran identitas mereka [sebagai Muslim], maka simbol-simbol dan peran Jender tradisional yang terkait dengan identitas itu – yang banyak diterapkan pada perempuan dan khususnya anak-anak perempuan – mulai dihidupkan kembali dan benar-benar dihargai serta dilindungi oleh seluruh komunitas.

Kemelaratan Ekonomi dan Timbulnya Rumah Tangga yang Dikepalai oleh Perempuan

Banyak perempuan yang kehilangan satu-satunya pencari nafkah dalam keluarga, sehingga sekarang hidup mereka menjadi sangat miskin. Banyak yang sebelumnya belum pernah bekerja di luar rumah, tidak mempunyai ketrampilan yang dapat dijual, tidak mempunyai pengalaman kerja, dan bahkan takut terhadap dunia luar. Kemiskinan hidup itu menyebabkan mereka menjadi sama sekali tergantung pada kedermawanan para pimpinan komunitas, atau pada muhibah atau *goodwill* LSM-LSM. Kebanyakan kemiskinan hidup itu bergandengan pula dengan luka-luka kekerasan, trauma akibat pengungsian dan pemindahan dari kamp ke kamp, dan sebagai penanggung jawab utama mengurus anak-anak dan rumah tangga. Perempuan-perempuan ini juga sangat bergantung pada orang-orang lain dalam komunitas, untuk mendapat bantuan dalam usaha memenuhi syarat-syarat prosedur birokrasi yang 'menakutkan', agar supaya bisa mendapat bantuan dan kompensasi dari negara, serta dalam melakukan urusan perbankan. Banyak di antara mereka sebelumnya tidak pernah melakukan pekerjaan seperti itu.

Peranan baru dan beban mempertahankan hidup : Banyak perempuan yang terpaksa melarikan diri dari rumah dan hidup di tengah-tengah situasi baru yang sama sekali asing, di mana tidak ada sistem-sistem penyangga tradisional seperti keluarga, tetangga, dan jaringan keluarga besar. Di tempat baru ini mereka tidak hanya harus menanggulangi trauma dan kesendirian mereka saja. Tapi mereka juga harus berjuang menghadapi lingkungan yang tidak mereka kenal, dan tuntutan-tuntutan hidup sehari-hari yang baru. Semuanya ini masih ditambah lagi dengan kenyataan bahwa mereka menghadapi masa depan yang tidak menentu, hidup dalam keadaan terlantar selamanya. Adanya resiko serangan pada para anggota keluarga laki-laki

ketika mereka pulang kembali ke desa asal, memaksa para perempuan untuk memainkan berbagai peranan baru. Perempuan yang sekarang, sekembali dari tempat pengungsian ke rumah yang sudah mereka tinggalkan, harus mengurus tanah dan harta milik keluarga. Tambahan pula setiap kali terjadi operasi penyisiran oleh polisi, maka setiap kali itu pula terjadi pencidukan terhadap orang-orang laki-laki Muslim tua-muda tanpa pandang bulu. Pada saat-saat seperti itu maka perempuanlah yang harus tampil untuk menghadapi polisi, ketika mereka datang memasuki kampung-kampung dan rumah-rumah kediaman mereka.

Penggusuran : Sesudah menghadapi kekerasan pada pembantaian yang pertama, atau sesudah diancam dan dilarang kembali ke rumah sendiri oleh komunitas Hindu yang mayoritas, keluarga-keluarga Muslim itu dipaksa meninggalkan rumah, tanah, dan segala harta milik mereka, dan bermukim di tempat yang baru. Kebijakan demikian ini biasanya mendapat dukungan dari badan-badan pemerintahan setempat. Pada satu pihak negara memang tidak mampu memberi jaminan keselamatan jika mereka pulang kembali ke rumah masing-masing, pada lain pihak negara juga tidak menyediakan perumahan lain dan kebebasan bagi mereka untuk mencari nafkah. Dibiarkan tanpa pilihan, komunitas Muslim setempat membangun koloni-koloni perumahan bagi sesama kaum Muslim yang telah tergusur selama-lamanya.

Di samping mereka yang sudah tergusur selama-lamanya itu, juga sangat banyak keluarga Muslim yang sekarang terpaksa menangani dua macam urusan sekaligus. Hidup dalam keadaan yang selamanya tidak aman – yaitu selalu mengalami ancaman [verbal dan fisik], dan pada saat-saat tertentu masih juga menghadapi peristiwa-peristiwa kekerasan [seperti pembakaran rumah dan bangunan usaha] memaksa keluarga-keluarga Muslim itu untuk menciptakan tempat yang aman bagi mereka sendiri. Karena terlalu takut untuk tinggal di desa mereka sendiri, seringkali terjadi bahwa pada malam hari mereka mengungsi ke kota yang berdekatan, dan pada siang hari kembali ke desa untuk mengurus harta milik mereka. Di tengah-tengah situasi kehidupan yang telah hancur seperti itu, beban dari dua tanggung jawab itu terasa melumpuhkan.

- Lihat Lampiran V dan Lampiran VI - butir A -

Bagian 5

KERANGKA HUKUM INTERNASIONAL

Laporan tentang kejahatan berbasis Jender dan akibat-akibat Jender dari pembantaian pada umumnya, secara substantif termasuk dalam wewenang Komite CEDAW. Konteks yang lebih luas diuraikan semata-mata untuk memberikan gambaran yang lebih lengkap mengenai latar belakang kejahatan berbasis Jender. Kecuali Konvensi CEDAW, perjanjian-perjanjian dan peraturan hak-hak azasi manusia lainnya juga dijadikan acuan untuk menjamin dapat dikumpulkannya semua kewajiban hukum dari semua dimensi peristiwa Gujarat.

ULASAN HUKUM TENTANG KEJAHATAN BERBASIS JENDER

Menurut Rekomendasi Umum [*General Recommendation*] Komite CEDAW No. 19 paragraf 6, kekerasan berbasis Jender merupakan suatu bentuk diskriminasi berdasarkan jenis kelamin karena sasarannya adalah perempuan dan kaidah-kaidah sosial yang dikaitkan pada perempuan. Tindakan seperti ini melanggar Pasal 1 Konvensi CEDAW, karena kekerasan itu dilakukan dengan tujuan dan dengan tindakan yang memberi akibat pada perempuan secara tidak "semestinya". "Kekerasan berbasis Jender didefinisikan sebagai perbuatan-perbuatan yang menimbulkan penderitaan fisik, mental atau seksual; ancaman perbuatan semacam itu; serta paksaan dan perampasan kebebasan lainnya. Kekerasan berbasis Jender dapat melanggar ketentuan-ketentuan tertentu dari Konvensi, walaupun ketentuan-ketentuan itu tidak menyebutnya dengan tegas sebagai kekerasan".

Pemahaman tentang kekerasan berbasis Jender juga dijelaskan dalam Mukadimah Deklarasi tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan [*Declaration on the Elimination of Violence Against Women*], 1993, yang menyatakan bahwa kekerasan semacam itu sebagai suatu "perwujudan dari ketimpangan hubungan kekuasaan antara kaum laki-laki dan perempuan sepanjang sejarah" yang menghasilkan dominasi dan diskriminasi terhadap

perempuan". Mukadimah juga menegaskan bahwa, "beberapa kelompok perempuan" "seperti perempuan dalam kelompok minoritas, ... anak-anak perempuan, ... dan perempuan dalam situasi konflik bersenjata, adalah kelompok yang paling rentan terhadap kekerasan". Pasal 2 [c] Deklarasi menegaskan bahwa kekerasan terhadap perempuan mencakup pula "kekerasan fisik, seksual dan psikologis yang dilakukan atau diabaikan oleh negara, di mana pun terjadinya".

Apakah kekerasan seksual adalah [a] bagian dari balas dendam yang secara umum dilakukan terhadap kaum Muslim karena peristiwa pembakaran gerbong kereta api, seperti dinyatakan oleh pimpinan politik, ataukah [b] membidik minoritas sebagai "yang lain" di dalam proyek membangun satu bangsa Hindu, sebagaimana dinyatakan dalam konteks politik yang lebih luas - skenario yang manapun juga yang dipilih, kekerasan tetap adalah bagian dari penyiksaan.

Konvensi Menentang Penyiksaan [*Convention Against Torture*], Pasal 1, meliputi dua skenario, yaitu [a] "kesakitan yang sangat atau penderitaan, apakah fisik atau mental [yang] dengan sengaja dilakukan, baik sebagai hukuman terhadap perbuatan korban atau orang ketiga yang telah melakukan atau dituduh telah melakukan [Godhra]; atau [b] demi alasan apapun atas dasar "segala macam bentuk diskriminasi" [misalnya minoritas agama bagi bangsa Hindu].

Banyak orang menggambarkan kekerasan di Gujarat sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan dan sama seperti 'genosida' sebagaimana didefinisikan oleh Konvensi tentang Pencegahan dan Penghukuman terhadap Kejahatan Genosida [*Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*] yang telah diratifikasi oleh pemerintah India. Ini sesuai dengan parameter tentang 'genosida' menurut Pasal 6 Statuta Roma Mahkamah Kejahatan Internasional [*Rome Statute of the International Criminal Court; ICC*], yang menyebut satu demi satu perbuatan-perbuatan tertentu yang dilakukan dengan tujuan untuk menghancurkan antara lain, suatu kelompok agama, seluruhnya atau sebagian. Walaupun India belum meratifikasi ICC, namun *yurisprudence*^{*)} yang tersimpul di dalamnya merupakan pengakuan sah

*) *Yurisprudence* : ilmu hukum

terhadap pelanggaran penyiksaan, genosida, dan kejahatan-kejahatan terhadap kemanusiaan. Semuanya itu merupakan bagian dari '*jus cogens*', yaitu hukum atau norma-norma kebiasaan internasional.

Oleh karena itu ICC memasukkan dalam statuta semua jenis kejahatan yang sudah diakui secara internasional, terlepas dari apakah jenis kejahatan itu telah dicantumkan dalam suatu perjanjian, atau apakah perjanjian itu telah diratifikasi oleh negara.

Sudah ditekankan bahwa pembantaian itu merupakan genosida, dan tidak bisa digolongkan hanya sebagai 'huruhara' atau 'kekerasan komunal', oleh karena pembantaian itu tidak sama dengan kekerasan antar-aliran yang terjadi sebelumnya. Huruhara dan semua istilah yang pernah digunakan sebelumnya untuk perselisihan-perselisihan antara Hindu dan Muslim, ditandai dengan adu kekerasan antara faksi-faksi dari dua komunitas dengan kekuatan dan sarana yang relatif sama.

Sebaliknya, kekerasan di Gujarat dilakukan terutama, jika tidak malah sepenuhnya, oleh kaum ekstrem dari komunitas Hindu terhadap semua orang laki-laki, perempuan dan anak-anak dari komunitas Muslim. Para korban dan orang-orang yang terusir dan mencari selamat di kamp-kamp di luar negara bagian Gujarat, semuanya adalah orang-orang Muslim dalam jumlah yang sangat besar. Kesaksian para survivor dan saksi, mengungkap adanya mobilisasi massa secara besar-besaran yang hanya bisa berhasil melalui perencanaan sebelumnya, dan bukan sekedar dengan pengelompokan massa secara spontan. Gerombolan orang banyak itu terdiri dari sekitar 500 – 5000 orang.

Dengan demikian, aksi kekerasan tersebut tidak terjadi antara dua faksi, tetapi oleh satu pihak semata-mata. Kekerasan didahului dan diikuti dengan tulisan-tulisan dan kata-kata yang menyulut kebencian dan kecurigaan terhadap kaum Muslim, menyerukan boikot ekonomi dan sosial, begitu juga intimidasi seksual terhadap para perempuan Muslim.

Selanjutnya, kejahatan terhadap perempuan, dan melalui tubuh perempuan, di dalam komunitas tidak sekedar bertujuan untuk membunuh dan membinasakan. Pola, rangkaian dan sifat kejahatan terhadap perempuan itu dirancang untuk menimbulkan penderitaan hebat, bahkan sebelum melakukan

pembunuhan terhadap mereka. Itu artinya, bahwa perkosaan dan kejahatan seksual dipakai sebagai senjata penyiksaan dan genosida, seperti yang sering terjadi dalam situasi konflik moral dan agama. Tujuan pembinasaaan yang bukan sekedar terhadap kehidupan saja, tetapi juga pembinasaaan moral, semangat dan martabat komunitas, jelas menunjukkan sifat genosida. Proses itu dirancang untuk terus-menerus melukai survivor – luka yang akan menetapkan kedudukan mereka sebagai warga negara kelas dua atau bahkan sebagai “orang lain” [Akayesu, Case; Akayesu, Kasus No. ICTR 96-4-T].

Deskripsi tentang ‘kejahatan terhadap kemanusiaan’ itu telah digunakan atas dasar beberapa faktor: kekejaman, bukti tentang kolusi antara para pejabat tinggi lembaga-lembaga negara dengan organisasi-organisasi Hindu ekstrem dalam melakukan kejahatan. Kesaksian menggambarkan bahwa perbuatan-perbuatan itu dilakukan berdasarkan penugasan [*commission*], seperti misalnya perencanaan, hasutan, dorongan dan pelaksanaan; serta aksi-aksi pengabaian [*omission*], seperti misalnya menolak untuk mencegah terjadinya kejahatan, menyaksikan kejahatan yang berlangsung tanpa melakukan tindakan apapun, dan/atau menolak membantu menyelamatkan korban.

Perlu ditegaskan betapa pentingnya untuk menggunakan istilah yang mengakui kebenaran tentang terjadinya pembantaian itu dan sama sekali menolak atau memaafkan kejahatan itu, biarpun hal itu dikemukakan secara sambil lalu. Menurut Pasal 7 Statuta Roma ICC, perkosaan dan bentuk-bentuk lain kekerasan seksual yang sama beratnya merupakan bentuk “kejahatan terhadap kemanusiaan”.

Ulasan Hukum tentang Akibat-akibat bagi Perempuan

Hak-hak dan kebebasan dari mereka yang terkena dampak tercatat dalam Rekomendasi Umum Komite CEDAW [*General Recommendation*] No. 19, paragraf 7. Ini meliputi hak untuk hidup; hak untuk tidak menjadi sasaran siksaan atau kekejaman, perlakuan tidak manusiawi atau perlakuan yang memperhina atau menghukum; hak untuk mendapat perlindungan yang sama menurut norma-norma kemanusiaan; hak atas kebebasan dan keamanan; hak atas persamaan perlindungan berdasar hukum; hak sama di dalam keluarga;

hak atas kesehatan mental dan fisik yang sesuai dengan standar tertinggi yang dapat dicapai; dan hak atas kondisi kerja yang adil dan baik.

Rasa tidak aman yang terus berlanjut dan impunitas bagi pelanggaran yang dilakukan, membawa akibat pada terus berlanjutnya penyangkalan hak-hak tersebut bagi perempuan Muslim di Gujarat.

Banyak orang tergusur yang belum dapat pulang kembali ke rumah yang mereka tinggalkan, dan masih tetap tidak mempunyai rumah untuk tinggal. Angka pasti tentang jumlah pengungsi di dalam negeri (*internally displaced persons, IDPs*), sekali lagi, masih tetap tidak dapat diperoleh. Mereka hidup bersama keluarga masing-masing, atau dalam penampungan-penampungan sementara di tempat-tempat yang aman, dan hanya dapat sebentar menengok rumah sendiri – itu pun jika keadaan memungkinkan.

Rasa tidak aman dan keadaan sebagai orang tergusur yang berkelanjutan membawa akibat pada semakin terbatasnya kebebasan, kemerdekaan dan kesempatan bagi perempuan dan anak-anak gadis – seperti ditetapkan dalam pasal-pasal 5, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 Konvensi CEDAW. Keadaan yang semakin terasing dari dan tidak adanya kepercayaan pada *mainstream*, mendorong orang-orang Muslim untuk masuk ke 'ghetto-ghetto'. Keadaan ini mengakibatkan semakin ketatnya pengawasan terhadap pakaian, mobilitas, dan peranan para remaja perempuan. Dampak pengusiran juga berakibat pada terjadinya kekacauan dalam pendidikan, dikeluarkannya anak-anak gadis dari sekolah, terjadinya perkawinan dini, perkawinan massal dan juga membawa pengaruh pada kesehatan mereka – seperti gizi, air, infeksi kesehatan reproduksi dan perawatan kesehatan dasar.

Akibat dari semua itu mendorong para perempuan untuk masuk dalam kungkungan norma-norma sosio-religius. Pelanggaran-pelanggaran itu juga dicakup dalam *Guiding Principles on Internal Displacement, 1998*, PBB, yang menguraikan tentang kewajiban-kewajiban untuk melindungi hak-hak azasi manusia, dan menetapkan standar hidup minimum bagi para pengungsi [*IDPs*].

Studi tentang perempuan dalam komunitas-komunitas yang terpinggirkan atau di-*ghetto*-kan dari masyarakat lainnya memperlihatkan bahwa ketegangan komunitas dapat terjadi dengan meningkatnya kekerasan domestik terhadap perempuan dan anak-anak. Karena studi seperti itu pada

komunitas Muslim di Gujarat tidak ada, maka beralasanlah untuk memperkirakan bahwa akibat-akibat tersebut terjadi juga bagi perempuan Muslim Gujarat - mengingat akan kedudukan mereka sebagai minoritas yang rentan dihubungkan dengan sikap negara yang berat sebelah dan komunitas mayoritas yang agresif.

Pelanggaran Hak-hak Anak

Konvensi Hak Anak [*The Convention on the Rights of the Child; CRC*] meliputi juga masalah dijadikannya anak-anak perempuan sebagai sasaran kekerasan, dan akibat Jender dari pembantaian terhadap anak-anak perempuan. Konvensi juga mengamanatkan agar disusun mekanisme khusus yang bersahabat bagi anak-anak, prosedur dan personil untuk penegakan keadilan, pemulihan dan rehabilitasi. Diskriminasi terhadap semua anak Muslim jelas bersumber pada kegagalan negara dalam memberi jaminan, bahwa anak-anak tidak dihukum "atas dasar status [keagamaan] orangtua, wali hukum, atau anggota keluarga anak itu" [Pasal 2 ayat 2, CRC]. Negara lebih lanjut terlibat dalam pelanggaran Pasal 3 ayat 2 CRC, karena gagal memberi jaminan pada anak-anak Muslim, "perlindungan dan asuhan yang diperlukan demi kesejahteraan mereka, dengan mengingat akan hak-hak dan kewajiban-kewajiban ... atau orang-orang lain yang menurut hukum bertanggung jawab atas anak-anak itu."

Menurut Konvensi negara India telah gagal melindungi hak untuk hidup [Pasal 6 ayat 1] dan identitas [keagamaan] [Pasal 8 ayat 1] anak-anak Muslim di Gujarat. Jauh dari memikirkan kepentingan anak-anak Muslim, negara malahan telah gagal dalam memenuhi kebutuhan minimal mereka untuk makan, tempat berteduh, pendidikan dan keamanan.

Gagal bertindak secara bertanggung jawab dalam mencegah kekerasan

Tanggung jawab negara terhadap pelanggaran berbasis Jender yang dilakukan oleh para pelaku sipil, didasarkan atas prinsip "bertindak secara bertanggung jawab", seperti ditetapkan dalam Konvensi CEDAW pasal 2[e], 2[f] dan 5; dan lebih tegas lagi dalam Rekomendasi Umum No. 19 ayat 9, yang berbunyi sebagai berikut:

"Ditegaskan bahwa diskriminasi menurut Konvensi ini tidak terbatas pada tindakan oleh atau atas nama pemerintah [lihat pasal 2e dan 2f]. Sebagai contoh, pasal 2[e] Konvensi mewajibkan negara untuk mengambil langkah-tindak yang tepat untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan, baik yang dilakukan oleh perorangan, organisasi maupun perusahaan. Menurut hukum internasional dan kovenan khusus tentang hak-hak azasi manusia, negara juga bertanggung jawab atas tindakan perorangan, jika negara gagal untuk bertindak secara bertanggung jawab dalam mencegah pelanggaran hak, atau gagal melakukan investigasi, menghukum dan memberikan kompensasi atas tindak kekerasan itu".

Konsep ini juga dinyatakan di dalam Pasal 4[c] Deklarasi tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan [*Declaration on the Elimination of Violence Against Women*], yang mewajibkan negara untuk secara bertanggungjawab mencegah, melakukan investigasi, dan sesuai dengan perundang-undangan nasional menghukum para pelaku tindak kekerasan terhadap perempuan, baik tindakan itu dilakukan oleh negara maupun oleh perorangan".

Kasus Velasquez Rodriguez [*Velasquez Rodriguez Case, IACHR, 1989*] membenarkan bahwa kewajiban memberi ganti rugi yang cukup untuk penderitaan yang diakibatkan oleh kegagalan melaksanakan tanggung jawab itu, merupakan bagian dari ketentuan-ketentuan internasional yang telah diterima secara umum.

Dengan demikian peradilan Gender meliputi perlindungan, investigasi, dan memberikan pemulihan yang efektif melalui hukum, termasuk pemberian ganti rugi. Tindakan perbaikan dan langkah-tindak efektif itu diuraikan lebih lanjut di dalam Rekomendasi Umum Komite CEDAW No. 19 ayat 24 sebagai meliputi:

- menyediakan layanan bantuan yang memadai bagi korban, terutama melalui para pekerja kesehatan; rehabilitasi dan konseling [*counseling*];
- memberikan pelatihan peka Gender bagi para pejabat peradilan dan penegak hukum, serta para pejabat pemerintah lainnya;
- memberikan perhatian pada sikap, kebiasaan dan praktik-praktik yang mengekalkan kekerasan terhadap perempuan;

- menyediakan prosedur pengaduan dan pertolongan yang efektif, termasuk pemberian kompensasi;
- menyampaikan laporan kepada Komite tentang tindakan-tindakan pencegahan dan perlindungan hukum yang diambil.

Tindakan hukum yang efektif untuk kejahatan berbasis Jender, seperti yang dimuat dalam Statuta Roma ICC, merinci petunjuk umum itu secara lebih khusus lagi dengan memasukkan: pengikutsertaan korban dan saksi pada semua tingkatan kasus itu baik secara langsung maupun melalui wakil hukum mereka, perlindungan korban dan saksi, pengangkatan para penuntut umum khusus dengan keahlian tentang pokok masalah, representasi yang adil dari para hakim perempuan dan hakim laki-laki di pengadilan, dan para penasihat hukum tentang pelanggaran seksual, untuk memberitahukan pada mahkamah dan menjamin dilakukannya investigasi dan penuntutan yang semestinya terhadap kejahatan seksual.

Unsur-unsur standar tersebut memperluas tanggung jawab negara untuk memberikan hukuman, dengan memberikan perhatian khusus pada korban, meliputi pemberian bantuan pemulihan dan memberikan ganti rugi. Unsur-unsur standar itu juga menegaskan sifat-sifat khusus dari kejahatan berbasis Jender, dan mewajibkan negara Peserta untuk melakukan langkah-tindak yang membuat para penegak keadilan lebih peka terhadap masalah-masalah Jender. Tidak adanya langkah-tindak membangun kepekaan Jender akan membuat korban mengalami kembali tanggapan-tanggapan yang bias Jender dalam proses hukum, yang pada hakekatnya adalah inti dari semua diskriminasi Jender dan kekerasan terhadap perempuan.

Yurisprudensi India yang memberikan perhatian khusus pada korban dan mendukung diberikannya ganti rugi dalam kasus-kasus kekerasan seksual, terdapat dalam *Delhi Domestic Working Women's Forum v Union of India and Others*, [1995] 1 Supreme Court Cases 14 ["Forum Perempuan Kerja Domestik Delhi v. Uni India dan Lain-Lain" (1995) 1 Kasus-Kasus Mahkamah Agung 14].

Mengingat bahwa sistem peradilan pidana tidak mampu untuk menangani kasus-kasus perkosaan, yang mengakibatkan para pengadu justru sering dilecehkan, maka Mahkamah Agung India menetapkan petunjuk-petunjuk untuk membantu korban perkosaan. Petunjuk ini menyebut tentang perwakilan hukum oleh seorang pengacara yang diajukan oleh kantor kepolisian yang ahli, tidak saja dalam persoalan hukum, tetapi juga dalam mengupayakan pelayanan bantuan lainnya, seperti bantuan konseling [*counseling*] dan bantuan medis; menyediakan daftar wakil-wakil hukum itu di kantor-kantor kepolisian; membentuk Badan Kompensasi Kerugian Kejahatan [*Criminal Injuries Compensation Board*] untuk memenuhi kebutuhan keuangan bagi korban perkosaan yang menjadi kehilangan pekerjaan; pemberian kompensasi pada korban oleh pengadilan – sesudah pemberian hukuman pada pelaku – atas dasar penderitaan korban, kesakitan, ketakutan dan kehilangan mata pencaharian, kehamilan dan biaya melahirkan, apabila hal ini terjadi sebagai akibat perkosaan. Namun demikian, petunjuk-petunjuk Mahkamah Agung itu tetap tinggal di atas kertas saja, tidak pernah diberlakukan, kendatipun dalam keadaan normal, dan pasti tidak digunakan oleh negara untuk mengatasi situasi krisis seperti pembantaian tersebut.

Bagian 6

DASAR-DASAR YANG MENGHARUSKAN DILAKUKANNYA INTERVENSI OLEH KOMITE CEDAW

Tidak ada lagi Upaya yang Dapat Dilakukan dan Kegagalan Memberikan Pertolongan Setempat dalam Hal Kejahatan Seksual

Menurut Konvensi CEDAW langkah-tindak/pertolongan setempat lebih banyak harus dinilai dari sudut pelaksanaan 'de facto' ketimbang dari sudut penetapan 'de jure'. Oleh karena itu efektifitas penyediaan bantuan hukum dan tanggapan negara terhadap kejahatan seksual, termasuk perkosaan, harus dinilai dari hasil-hasil atau pelaksanaannya di lapangan, ketimbang dari adanya ketetapan-ketetapan dan mekanisme semata-mata.

Dengan demikian dalam memberikan penilaian atas pertolongan setempat bagi perempuan-perempuan Muslim di Gujarat, maka perhatian harus ditujukan pada tanggapan negara, mengingat adanya kegagalan dan keterlibatan perangkat pelaksana hukum, seperti sudah diuraikan dalam bagian-bagian terdahulu dari laporan ini. Tanggapan negara dan status keadilan Jender itu merupakan indikator hasil-hasil mendasar dari mekanisme domestik di lapangan :

- Kejahatan seksual tidak dinyatakan sebagai kerugian yang mempunyai nilai untuk mendapat kompensasi walau di atas kertas sekalipun, tanpa memperdulikan luasnya kejahatan yang telah terjadi.
- Kejahatan seksual yang keji itu, termasuk perkosaan, aniaya tubuh [mutilasi] dan pembunuhan, menurut perkiraan paling rendah tercatat sebanyak 333 orang. Tidak ada angka perkiraan, baik resmi maupun pada pekerja sosial, tentang jumlah survivor yang menderita aniaya seksual. Satu perkiraan yang diajukan seorang pekerja sosial yang bekerja di tiga desa, mengajukan angka 45 – termasuk perempuan dan anak-anak perempuan yang telah digagahi secara seksual dan/atau diperkosa. Ini tentu saja hanya berlaku di satu daerah tempat pekerja sosial tersebut bergerak, dan lebih

terbatas pada perempuan-perempuan yang telah dijalin hubungan dengan mereka. Tentunya, angka itu dapat diperbesar untuk menghitung jumlah survivor di tempat-tempat lain di mana kejahatan seksual telah terjadi secara besar-besaran. Angka-angka yang ditemukan akan mengejutkan, dan tidak akan sedikit pun membantu memperbaiki penilaian terhadap mekanisme setempat.

Karena itu untuk menilai pertolongan setempat, laporan ini akan berpegang pada perkiraan sementara dan jumlah survivor yang ada seperti yang telah diketahui oleh pekerja sosial tersebut. Sebagai perbandingan angka seluruhnya ialah sebanyak $333 + 45 = 378$ kejahatan seksual. Tidak ada catatan resmi yang bisa diperoleh tentang berapa banyak kasus perkosaan yang terdaftar. Informasi yang digali dan dibenarkan oleh para pekerja sosial menyatakan bahwa ada enam [6] kasus perkosaan terdaftar – seperti sudah diuraikan dalam bagian terdahulu. Namun agaknya tidak satu pun dari kasus ini yang berhasil ditindaklanjuti. Sekali lagi, sebagaimana sudah dikemukakan di atas, satu kasus yang paling kuat ialah kasus Bilkees, seorang korban yang masih hidup, berhasil menghubungi polisi, mencatatkan diri melalui FIR, dan mengetahui beberapa orang pelaku perkosaan terhadap dirinya. Tidak ada pemeriksaan medis dilakukan terhadapnya, juga tidak ada penahanan terhadap para pelaku. Kasus akhirnya ditutup, dengan alasan tertuduh tidak dikenal.

- Rekomendasi dari badan-badan resmi yang mempunyai wewenang melakukan investigasi dan mengarahkan kebijakan serta tindakan pemerintah, telah diabaikan atau bahkan ditolak. Komisi Nasional Perempuan mengajak pemerintah untuk membangun sistem dan personil khusus guna menangani kasus-kasus kejahatan terhadap perempuan. Dalam rekomendasi itu termasuk membuka biro atau unit untuk menangani kasus perempuan di kantor-kantor polisi, mengadakan peradilan khusus untuk kasus-kasus perempuan, mengangkat personil polisi perempuan, pelaksana investigasi, memberi jaminan keamanan di rumah sakit dan bantuan hukum, mengikuti dengan cermat prosedur untuk membantu pengumpulan bukti, penahanan tertuduh, prosedur yang cepat dan efisien dan sebagainya. Namun tidak satu pun dari rekomendasi tersebut yang dilaksanakan, dan satu-dua kasus mengalami nasib dipeti-eskan.

- Rekomendasi Komisi Nasional HAM ditolak oleh pemerintah Gujarat. Rekomendasi-rekomendasi itu, antara lain, permintaan untuk dilakukannya investigasi terhadap kasus-kasus di mana kolusi antara polisi dan negara tampak nyata; agar investigasi ditugaskan kepada CBI, dan bukan pada polisi negara yang sekarang menanganinya; pembentukan mahkamah-mahkamah khusus untuk mempercepat proses pemeriksaan, dan dengan mengikuti prosedur yang khususnya peka terhadap perempuan dan anak-anak, sehingga tidak akan memperburuk trauma mereka; pengangkatan penuntut umum khusus dan penggunaan laporan-laporan pencari fakta dan investigasi dari organisasi-organisasi HAM dan kelompok-kelompok masyarakat.
- Empat petisi demi kepentingan umum telah diajukan tahun lalu oleh tokoh-tokoh terkemuka masyarakat, untuk meminta petunjuk dari Mahkamah Agung, antara lain agar tidak menutup kamp-kamp penampungan, menyerahkan investigasi pada CBI, pembuatan daftar FIR secara terpisah untuk setiap kejahatan, dan tidak dalam FIR "omnibus" seperti sekarang, memonitor pemberian kompensasi bagi penderita sebagai akibat kejahatan, serta penegasan tentang pertanggungjawaban negara. Hampir satu tahun waktu berlalu, tapi petisi-petisi itu belum juga didengar oleh Mahkamah.

Semua sarana negara yang ada dan tersedia telah digunakan. Apabila rekomendasi-rekomendasi itu bersifat kritis terhadap negara, maka pemerintah tidak menghiraukannya. Dalam kasus-kasus lain terjadi penundaan penanganan atau sikap apatis, dan tetap diletakkannya kasus itu dalam kekuasaan pemerintahan negara telah menjamin bahwa perpaduan antara manipulasi, pengaruh dan kelambanan telah dengan cepat menutup semua kemungkinan untuk mendapat keadilan.

Diskriminasi Berdasarkan Jenis Kelamin yang Sangat Serius: Sebuah Isu HAM Perempuan

Dalam banyak kekerasan antar-aliran yang terjadi di India, seperti juga di mana-mana di seluruh dunia, perkosaan dan pelecehan seksual terhadap perempuan biasa terjadi. Integritas seksual perempuan terpelihara dengan lebih baik dalam masa damai, melalui konsep kepemilikan patriarkal dan batas-batas

hak pemilikannya yang memberikan tempat berteduh dengan bersyarat kepada perempuan. Hukum memainkan peranan kritis, mengukuhkan konsep-konsep sosio-kultural itu atau dengan memberikan norma-norma alternatif tentang benar dan salah, atas dasar hak-hak azasi dan martabat untuk semua manusia. Contoh bahwa perkosaan dalam ikatan perkawinan dipandang sebagai tindakan yang dibolehkan, sedangkan perkosaan di luar perkawinan sebagai tindakan yang salah menggambarkan betapa pengaruh nilai-nilai patriarkal berlaku di dalam hukum.

Hukum, apabila harus dengan efektif menandingi nilai-nilai dan stereotip sosial dan kultural yang menempatkan perempuan dalam posisi rentan, seharusnya dijelaskan melalui hak-hak azasi manusia dan bukannya melalui norma-norma patriarkal sebagaimana tersurat. Ini adalah nilai dasar dari Pasal 5 Konvensi CEDAW yang dicakup dalam Rekomendasi Umum No. 19 tentang kekerasan terhadap perempuan.

Kegagalan untuk memberlakukan hukum atau tindakan ad hoc / rencana-rencana penanganan krisis kejahatan seksual, sama artinya dengan menolak mengakui kejahatan seksual sebagai 'salah', dan menolak memenuhi, sekalipun sekedar sebagai tindakan-tindakan awal, yang memungkinkan terwujudnya hak-hak azasi manusia perempuan setahap demi setahap.

Pada hakikatnya, dengan tidak menyebut atau menyatakannya sebagai kejahatan seksual di atas 'kertas' saja, sama dengan memberi pengampunan yang berarti melakukan diskriminasi terhadap perempuan.

Bahwa kemampuan dan keberhasilan negara dalam memberikan perhatian dan menghapuskan dapat berbeda-beda, tergantung pada kapasitas dan sumber daya yang tersedia, dapat diterima dan dipahami. Tetapi tidak adanya pengakuan, terutama pengakuan tentang gawatnya kejahatan seksual seperti yang dilakukan di Gujarat, merupakan pernyataan tentang impunitas (bebas dari tuntutan hukum) yang sempurna dan mutlak tentang kesalahan seperti itu. Sesungguhnya hal itu sama dengan menghilangkan sama sekali penderitaan khas perempuan dari dunia kesalahan kemanusiaan. Adalah kegawatan seperti ini yang mengharuskan adanya intervensi di semua tingkat, terutama oleh Komite CEDAW, oleh karena sifat kekerasan dan impunitas itu sama dengan diskriminasi terhadap perempuan karena mereka adalah

perempuan. Hal ini melanggar prinsip-prinsip dasar non-diskriminasi, tidak hanya menurut Konvensi CEDAW, tapi juga seluruh sistem hak azasi manusia.

Menolak Mengakui Kekerasan Seksual sebagai Penderitaan

Walaupun kejahatan seksual yang dilakukan di Gujarat telah dibahas di parlemen, dicatat dalam laporan-laporan pencari fakta dan dikutuk secara luas, namun tidak dicatat oleh pemerintah sebagai penderitaan yang layak untuk mendapat kompensasi / penggantian kerugian yang dinyatakan oleh pemerintah. Memang benar bahwa bantuan uang yang ditawarkan dalam bentuk kompensasi adalah suatu penghinaan, tetapi mencatat kerugian dan kehilangan yang layak untuk diberi kompensasi, sama sekali bersifat netral Jender. Netralitas Jender ini tidak hanya menutupi, tetapi juga mengurangi gawatnya penderitaan khas Jender itu.

Perkosaan dan kekerasan seksual tidak dicatat sebagai penderitaan, kesehatan psikis dan seksual tidak merupakan bagian dari biaya medis yang harus ditanggung oleh negara yang telah gagal memberi jaminan keamanan bagi para survivor. Harus ditegaskan, bahwa pengakuan demikian merupakan langkah pertama dan penting ke arah pengakuan 'kebenaran' tentang kekerasan yang telah dialami oleh perempuan.

Impunitas (bebas dari tuntutan hukum) untuk Kejahatan Khas Jender menurut Hukum Nasional

Hukum yang mengatur tentang kejahatan, termasuk kejahatan seksual, dikodifikasikan dalam Kitab Undang-Undang Pidana India. Ada batasan-batasan yang serius dalam hukum yang berlaku dalam mengatur kekerasan seksual di 'masa damai', yaitu dalam hal definisi, prosedur dan aturan tentang pembuktian. Kinerja yang bias Jender dalam seluruh proses hukum, dari taraf mengajukan pengaduan sampai pada keputusan, juga melemahkan pilihan-pilihan seperti yang dikemukakan dalam hukum tertulis. Angka penghukuman perkosaan di seluruh India hanya sebanyak 0.30% di masa damai [1999, *UN Data base on world wide rape convictions* – <http://www.uncjin.org/stats/convict/rapecony.txt>]. Dalam tahun 1996, dari 338.387 kasus kejahatan terhadap perempuan yang dilaporkan, hanya 32.362

orang yang dihukum. Dalam dasawarsa terakhir terdapat 25 kasus penahanan perkosaan yang dilaporkan, yang ditangani dengan hukum yang keras. Pada saat ini tidak ada seorang polisi pun yang dihukum [data diambil dari surat kabar-surat kabar nasional].

Dalam situasi konflik dengan kekerasan, maka mekanisme hukum yang ada cenderung menjadi tidak efektif. Bahkan usaha penerapan hukum dengan cermat pun, dalam situasi kekerasan massal seperti peristiwa pembantaian di Gujarat, menjadi tidak dapat dipenuhi. Hukum yang ada menghendaki agar korban mempunyai akses ke kantor polisi, yaitu jalan publik yang aman, dan sarana serta dukungan untuk melakukannya sebagai langkah pertama menuju penyelesaian hukum. Keadaan jalan dan akses publik yang aman menuju kantor polisi itu tidak ada, bahkan untuk orang-orang Muslim laki-laki, apalagi bagi perempuan di Gujarat. Sesudah mendapat akses, survivor sama sekali bergantung pada mekanisme negara untuk mendapat fasilitas peradilan – mulai dari merekam keterangannya, mendaftarkan kasusnya, mengumpulkan bukti, representasi hukum dan keputusan pengadilan. Tidak satu pun dari langkah-langkah menuju tangga keadilan itu peka terhadap masalah-masalah Jender di 'masa damai'. Di Gujarat dewasa ini ketidak-pekaan terhadap Jender hanyalah salah satu masalah bagi perempuan Muslim. Bagi mereka masalah itu ditambah lagi dengan sikap lembaga-lembaga negara yang berat-sebelah, serta keterlibatan dalam persekongkolan untuk meniadakan keadilan bagi orang-orang Muslim. Jalinan identitas sebagai Muslim dan perempuan membawa akibat pada kerugian ganda yang hanya semakin menjamin kepastian tidak adanya keadilan bagi mereka.

Ini tampak nyata bahkan dalam penolakan rekomendasi-rekomendasi dari badan-badan kenegaraan, yang menghimbau agar ada prosedur-prosedur dan penanganan khusus bagi kejahatan-kejahatan yang khas Jender. Namun tidak ada pengakuan terhadap kejahatan seksual sebagai penderitaan, tidak ada prosedur khusus untuk perlindungan korban dan saksi, atau pengangkatan penuntut umum khusus yang memang ahli mengenai kejahatan yang telah terjadi. Investigasi diserahkan pada suatu badan yang terlibat dalam kejahatan. Pengaturan seperti itu justru menjamin adanya impunitas (bebas dari tuntutan hukum).

Resiko Ganda bagi Perempuan

Implikasi Jender dari kekerasan seksual ialah bertambah beratnya penderitaan perempuan berkaitan dengan akibat buruk yang dihadapinya dalam jangka panjang. Kekerasan seksual tidak dimaksudkan dengan tujuan untuk sekedar menimbulkan penderitaan fisik. Tetapi memang dirancang untuk menyerang kehormatan dan martabat komunitas yang menjadi sasaran. Dalam banyak konteks budaya, seperti juga di India, perempuan dan tubuhnya diterima secara luas sebagai tanda kehormatan komunitas. Jelas, bahwa serangan bersifat Jender itu sama dengan menentukan tanggapan dari masyarakat yang diserang dan masa depan kedudukan survivor dalam masyarakatnya. Logika dari lingkaran itu memberi keabsahan bagi tindak kejahatan dan balas-dendam yang dilakukan terhadap perempuan dalam semua konflik yang terjadi, yang mengakibatkan perempuan menjadi sangat rawan untuk menanggung derita, tidak hanya pada saat terjadinya serangan, tapi bahkan untuk jangka waktu panjang selanjutnya. Selagi kejahatan seksual terhadap perempuan membantu dan membangkitkan kebencian yang lebih besar, dan menghidupkan terus kebencian di kalangan komunitas yang berkonflik, maka keadaan demikian tidak menguntungkan bagi para survivor di tengah-tengah komunitas mereka sendiri. Mereka itu tidak diberi kedudukan sebagai syuhada, pahlawan atau korban yang kisah-kisahanya akan dituturkan ulang. Mereka justru menjadi bagian dari ingatan tentang rasa malu dan aib yang tak berbentuk, dan hanya melanggengkan rasa kebencian belaka. Pemulihan kehidupan bagi para survivor 'sesudah penyembuhan fisik', dalam jangka waktu lama tetap tinggal tanpa daya di tengah-tengah keluarga dan komunitas mereka.

Inilah resiko ganda dari "Jender" yang dihadapi oleh perempuan - dan ini harus menjadi penjelasan dari pengakuan tindakan kejahatan, serta rencana perbaikan dan pemulihan. Hanyalah badan khusus seperti Komite CEDAW, dengan keahliannya tentang sifat dan akibat-akibat dari nilai-nilai Jender dan stereotipi tentang perempuan dalam berbagai situasi dan konteks, yang dapat menyoroti masalah ini, serta merumuskan pertimbangan-pertimbangannya ke dalam kewajiban-kewajiban negara Peserta sesuai dengan ketentuan Konvensi.

Resiko dan Akibat-akibat bagi Perempuan dalam Konflik Antar-aliran

Resiko dan konsekuensi bagi perempuan dalam konflik antar-aliran tidak bisa diabaikan sesudah Gujarat. Keadaan itu telah menyingkap luas dan intensitas kebiadaban yang bisa terjadi, melalui penggunaan kejahatan seksual yang terencana. Konsekuensi jangka panjang, seperti sudah diuraikan dalam bagian terdahulu dari laporan ini, tidak hanya terbatas pada Gujarat dan juga tidak hanya pada suatu jangka waktu tertentu. Tetapi kejahatan terencana demikian itu akan terulang kembali apabila pertanggungjawabannya tidak dituntut dan dilaksanakan.

Mengingat masyarakat India yang majemuk, multi religius, multi etnis, dan sifatnya yang berjenjang-jenjang, serta ketegangan yang pasti akan terjadi mengingat ideologi nasionalisme yang selalu menuntut penyesuaian diri dari kelompok-kelompok minoritas kepada gaya hidup menurut 'versi' Hindu, kekerasan antar-aliran meningkat terus setiap minggu. Perempuan sebagai petanda martabat komunitas, tidak bisa tidak akan menjadi sasaran. Terlebih-lebih apabila kejahatan-kejahatan seperti itu mendapat jaminan impunitas. Gujarat merupakan konteks yang tepat untuk melakukan intervensi dan menyiagakan pemerintah India terhadap perlunya kesediaan untuk melaksanakan kewajibannya - sehingga tidak menempatkan semua perempuan, khususnya perempuan dari kelompok-kelompok yang tersisih, dalam kerentanan yang amat sangat dalam konflik antar-aliran yang akan datang.

Situasi Luarbiasa yang Memaksa Perlunya Intervensi Internasional

Di masa lalu Komite CEDAW pernah melakukan intervensi dalam situasi luar biasa, seperti yang terjadi di Kongo, Rwanda dan Bosnia. Keadaan di Gujarat tentu saja tidak sama, tetapi memang cukup luar biasa untuk memperoleh intervensi internasional.

India merupakan suatu negara yang kuat dengan mekanisme kelembagaan yang tersusun dengan baik, yang secara teoritis bergerak dalam suatu kerangka hak-hak, akuntabilitas, dan pemisahan kekuasaan dengan *checks and balances*. Dalam keadaan normal, sistem demikian memang sulit untuk dilaksanakan, dan hanya terlaksana secara efektif untuk kepentingan mereka yang mempunyai hak-hak istimewa. Berbagai penelitian telah

menyingkap dan menentang bias kelas, Jender dan kasta, yang merupakan sebab adanya watak berat-sebelah dalam pelaksanaan kerja lembaga-lembaga negara. Masalah dan kendala dalam lembaga-lembaga negara di Gujarat bukan merupakan kepanjangan atau meningkatnya bias yang selalu terdapat di dalam lembaga-lembaga tersebut. Bedanya di Gujarat ialah adanya diskriminasi yang berlebihan terhadap orang-orang Muslim.

Perlunya intervensi internasional dan penyelidikan yang seksama di Gujarat merupakan suatu keharusan, oleh karena dalam sistem pemerintahan suatu negara demokrasi yang tersusun dengan baik, dengan lembaga-lembaga negara yang kuat, secara nyata dan jelas tidak ada atau tidak tanggap terhadap pemberian keadilan bagi sebagian warga negaranya. Orang-orang Muslim di Gujarat dikejar-kejar karena mereka adalah Muslim, dan tidak diberi keadilan karena mereka adalah Muslim. Ketidak-adilan yang terus berlanjut bagi komunitas itu sengaja dimaksud untuk membuat cemar komunitas bersangkutan dan mempengaruhi kedudukan dan status mereka sebagai warga negara di India. Mereka itu adalah korban dari tidak adanya toleransi agama.

Tidak ada suatu masyarakatpun yang dapat menyelesaikan masalah diskriminasi massa atau kekerasan massa dengan menempuh jalur hukum yang biasa. Di seluruh dunia telah dibentuk mekanisme khusus untuk menghadapi situasi luar biasa seperti itu, yaitu dengan membentuk Peradilan Khusus dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, yang mengakui dimensi-dimensi etnis, ras atau genosida dalam kejahatan-kejahatan seperti itu. India belum tanggap akan hal tersebut dengan menciptakan upaya-upaya khusus seperti itu, untuk memenuhi tuntutan keadilan. Peraturan perundang-undangan pidana yang menangani kejahatan individual tidak dirancang untuk menangani perkara pembunuhan massal dan kekerasan seksual yang terjadi dalam situasi konflik. Dalam situasi demikian, masalah utama yang harus dipertanyakan ialah tanggung jawab dan akuntabilitas [pertanggungjawaban] alat-alat negara dalam mencegah kekerasan. Tetapi mekanisme seperti itu tidak ada atau tidak diadakan. Mereka yang berkuasa, yaitu Perdana Menteri dan pemerintah, tidak dituntut untuk memberikan pertanggungjawaban atas kegagalan mereka dalam melaksanakan tugas konstitusional mereka. Meskipun India telah meratifikasi Konvensi Genosida, namun India belum menyusun perundang-undangan untuk pelaksanaan Konvensi itu. Dengan demikian masih banyak korban dibiarkan tanpa upaya pertolongan.

Akibat Buruk bagi Perempuan

Situasi menjadi lebih buruk karena seluruh komunitas Muslim yang terkena dampak huruhara itu, terus menerus menghadapi berbagai macam boikot ekonomi, yang membawa akibat buruk pada kehidupan mereka dan memberikan tekanan berat bagi perempuan. Perempuan juga harus menghadapi tekanan fisik dan mental, karena adanya ancaman dan intimidasi yang tidak kunjung berhenti serta ketakutan mereka terhadap rangkaian serangan yang akan datang, karena negara tidak melakukan apa pun untuk meredamnya. Kombinasi antara impunitas dan teror yang terkait erat dengan kekerasan seksual, merupakan dorongan bagi kekuatan sayap kanan Hindu untuk terang-terangan menggunakan perkosaan sebagai motif pokok dalam melancarkan intimidasi agresif terhadap komunitas Muslim. Komunitas ini mengatasinya dengan menutup pilihan dan kebebasan bagi perempuan, yang terlihat dari diselenggarakannya perkawinan secara tergesa-gesa dalam jumlah besar. Terdapat beberapa contoh terjadinya paksaan pada survivor perkosaan oleh komunitas mereka sendiri untuk menarik pengaduan kasus-kasus mereka, demi memberikan kemudahan bagi 'kembali' komunitas Muslim ke tempat tinggal asal mereka. Pemaksaan terhadap perempuan ini, baik dari luar maupun dalam komunitas, telah menyurutkan partisipasi politik dan kemasyarakatan mereka, demi mendapatkan hak-hak yang lebih besar di dalam keluarga dan masyarakat.

Beberapa orang perempuan yang karena keadaan telah terpaksa melepaskan diri dari peran tradisional, dan giat melakukan pekerjaan sosial, telah dijadikan sasaran dan dipaksa untuk mengundurkan diri. Perkembangan dari kasus-kasus itu memperlihatkan, bagaimana sistem peradilan pidana telah dirusak secara sistematis. Sementara seluruh komunitas dapat bertahan hidup di bawah tekanan yang luar biasa, perempuan menjadi sangat rentan justru karena mereka terkena dampak, baik tekanan ekonomi maupun ketakutan terhadap serangan-serangan lebih lanjut terhadap nyawa dan tubuh mereka. Mengingat adanya keadaan-keadaan seperti itu, maka Komite CEDAW didesak untuk melakukan intervensi.

INTERVENSI KOMITE SANGAT DIMINTA AGAR PEMERINTAH INDIA MELAKSANAKAN AKUNTABILITAS NEGARA SESUAI DENGAN PETUNJUK-PETUNJUK SEBAGAI BERIKUT:

- Meminta laporan dari Pemerintah India tentang sifat dan luasnya kejahatan berbasis Jender yang terjadi di Gujarat, tanggapan negara mengenai rencana pertolongan khusus, mekanisme khusus, penuntutan kasus, yang berperspektif Jender, dan juga semua upaya, jika ada, yang dilakukan untuk korban.
- Mendapat informasi tentang rencana rehabilitasi, jika ada, yang mencerminkan dan memasukan kebutuhan-kebutuhan khusus perempuan dan kemajuan yang telah dicapai.
- Menyerukan pada pemerintah India agar menyusun rencana / kebijakan manajemen krisis, yang mencakup mekanisme khusus yang tepat, serta dirancang untuk melakukan penuntutan, memulihkan dan memberikan pertolongan bagi semua korban kejahatan dan perkosaan berbasis Jender di dalam situasi kekejaman massal yang ditujukan pada komunitas. Selanjutnya, mekanisme atau rencana khusus seperti itu harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum internasional tentang kejahatan berbasis Jender.
- Ada kebutuhan mendesak bagi Komite CEDAW untuk memberikan keterangan, meyakinkan dan memberikan arahan pada Negara Peserta, tentang ketentuan-ketentuan yang tepat bagi ditegakkannya keadilan untuk kejahatan-kejahatan berbasis Jender dalam kekerasan antar-aliran, serta akibat-akibat yang sangat merugikan perempuan dari kekejaman seperti itu, dan dalam keadaan tidak adanya peraturan perundang-undangan nasional yang dapat digunakan untuk mengatasi persoalan ini.

SUMBER-SUMBER :

DAFTAR LAPORAN ASLI PENCARI FAKTA YANG DIGUNAKAN DAN DILAMPIRKAN SEBAGAI ACUAN

BADAN-BADAN RESMI

- ❖ National Human Rights Commission, *Kumpulan laporan dari Komisi Nasional HAM tentang situasi di Gujarat: 1 Maret – 1 Juli 2002*, Juli 2002
- ❖ National Commission for Women, *Laporan dari Komite yang diangkat oleh Komisi Nasional Untuk Perempuan, untuk melakukan kajian mengenai status dan situasi perempuan dan anak-anak perempuan di Gujarat, sesudah terjadinya huruhara komunal*, Delhi, April 2002

ORGANISASI-ORGANISASI HAM [NASIONAL DAN INTERNASIONAL]

I. Laporan-laporan

- ❖ Human Rights Watch, *"Kami tidak mendapat perintah untuk menyelamatkan kamu" – Peran serta dan keterlibatan negara dalam kekerasan komunal di Gujarat*, April 2002, Jilid 14 No. 3[C]
- ❖ Amnesty International, *India: Negara harus memberi jaminan pemulihan untuk korban. Sebuah memorandum untuk Pemerintah Gujarat tentang tugas-tugas mereka sesudah peristiwa kekerasan*, April 2002
- ❖ Peoples Union for Democratic Rights, *"Maaro! Kaapo! Baalo!" [Bunuh! Penggal! Bakar!]*, Mei 2002, Delhi
- ❖ Peoples Union for Democratic Rights, *Genosida Gujarat – "Babak Dua" : Enam Bulan Kemudian*, Delhi, September 2002
- ❖ Communalism Combat, *Genosida, Gujarat 2002*, Maret-April 2002. Mumbai, Tahun 8 No.77-78

II. Siaran Pers

- ❖ Amnesty International, *Akankah korban-korban pembantaian di Gujarat yang terlupakan menerima keadilan?*, September 2002
- ❖ Amnesty International, *India: ucapan-ucapan kebencian tentang kekejaman di Gujarat harus dihentikan*, Oktober 2002

- ❖ Amnesty International, "*India: Gujarat sesudah satu tahun – kredibilitas sistem peradilan pidana dalam pertaruhan*", Februari 2003

INISIATIF-INISIATIF KHUSUS OLEH WARGA MASYARAKAT TERKEMUKA

- ❖ Concerned Citizens; Tribunal – Gujarat 2002, *Kejahatan Terhadap Kemanusiaan Jilid I – Sebuah penyelidikan tentang pembantaian di Gujarat: Daftar peristiwa dan bukti*, diterbitkan oleh A. Dharkar for Citizens for Justice and Peace, Mumbai, Oktober 2002
- ❖ Concerned Citizens; Tribunal – Gujarat 2002, *Kejahatan Terhadap Kemanusiaan Jilid II – Sebuah penyelidikan tentang pembantaian di Gujarat: Temuan-temuan dan rekomendasi*, diterbitkan oleh A. Dharkar for Citizens for Justice and Peace, Mumbai, Oktober 2002
- ❖ The Survivors Speak, *Bagaimana pembantaian Gujarat telah berdampak terhadap perempuan minoritas? – Temuan fakta oleh panel Perempuan*, disponsori oleh Citizen's Initiatives, Ahmedabad, April 2002
- ❖ Medico Friend Circle, *Pembantaian di Gujarat: Krisis kesehatan masyarakat*, Delhi, Mei 2002
- ❖ Habitat International Centre, Youth for Unity and Voluntary Action, *Membangun kembali dari reruntuhan: mendengarkan suara dari Gujarat dan memulihkan hak-hak rakyat akan perumahan, kehidupan dan penghidupan*, disponsori oleh Citizen's Initiatives, Ahmedabad, Agustus 2002

LAPORAN-LAPORAN DARI MISI ASING

- ❖ Laporan British High Commission, *Pogrom Gujarat*, April 2002, Delhi
- ❖ Swedish International Development Agency (Badan Pembangunan Internasional Swedia), Kedutaan Besar Swedia di India, April sampai September 2002 [tidak dilampirkan, tetapi dikutip dalam teks induk laporan ini]

DAFTAR SINGKATAN
DALAM LAPORAN-LAPORAN TERLAMPIR

BADAN-BADAN RESMI

NCW	National Commission for Women [Komisi Nasional untuk Perempuan]
NHRC	National Human Rights Commission [Komisi Nasional Hak-Hak Azasi Manusia]

ORGANISASI-ORGANISASI HAK-HAK AZASI MANUSIA INDEPENDEN DAN TERNAAMA [NASIONAL DAN INTERNASIONAL]

I. Laporan

AI	Amnesty International [Amnesti Internasional]
CC	Communalism Combat [Perlawanan Komunal]
HRW	Human Rights Watch [Pemantau HAM]
PUDR vol. I	People's Union for Democratic Rights [Persatuan Rakyat untuk Hak-Hak Demokrasi], Mei 2002
PUDR vol. II	People's Union for Democratic Rights [Persatuan Rakyat untuk Hak-Hak Demokrasi], September 2002

II. Siaran Pers

AI Sept. 2002	Amnesty International [Amnesti Internasional], September 2002
AI Oct. 2002	Amnesty International [Amnesti Internasional], Oktober 2002
AI Feb. 2003	Amnesty International [Amnesti Internasional], Februari 2003

INISIATIF-INISIATIF KHUSUS OLEH WARGA MASYARAKAT TERKEMUKA

CCT vol. I	Concerned Citizens' Tribunal: List of incidents and evidence [Pengadilan Warga Masyarakat Peduli: Daftar kejadian dan bukti]
CCT vol. II	Concerned Citizens' Tribunal: Findings and recommendations [Pengadilan Warga Masyarakat Peduli: Temuan-temuan dan rekomendasi-rekomendasi]

Habitat	Habitat International Centre and Youth for Unity and Voluntary Action [Pusat Habitat Internasional dan Pemuda untuk Persatuan dan Aksi Sukarela]
MFC	Medico Friend Circle [Lingkaran Sahabat Kesehatan]
SS	The Survivors Speak [Suara Survivor]

LAPORAN MISI ASING

BrHC	British High Commission [Komisi Tinggi Inggris]
------	---

DAFTAR SINGKATAN YANG DIGUNAKAN DALAM PENGAJUAN PERKARA DAN LAMPIRAN

BD	Barjrang Dal
BJP	Bhartiya Janta Party
CM	Chief Minister [PM, Perdana Menteri]
Cr.P.C.	Criminal Procedure Code [KUHAP, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana]
FIRs	First Information Reports [Laporan-laporan Informasi Pertama]
NGOs	Non-governmental Organizations [organisasi-organisasi non-pemerintah]
Rs.	Rupees [satuan mata-uang India; US\$ 1 = lebih kurang Rs 48,85 pada waktu itu]
RSS	Rashtriya Swayam Sevaks
UN	United Nations [PBB, Perserikatan Bangsa Bangsa]
VHP	Vishwa Hindu Parishad

Lampiran I
**SIFAT JENDER DAN DAMPAK PEMBANTAIAN
YANG BANYAK MERUGIKAN PEREMPUAN**

A. KEJAHATAN TERHADAP PEREMPUAN

Ai Umum

Luas dan kekejaman kekerasan seksual yang dijelaskan oleh saksi-saksi, seperti ditelanjangi di depan umum dengan paksa, perkosaan massal dan oleh kelompok terhadap perempuan dan anak-anak perempuan; sebagian besar ditambah dengan penyayatan tubuh dan pembakaran mayat-mayat korban, sehingga tidak ada lagi jejak yang tertinggal. * *SS hal. 4, 8; NCAS hal. 10; PUDR Jil. I hal. 27, 31; CC hal. 4, 22; CCT hal. 38, 42 Jil. II; HRW hal. 17, 18, 19, 27, 29; BrHC hal. 1*

Aii Kekerasan seksual

Adanya suatu pola kekerasan seksual, yaitu: perempuan dipukuli, ditelanjangi, diperkosa oleh kelompok, ditusuk dengan batangan besi, pedang atau kayu, lalu dibakar hidup-hidup. Para penyerang membedah perut perempuan yang hamil dan membunuh janin di dalamnya. Dilaporkan tentang adanya kasus-kasus perempuan yang disayat tubuhnya [mutilasi] dan dibuat cacat – misalnya dengan menyayat payudara, menorehkan “Om” di dahi, memenggal kaki dan tangan, menghunjamkan tongkat pemukul cricket, batangan kayu atau pedang ke dalam vagina. Di beberapa daerah para pelaku itu menelanjangi diri mereka sendiri, dengan maksud untuk lebih memperhina perempuan. * *MFC hal. 22; CC hal. 9, 21; SS hal. 10; CCT hal. 39*

Aiii Memberi pertanda pada perempuan

Seorang perempuan yang diperkosa oleh sekelompok orang, kepalanya digunduli lalu ditorehkan kata “om” [simbol agama Hindu], dengan pisau oleh para pemerkosa. Pada kasus lain “om” ditorehkan dengan pisau di punggung atau bagian tubuh lain dari perempuan. * *CCT hal. 121*

Aiv Pasangan antar-agama

Perkawinan antar-agama juga menjadi sasaran kekerasan, misalnya: perkosaan dan pembunuhan terhadap Geeta [Mumtazbano], seorang perempuan Hindu dari Ahmedabad, yang kawin dengan seorang laki-laki Muslim. Kekerasan terhadap pasangan campuran demikian itu sudah menjadi lazim di seluruh Gujarat, dan masalah perkawinan antar-agama sudah merupakan bagian dari propaganda kebencian terhadap orang-orang Muslim dan Hindu yang menjalin perkawinan demikian. * *CCT hal. 24*

Av Peranan polisi

- Polisi di Gomtipur selalu bertelanjang untuk mengusir orang-orang perempuan dari tempat mereka, sehingga dengan demikian dapat menangkap laki-laki dewasa dan anak-anak laki-laki serta menghancurkan harta milik mereka, karena hanya perempuan yang berani berusaha mempertahankan rumah, nyawa suami dan anak-anak laki-laki mereka. * *CCT hal. 42*
- Kesaksian di depan pengadilan: polisi berulang-ulang berulah cabul dan kasar terhadap perempuan dari komunitas minoritas. * *CCT hal. 42*
- Tidak ada pengakuan resmi, baik oleh polisi maupun oleh petugas perawat kesehatan mengenai kenyataan, bahwa pelanggaran seksual itu dilakukan dalam skala yang begitu luas. Di manapun tidak ada catatan medis yang menyebutkan tentang perempuan-perempuan yang mati atau menderita sebagai akibat pelanggaran seksual. Begitu juga tidak ada Laporan-laporan Informasi Pertama [FIRs], kecuali untuk satu-dua kasus. Mungkin pula bahwa banyak kejadian yang tidak akan pernah diumumkan, mengingat rentannya para korban. * *MFC hal. 22*

Avi Tanggapan pemerintah dan pimpinan politik

- Beberapa menteri memimpin pembantaian dan perkosaan. * *CCT hal. 76 Jil. II*
- Besarnya jumlah kasus kekerasan seksual yang dilakukan pada waktu terjadinya pembantaian besar-besaran di seluruh negeri di Gujarat

sangat mengejutkan. Hal ini menjadi semakin mengejutkan, karena cara penanganan yang menganggap enteng dan penolakan perkara yang dilakukan oleh PM dan kabinetnya, seluruh pemerintahan di Gujarat, dan para menteri pemerintah India. * *CCT hal. 38 jil. II: Pernyataan oleh George Fernandes*

- Uma Bharati memusatkan perhatiannya pada fundamentalisme Islam, dan meminta Parlemen agar "menyadari bagaimana perasaan orang Hindu", dan bagaimana "mereka itu telah diseret ke ekstremisme". Juga ia mengatakan, tidak ada "bukti" yang membenarkan ceritera-ceritera saksi mata tentang perkosaan yang biadab itu. * *The Hindu, 3/5/02*

B. AKIBAT-AKIBAT

Bi Umum

- Banyak perempuan yang sudah kehilangan anggota keluarga, rumah, harta benda, mata pencaharian dan martabat mereka. * *NCW hal. 9*
- Bukti adanya akibat-akibat yang terus berlanjut adalah pernyataan yang digunakan oleh NCW, karena "pada umumnya ada ketakutan" akan pembalasan dendam terhadap "perempuan dan anak di kamp" merupakan sebab mengapa NCW menahan diri dalam pembuatan laporannya. * *NCW hal.8*

Bii Beban berlebihan demi kelangsungan hidup

- Untuk melindungi para laki-laki, perempuan memberanikan diri untuk ke luar rumah guna keperluan sehari-hari dan menghadapi urusan dengan polisi. * *SS hal. 17*
- Millat Nagar, Ahmedabad – Sebagai akibat adanya jam malam, maka para pencari nafkah harian, pedagang keliling, penjahit, penjual daging, selama satu bulan lebih menjadi tidak bekerja. Polisi memulai operasi penyisiran di daerah-daerah kediaman orang Muslim, dan secara membabi buta menangkap pemuda-pemuda Muslim. Ketakutan yang amat sangat pada polisi, menyebabkan bahwa para perempuan berani mengambil resiko untuk melakukan pekerjaan yang

harus dilakukan di luar rumah, ketimbang para laki-laki. *SS hal. 21; HRW hal. 50.*

Biii Meningkatnya perempuan kepala rumah tangga dan rumah tangga yang hanya terdiri dari perempuan

- Dampak langsung dari kekerasan itu ialah terciptanya perempuan kepala rumah tangga. Menghadapi trauma dari menyaksikan beberapa anggota keluarga mereka yang sekarat, perempuan juga harus menghadapi masa depan dengan semua tabungan hidup dan sumber-sumber penghidupan mereka yang musnah dan hancur. Mereka yang sudah hidup sendiri sebelum terjadi kekerasan, termasuk para janda, kembali menjadi terlantar. * *SS hal. 31*
- Beberapa perempuan sedang hamil beberapa bulan, dan tidak mempunyai keluarga yang membantu mengurus mereka dan anak-anak mereka. * *PUDR jil. I, hal. 9*

Biv Mempertahankan kehidupan ekonomi

- Sayma – RYB seorang janda, dengan tujuh anak perempuan, tiga dari mereka sudah menikah. Ia terlalu takut untuk pulang kembali, karena di desa anak-anaknya harus keluar rumah untuk mengambil air dan mengerjakan pekerjaan seperti mencuci pakaian di tempat terbuka. * *PUDR jil. II, hal. 4*
- Dua orang janda, tidak menerima kompensasi dan diminta untuk membuat surat keterangan kesanggupan melunasi hutangnya [perihal suami mereka “yang hilang”, agar supaya bisa meminta kompensasi]. Janda-janda itu tidak bisa memenuhinya, oleh karena mereka adalah janda yang tidak mempunyai mata pencarian sendiri. Mereka tinggal di rumah sewa di Halol, hasil tanaman mereka sudah hancur, dan dua ekor kerbau telah dicuri. * *PUDR jil. II hal. 15*
- Karena para laki-laki pergi untuk melihat rumah mereka, maka perempuan seringkali diminta untuk menaksir harga barang-barang miliknya yang telah hilang, misalnya meteran air dan penggilingan gandum. Para pejabat kemudian menulisnya atas dasar taksiran mereka sendiri. * *Habitat hal. 73*

Lampiran II

KOLUSI NEGARA

Kampanye kekerasan yang sistematis itu memperlihatkan semua petunjuk tentang usaha pembersihan etnis. Serangan terhadap kereta api di Godhra pada 27 Februari 2002 hanya digunakan sebagai dalih. Seandainya peristiwa itu tidak terjadi, akan dibuat peristiwa lain. VHP dan sekutu-sekutunya bertindak dengan dukungan pemerintah daerah. Mereka tidak akan dapat menimbulkan akibat kehancuran yang begitu besar, jika tidak ada impunitas (bebas dari tuntutan hukum) yang diciptakan oleh pemerintah. Perdana Menteri Narendra Modi langsung bertanggung jawab Tindakan-tindakannya dikendalikan tidak hanya oleh penilaian akan keuntungan politik yang sinis. Ia adalah seseorang yang sangat percaya pada motivasi ideologi VHP. *BrHC hal. 3

A. PERAN NEGARA YANG MEMICU KEKERASAN

Ai Menjelang Godhra

1. Penempatan pasukan pencegahan
 - “Sudah diketahui bahwa *kar sevaks* akan melalui jalan itu. Kenyataan ini mengharuskan adanya penempatan pasukan preventif. Ternyata tindakan tersebut tidak dilakukan.” – Komentar dari MM Singh. * CC hal. 9
 - Pemerintah tidak melakukan siaga dengan mempersiapkan beberapa pasukan yang seharusnya dapat melakukan pencegahan dengan efektif, karena didasarkan atas perkiraan bahwa pasukan yang ditempatkan di perbatasan akan memerlukan sedikit-dikitnya 72 jam sesudah terjadinya kekerasan, untuk dapat datang di tempat kejadian. Walaupun demikian halnya, mereka tidak diberi wewenang penuh untuk bertindak. – Mayor Jenderal Eustace de Souza. * CC hal. 14
2. Perencanaan negara untuk melakukan kekerasan
 - Usaha untuk mengetahui dengan tepat lokasi perusahaan-perusahaan yang merupakan milik orang-orang Muslim dimulai berbulan-bulan sebelum serangan dimulai. Di Ahmedabad dilakukan kegiatan bersama untuk mendapatkan daftar perusahaan-perusahaan dagang

Muslim dari pemerintahan kotapraja. Para sukarelawan VHP juga mengunjungi lembaga-lembaga profesional dan universitas-universitas, untuk mencari nama-nama dan alamat-alamat para mahasiswa Muslim. Beberapa sumber pemerintah menyatakan bahwa para anggota VHP telah membuat daftar mengenai departemen-departemen pemerintah [misalnya, *Food Corporation of India* (Korporasi Pangan India)] dan lembaga-lembaga cabangnya, serta melakukan identifikasi dari "orang-orang yang tidak diinginkan" dan alamat-alamat mereka. **HRW hal. 23*

- Aksi kekerasan mungkin sudah dirancang berbulan-bulan sebelumnya dan mempunyai motivasi politis. Tujuannya ialah untuk mengusir orang-orang Muslim dari kawasan Hindu. Massa dipimpin oleh VHP [organisasi Hindu ekstrem] di bawah perlindungan pemerintah. **BrHC hal. 1-2; AI Sept. 2002 hal. 1*
3. Pengabaian peringatan oleh negara
- Sebenarnya sudah ada peringatan dini akan terjadinya aksi kekerasan, bahkan dari kalangan kepolisian sendiri. Perwira yang memberikan keterangan rahasia sebelum kejadian Godhra, bahwa akan terjadi tindak kekerasan yang dihasut oleh para pendukung VHP, justru dipindahkan dari jabatannya. **HRW hal. 14*

Aii Tindakan pemerintah pasca-Godhra

1. Penahanan para tersangka Godhra
- Kurang cepatnya penahanan terhadap para tersangka kejahatan, memberi kesan tentang kurangnya kesungguhan pemerintah untuk meredam keadaan. * *CC hal. 15*
2. Penempatan pasukan pencegah pasca-Godhra
- Beberapa kesatuan tentara baru ditempatkan setelah tigapuluhenam jam berlalu tanpa adanya intervensi yang dilakukan dengan sungguh-sungguh. Pemerintah menolak untuk menyebarkan perajurit-perajurit itu selama 24 jam setelah mereka tiba, dan melaksanakannya hanya setelah tindak kekerasan yang dahsyat itu berlalu. **HRW hal. 21-22; CC hal. 15, 109*
3. Langkah-tindak mencegah kekerasan lebih lanjut

- Sesudah Godhra ada tanda-tanda peringatan. Walaupun demikian, tidak ada penahanan pencegahan, dan tidak ada pasukan ditempatkan untuk menghadapi pengepungan yang diserukan oleh VHP. *CCT hal. 81 jil. II; CC hal. 12, 115; PUDR jil. I hal. 35

Aiii Pasca-Godhra: pimpinan politik, peranan dan perhatian yang sungguh-sungguh

- Seruan pengepungan oleh VHP itu diartikan sebagai seruan untuk melakukan tindakan. Dukungan pemerintah terhadap seruan itu dilakukan oleh VHP/Bajrang Dal sebagai dukungan terhadap pendiriannya. Dukungan pemerintah itu juga dikirim sebagai perintah kepada polisi. *HRW hal. 21
- Berbagai bentuk pengorganisasian dan perencanaan kejahatan yang dilakukan, berulang-ulang diceritakan oleh survivor, saksi mata, pekerja penolong, komentator politik, dan anggota-anggota organisasi Hindu ekstrem itu sendiri. *AI hal. 1; CCT hal. 22 jil. II; HRW hal. 15, 22, 23, 24
- PM berkata kepada para perwira polisi akan adanya 'reaksi Hindu' setelah Godhra, dan agar mereka tidak berbuat apa pun untuk menghalangi reaksi itu. *CCT hal. 82 jil. II; BrHC hal. 2, 3
- "Orang dalam di Bharatiya Janata Party mengakui bahwa polisi diperintah oleh pemerintahan Narendra Modi untuk tidak bertindak tegas. *HRW hal. 21

Aiv Akibat-akibat yang berlawanan

- Sekurang-kurangnya tujuh perwira polisi yang berusaha menjaga perdamaian, atau bertindak melawan gerombolan pembunuh, telah dipindahkan dari kedudukan mereka atau mendapat amarah dari atasannya. *HRW hal. 23; HRW hal. 14, 49; CCT hal. 90-91

B. POLISI

Bi Umum

- Segala tindakan [*commission*] dan pengabaian [*ommission*] yang telah dilakukan, cukup menjadi dasar penuntutan terhadap polisi Gujarat di setiap mahkamah pengadilan. * *CCT hal. 88-89 jil. II; CC hal. 114*

C. KELAMBANAN / PENGABAIAN OLEH POLISI SELAMA TERJADINYA KEKERASAN

Ci Tidak ada langkah-tindak pencegahan

- Walaupun pada umumnya telah mengetahui sebelumnya tentang akan adanya serangan, tetapi polisi tidak mengambil tindakan pencegahan apapun. **PUDR jil. 1 hal. 34*
- Pada umumnya polisi berlaku sebagai penonton yang diam, membiarkan gerombolan massa membesar sehingga menjadi tidak dapat dikuasai lagi. Kegagalan dalam menguasai keadaan bukan karena ketidakmampuan profesional, tetapi karena sikap yang apatis, dan pada umumnya tidak peduli, serta dalam banyak kejadian justru bekerjasama secara diam-diam dan melibatkan diri. **NHRC hal. 54; PUDR jil. I hal. 34; HRW hal. 18, 16, 23; CC hal. 114*
- Kurun waktu antara pertengahan Maret sampai 16 April: Gerombolan besar massa masih berkumpul, dan polisi hanya memperhatikan saja. * *CC hal. 94*

Cii Sengaja mengabaikan/menolak memberikan bantuan

- "Kami tidak mendapat perintah untuk menyelamatkan kamu"; "Kami tidak bisa menolong kamu, kami hanya menjalankan perintah atasan". * *HRW hal. 5*
- "Pihak dalam di Bharatiya Janata Party mengakui bahwa polisi diperintahkan oleh pemerintahan Narendra Modi untuk tidak melakukan tindakan tegas". **HRW hal. 21*
- "Polisi memang ada di tempat, tetapi mereka sibuk membantu massa. Kami meminta bantuan mereka, tetapi mereka mengatakan bahwa

mereka diperintahkan dari atas untuk tidak menolong". – Komentar dari Jannat Shiek. *SS hal. 9

- Banyak serangan terhadap rumah dan tempat-tempat perdagangan milik orang-orang Muslim yang terjadi di dekat pos-pos polisi. Bunyi telpon kepanikan berdering di kantor polisi, pemadam kebakaran dan layanan ambulans yang umumnya ternyata sia-sia. *HRW hal. 5; HRW hal. 18
- Saksi demi saksi memberikan kesaksian tentang penolakan yang kasar dari polisi, dan bahkan SRP menolak melindungi mereka yang sedang diserang. *CCT hal. 37; SS hal. 9
- Sepanjang hari kami menelpon polisi. Mereka menjawab: "Tolonglah dirimu sendiri, kami mendapat tekanan dari atas, kami tidak dapat menolong kalian." Kami menelpon limapuluh sampai seratus kali. Akhirnya kami melihat seorang inspektur polisi berjabatan tangan dengan para penyerang, dan berkata: "kalian dapat menjarah dengan tenang, kami tidak akan berbuat sesuatu apapun, kami bersama kalian." *HRW hal. 33
- Adanya tempat-tempat tertentu di negara bagian yang tenang, memungkirki pendapat bahwa pembantaian itu tidak dapat dihentikan, contohnya: tidak ada korban yang dilaporkan dari Distrik Panchawhals sejak tanggal 5 Maret termasuk kota Godhra - kesemuanya ini adalah berkat usaha dari DC. *SS hal. 17

D. TINDAKAN/PERBUATAN POLISI SELAMA KEKERASAN

Di Perintah

- Naroda Patia: SRP mengatakan: "Dua puluh empat jam diberikan untuk menghancurkan kamu." *HRW hal. 17

Dii Bantuan dan perlindungan yang diskriminatif/selektif

- "Rumah siapa yang terbakar? Hindu atau Muslim?" *HRW hal. 6
- Pemerintah dan para menteri negara bagian mengambil alih pengawasan dan segera mempengaruhi polisi untuk bertindak atau tidak bertindak. *CCT hal. 84 jil. II; HRW hal. 5, 24

Diii Gerakan serentak

- Permintaan kepada polisi untuk mendapat perlindungan, seringkali ditanggapi dengan kasar, atau sama sekali tidak ditanggapi. Hal ini menunjukkan adanya kelalaian yang mencolok atau adanya keterlibatan secara diam-diam atau terang-terangan. * *NHRC hal. 30*
- Mereka bergerak serentak bersama gerombolan massa pembunuh, dan ikut membakar, menjarah toko-toko dan rumah-rumah orang-orang Muslim, serta membunuh dan menyiksa mereka. Dalam banyak kejadian, dengan berpura-pura memberikan bantuan, polisi menggiring korban langsung ke arah para pembunuh. * *HRW hal. 5*
- "Ketika kami lari dari gerombolan massa, polisi menghalangi dan mengusir kami ke arah para pembunuh itu." * *SS hal. 18; HRW hal. 23*

Div Para Pimpinan

- Setiap orang akan menceritakan padamu, bahwa polisi itulah yang pertama-tama datang, menembaki, dan kemudian datang para penyerang yang terdiri dari orang sipil. * *HRW hal. 26; HRW hal. 5, 16, 25*
- Polisi membakar rumah-rumah dengan tangan mereka sendiri. Mereka juga melakukan penjarahan. * *HRW hal. 25*

Dv Penembakan yang diskriminatif/selektif

- 28 Februari: dari 40 orang yang ditembak mati oleh polisi di kota Ahmedabad, 36 orang adalah Muslim. Dari 184 orang yang mati di tengah hujan tembakan oleh polisi, sejak peristiwa kerusakan dimulai, 104 orang adalah Muslim – laporan yang dibuat sendiri oleh polisi Gujarat. * *CCT hal. 83 jil. II; HRW hal. 25-26; CC hal. 15, 114, 116*
- Kurun waktu antara pertengahan Maret sampai 16 April: dilaporkan bahwa semakin banyak terjadi peristiwa penembakan semena-mena oleh polisi, dan korban yang jatuh dalam peristiwa itu terutama adalah orang-orang Muslim. * *CC hal. 94*

Dvi Perlindungan oleh polisi yang diakhiri dengan pelenyapan

- Banyak terjadi bahwa polisi menyelamatkan orang-orang Muslim, kemudian membawa mereka ke kamp-kamp atau tempat-tempat

yang aman, seperti tempat tinggal saudara, atau masjid dan madrasah di desa-desa dan di kota yang banyak berpenduduk Muslim.

** PUDR jil. I hal. 40*

- Sesudah polisi membawa orang-orang Muslim itu ke kamp-kamp, kemudian sepanjang malam mereka dibakar. Dengan demikian tidak akan ada perkara karena tidak ada bukti apapun. Tanpa bantuan polisi hal-hal seperti ini tidak akan terjadi. ** HRW hal. 20*

Lampiran III

PERTOLONGAN DAN REHABILITASI

- Terjadi penundaan yang sangat lama dalam pemberian bantuan pertolongan, kompensasi, dan rehabilitasi. * *HRW hal. 52*

A. PENYEDIAAN KAMP PENAMPUNGAN

Ai Kurang mobilisasi

- Selama satu minggu setelah terjadinya pembantaian, tidak disediakan perbekalan untuk pertolongan, bahkan juga tidak direncanakan oleh pemerintah. * *PUDR jil. I hal. 40*
- Enam kamp penampungan membicarakannya dengan Mahkamah Agung (CA 3773 dari 2002), sebelum pemerintah Gujarat memberikan jaminan tentang pemberian pertolongan. * *CCT hal. 123 jil. III*
- Rupa-rupanya tidak satu orang pun yang mempunyai daftar lengkap tentang semua kamp-kamp pertolongan yang ada. Hampir tidak ada kamp yang disediakan oleh pemerintah. Pemerintah Gujarat tidak menyediakan satu kamp-pun. * *PUDR jil. I hal. 39*
- Pemerintah Gujarat mengatakan bahwa sekitar 98.000 orang terusir dan sekarang tinggal di seratus buah kamp-kamp pertolongan darurat. * *HRW hal. 52*
- Ada sebanyak 138.000 orang pengungsi setempat tinggal di 70 buah kamp-kamp pengungsian, 100.000 lebih di antara mereka itu adalah orang-orang Muslim. * *BrHC hal. 1-2; AI Sept. 2002 hal. 1*
- Mobilisasi organisasi-organisasi sukarelawan bukan-agama yang memberikan pertolongan, misalnya organisasi kedokteran, jelas sangat kurang dibanding dengan mobilisasi untuk pertolongan pada waktu terjadinya gempa bumi di Gujarat tahun 2001. * *MFC hal. 43; MFC hal. 44*
- Badan-badan bantuan internasional datang dalam jumlah yang tidak berarti, begitu juga pemerintah Gujarat dan pemerintah pusat tidak mengajukan permintaan bantuan pertolongan dan rehabilitasi pada mereka. * *CCT hal. 123 jil. II*

- Laporan-laporan menunjukkan adanya diskriminasi dalam pemberian bantuan kepada orang-orang Muslim, jika dibandingkan dengan orang-orang Hindu yang terkena dampak kekerasan. Tidak hanya karena kamp-kamp Hindu mendapat kunjungan peninjauan oleh pejabat pemerintah yang lebih banyak, tetapi juga fasilitas pokok termasuk tempat bernaung dan pangan tersedia dengan lebih baik di kamp-kamp Hindu. * *HRW hal. 52; HRW hal. 6, 57*

Aii Pembangunan dan lokasi

- Pemerintah Gujarat tidak membangun satu pun kamp pertolongan, juga tidak menyediakan tempat-tempat yang aman untuk membangun kamp. * *PUDR jil. I hal. 40; PUDR jil. II hal. 3, 39; MFC hal. 11*
- Pada umumnya kamp-kamp itu dibangun di daerah-daerah dengan penduduk mayoritas orang Muslim, yaitu di Ahmedabad dan Sabarkantha. * *Habitat hal. 70; PUDR jil. I, hal. 40.*
- Di Chartoda Kabristan, Gomtipur, kamp terletak di sebuah kuburan Muslim [kabristan], dan penghuninya sebanyak 6.000 orang benar-benar tidur di antara batu kubur. * *HRW hal. 53*

Aiii Pengakuan adanya kamp

- Pada umumnya pemerintah Gujarat menolak untuk mengakui adanya pengungsi [sebagai akibat langsung dari pembantaian yang didukung negara], dan mendaftarkan kamp-kamp pertolongan itu. * *CCT hal. 123, jil. II; PUDR jil. I hal. 41*
- Negara tidak menghendaki hal itu atau ada pihak lain yang membantu korban; juga tidak mengharapkan bahwa ada organisasi swasta yang membangunnya, tetapi juga menghukumnya dengan tidak memberikan pengakuan, dan tanpa memberikan pilihan jalan untuk pemecahannya. * *PUDR jil. I hal. 41-42*
- Pengakuan resmi terhadap beberapa kamp mulai diberikan sejak tanggal 6 Maret, dan umumnya memerlukan waktu beberapa hari. Sejak adanya pengakuan itu barulah mulai disediakan perbekalan dan pelayanan kesehatan. * *MFC hal. 11*

KONDISI DALAM KAMP

Bi Menolak memberi pertolongan

- Pemerintah seharusnya menyediakan perbekalan seminggu sekali, tetapi dalam kenyataan sistem itu tidak memungkinkan adanya pertolongan; karena tidak adanya daftar kamp, pencatatan yang salah tentang jumlah penghuni kamp, dan tidak adanya sistem kompensasi. * *PUDR jil. 1, hal. 42*
- Dalam menanggapi krisis para pengungsi, pemerintah gagal menaati ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh Prinsip-Prinsip Pedoman PBB tentang Pengungsian Setempat [Prinsip-Prinsip Pedoman] dan dengan ketentuan-ketentuan internasional tentang hak-hak azasi manusia. * *HRW hal. 52; HRW hal. 6*
- Bahkan di kamp-kamp yang diakui pun persediaan pangan tidak mencukupi, pengurusan sanitasi, tanggung jawab pengaturan keamanan dibiarkan menjadi urusan komunitas agama. Di kebanyakan kamp-kamp di desa, maka pendidikan, bantuan kesehatan, dan pengadaan lapangan kerja tidak pernah dilakukan. * *PUDR jil. 1, hal. 49*

Bii Penyediaan fasilitas pokok oleh pemerintah

- Pada umumnya kondisi kehidupan di kamp-kamp sangat buruk, tanpa prasarana dasar, dan tanpa keleluasaan pribadi. * *MFC hal. 13; CC hal. 14; BrHC hal. 3*
- Masalah-masalah yang dihadapi termasuk terlambat tibanya bantuan pemerintah di kamp-kamp pertolongan, serta tidak cukupnya penyediaan perbekalan kesehatan, suplai pangan, serta fasilitas-fasilitas sanitasi dari negara. * *HRW hal. 6; HRW hal. 55; MFC hal. 11*
- Satu-satunya bantuan yang sampai pada penghuni kamp yang diakui oleh pemerintah ialah rangsum makan sebanyak 500 gram gandum, 50 gram kacang-kacangan, minyak goreng, gula dan susu, serta uang tunai sebanyak Rs 5/orang/hari. * *PUDR vol. 1 hal. 42*
- Adanya "boikot pemerintah", menyebabkan bahwa pemerintah menolak untuk mengangkut rangsum; dan mengatakan kepada kamp-kamp agar masing-masing menyediakan sendiri kendaraan

untuk mengangkutnya. Tetapi tanpa jaminan keamanan atau transportasi, hal itu seringkali merupakan tuntutan yang sukar dipenuhi. * *HRW hal. 55*

- Jumlah yang diterima tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan pangan kamp-kamp setiap hari. Para sukarelawan masih terus-menerus melaporkan bahwa di Ahmedabad terjadi kekurangan pangan yang gawat, begitu juga minyak goreng, gula, suplai kesehatan, pakaian dan selimut. * *HRW hal. 55*
- Kebijakan pemerintah yang tidak menyediakan tenda dan jamban, berakibat pada tidak adanya fasilitas-fasilitas dasar seperti air minum yang bersih, tempat bernaung, fasilitas-fasilitas kesehatan dan kebersihan, terutama untuk kamp-kamp di perdesaan. * *PUDR jil. I hal. 42*
- Walaupun kamp-kamp itu diakui oleh negara, fasilitas-fasilitas pokok didapat dari komunitas setempat. * *MFC hal. 12*

Biii Sanitasi

- Kamp Shah-e-Alam mempunyai 22 jamban untuk 8000 sampai 10.000 penghuni. * *SS hal. 25*
- Kebersihan memprihatinkan. * *PUDR jil. I hal. 49; NCW hal. 11; Habitat hal. 71*
- Tidak tersedianya sanitasi yang layak dan jamban di luar, dapat membahayakan kesehatan penghuni, terutama perempuan dan anak-anak, oleh karena dapat menimbulkan berjangkitnya penyakit. * *NCW hal. 11*
- Dengan musim panas dan musim penghujan, kondisi di kamp-kamp dengan sendirinya akan memburuk, jika langkah-tindak yang semestinya untuk kepentingan sanitasi tidak segera dilakukan. * *NCW hal. 10*

Biv Kesehatan

- Tercatat berjangkitnya penyakit campak, cacar air, tifus, dan radang paru-paru. Ribuan anak-anak menderita radang pernafasan parah dan diare. Tidak ada kegiatan layanan kesehatan dari negara untuk memperbaiki situasi di kamp, juga tidak ada pencegahan meluasnya

wabah yang lebih hebat. * *MFC hal. 14; HRW hal. 52; Habitat hal. 71; MFC hal. 25*

- Pendekatan yang menyeluruh dalam pemeliharaan kesehatan seharusnya termasuk perawatan untuk luka yang parah, penyakit kronis, dan trauma psikis yang sangat berat. * *MFC hal. 42*

Bv Perempuan

- Di antara perempuan yang hidup di kamp-kamp, banyak yang menderita kekerasan seksual dalam bentuk yang paling biadab – termasuk perkosaan, perkosaan oleh kelompok, perkosaan massal beramai-ramai, penelanjangan, memasukkan benda ke tubuh mereka, dan penganiayaan. Jumlah dokter perempuan, dokter ahli kebidanan dan dokter anak tidak mencukupi sama sekali atau hampir tidak mencukupi. * *HRW hal. 29; NCW hal. 11*
- Di kebanyakan tempat hampir tidak ada sama sekali bantuan medis, bahkan proses melahirkan pun berlangsung di kamp-kamp tanpa fasilitas medis yang layak. * *MFC hal. 17; MFC hal. 42*
- Tidak adanya keleluasaan pribadi di layanan kesehatan kamp, menjadi kendala bagi mereka untuk meminta perawatan. Tidak ada upaya untuk lebih memudahkan akses perempuan pada layanan kesehatan. Perempuan di kamp-kamp, maupun di daerah-daerah di mana berlaku jam malam, tidak mempunyai kemungkinan untuk mendapat layanan kesehatan khusus. * *MFC hal. 42*
- Suplai pangan yang diberikan pemerintah tidak memenuhi tuntutan kesehatan yang optimal. Perempuan-perempuan hamil dan anak-anak menderita rawan gizi, dan harus mendapat gizi khusus. * *MFC hal. 13; MFC hal. 17*

Bvi Perlindungan dan keamanan

1. untuk pekerja penolong
 - Seminggu setelah terjadinya serangan pertama, polisi dan karyawan pemerintah kota merintangi kegiatan LSM [NGO] dan organisasi-organisasi lain yang berusaha untuk mengirim suplai pertolongan ke kamp-kamp dan kawasan bertembok di Ahmedabad. Sejumlah LSM lokal dan internasional, ditolak untuk masuk, atau tidak diberi perlindungan yang diperlukan agar dapat menyampaikan bantuan. * *HRW hal. 55; HRW hal. 6; MFC hal. 43*
2. untuk penghuni
 - Pemerintah negara bagian Gujarat telah gagal memberikan perlindungan yang efektif dan layak serta bantuan kepada para penghuni. Keamanan di kamp-kamp tetap genting. * *HRW hal. 52*

- Tidak ada pos polisi yang dibangun di kamp-kamp dengan mayoritas orang-orang Muslim di Ahmedabad, dan tidak ada jaminan keamanan bagi penghuni kamp; dengan demikian membiarkan penghuni tidak terlindungi, dan berada pada kondisi tidak bisa mengajukan keluhan secara formal kepada polisi – dalam arti tidak tercatat sebagai FIR. * *HRW hal. 53*
3. untuk pekerja kesehatan
- Karena kekerasan terus berlanjut, para ahli kesehatan yang terlibat dalam kerja pelayanan kesehatan di kamp-kamp merasa bahwa mereka pun ada dalam keadaan rawan; sehingga mengendorkan motivasi dan menghambat mereka dalam menanggapi kebutuhan pasien dengan empati. * *MFC hal. 29*

B. PENUTUPAN KAMP DENGAN PAKSA DAN AKIBATNYA

Ci Penutupan paksa

- Pada pertengahan April diumumkan bahwa "keadaan sudah normal", dan oleh karena itu kamp-kamp akan ditutup. Pengumuman itu lebih banyak didasarkan atas kepentingan politik, ketimbang atas dasar kenyataan di lapangan. * *PUDR jil. II hal. 11; PUDR jil. I hal. 46; CC hal. 112*
- Dengan akan segera ditutupnya kamp-kamp itu, dan dengan demikian suplai pangan dan air, fasilitas sanitasi dan kesehatan akan segera dihentikan, demikian pula para pejabat pemerintah yang mengawasi semuanya itu, maka para korban dihadapkan pada pertanyaan: ke mana mereka harus pergi. Rumah telah habis dibakar, harta milik musnah, dan pulang ke rumah berarti malapetaka: karena orang-orang yang tersangka masih bebas berkeliaran dan menebar ancaman. Pada umumnya pos-pos polisi tidak dibangun untuk memberikan perlindungan pada korban; dan sekalipun ada pos polisi, mereka tidak memberikan jaminan keamanan. * *PUDR jil. II hal. 3*
- Penutupan kamp secara paksa tanpa rehabilitasi atau perlindungan bagi korban, jauh sebelum batas waktu yang ditentukan sendiri oleh pemerintah, didasarkan atas perhitungan bahwa para korban yang Muslim harus kembali ke desa mereka dan hidup berdasarkan syarat-

syarat yang ditentukan oleh para penyerang, yaitu diam dan tidak banyak ulah, serta mengkerdilkan identitas mereka. * *PUDR jil. I, hal. 48*

- Banyak orang Muslim pergi ke rumah saudara-saudara mereka, atau menyewa rumah di daerah-daerah atau desa-desa yang banyak dihuni orang Muslim, tapi masih banyak lagi yang tidak tahu ke mana harus pergi. * *PUDR jil. II hal. 11*

C. KOMPENSASI

Di Paket kompensasi

- Paket bantuan pemerintah federal yang diumumkan oleh Perdana Menteri Vajpayee berisi ketentuan-ketentuan sebagai berikut. Tiap keluarga yang kehilangan anggota keluarganya akan menerima santunan Rs 150.000. Sebanyak Rs 100.000 berasal dari Dana Bantuan Perdana Menteri, sedangkan yang Rs 50.000 datang dari pemerintah Gujarat. Selain itu bagi mereka yang menjadi cacat seumur hidup akan diberi Rs 50.000. * *HRW hal. 57*
- Pemerintah memberikan bantuan untuk kerusakan rumah, harta milik dan barang-barang rumah tangga, dengan menempuh empat jalan pemecahan. * *Habitat hal. 17*

Kompensasi untuk kematian	Rs 100.000
Kompensasi untuk luka-luka	Rs 1000 sampai Rs 50.000
Kehilangan barang rumah tangga	Rs 1250
Tunai untuk korban yang tidak tinggal di kamp	Rs 15 per hari
Pembayaran <i>ex-gratia</i>	Rs 5000 sampai Rs 10.000
Bantuan membangun kembali rumah	Rs 50.000 maksimum
Kompensasi untuk kehilangan mata pencarian/pekerjaan	4% dari pendapatan setahun

Dii Diskriminasi

- antara korban gempa bumi dengan korban pembantaian, dalam hal bantuan dan kompensasi yang diberikan. * *Habitat hal. 78; CCT hal. 127 jil. II*
- antara korban Godhra dan korban pembantaian; jumlahnya kemudian disamakan pada bilangan bersama yang paling rendah; yaitu Rs 100.000 [US\$ 2.047]. * *HRW hal. 57; HRW hal. 7; BrHC hal. 3*

- terhadap orang-orang Muslim: Sesudah Perdana Menteri memberikan pengumuman bantuannya, pemerintah Gujarat mengurangi jumlah kompensasi untuk keluarga-keluarga korban yang mati dari Rs 100.000 menjadi Rs 50.000. * *HRW hal. 57; HRW hal. 6*

Diii Kompensasi dan paket rehabilitasi yang tidak cukup

- Pemerintah Gujarat tidak mungkin membayar kompensasi yang banyak, oleh karena mereka dalam keadaan bangkrut. * *BrHC hal. 3*
- Paket rehabilitasi sangat sedikit, dan tidak diberikan kepada banyak korban. * *PUDR jil. II hal. 12; PUDR jil. I hal. 44, 45; Habitat hal. 73*
- Bahkan jika korban mendapat kompensasi untuk rumah mereka yang hancur atau dibakar, mereka harus membayar suap kepada pejabat pajak desa [misalnya, Anjanwa, Panchmahal], atau pembayarannya terlambat dan tidak mencukupi. Tidak banyak dilakukan pemberian kompensasi untuk mereka yang kehilangan mata pencarian. Prosedur administrasi sangat kaku dan menjadi kendala untuk mendapatkan akses pemberian bantuan pada korban. * *PUDR jil. II hal. 12; HRW hal. 7*
- Untuk menerima pemberian uang sokongan tunai dan bantuan untuk barang-barang perlengkapan rumah tangga, dipersyaratkan bahwa tempat kediaman mengalami kerusakan lebih dari 50%. Yang lainnya, termasuk mereka yang tinggal di kamp-kamp penampungan tidak mendapat bantuan seperti itu, mengingat waktu pembayaran uang sokongan tidak diperpanjang, walaupun tidak mungkin bagi mereka untuk kembali dalam waktu dua bulan setelah mengungsi. * *PUDR jil. I hal. 44*
- Kompensasi diberikan tanpa dilakukan penilaian yang layak terhadap kehilangan yang telah mereka derita. * *CCT hal. 8 jil. II; HRW hal. 59; Habitat hal. 72*

Div Yang mati dan yang hilang

- Hanya kematian yang diakui [yaitu, yang tercatat dalam daftar resmi] yang diberi kompensasi. * *PUDR jil. I hal. 43*

- Catatan resmi memperkirakan angka korban kematian dengan sangat rendah. * *BrHC hal. 2; PUDR jil. I hal. 43; PUDR jil. II hal. 13; HRW hal. 4; CCT hal. 32 jil. II; BrHC hal. 1; AI Sept. 2002, hal. 1*
- Catatan resmi tidak menghitung orang hilang [yang tidak bisa dimasukkan dalam statistik kematian selama 10 tahun]. * *BrHC hal. 2*

Dv Bantuan kesehatan

- Rehabilitasi seharusnya tidak hanya berupa pemberian kompensasi untuk kerugian fisik, tapi juga untuk trauma psikis yang diakibatkan oleh kekerasan. Tidak ada bukti-bukti bahwa telah dilakukan upaya untuk meredakan ketegangan, dan membangun kepercayaan sebelum pembongkaran kamp-kamp dilakukan. * *MFC hal. 18*

D. KEHILANGAN RUMAH DAN HAK ATAS PERUMAHAN

- Penghancuran rumah dan harta milik mengakibatkan 110.000 orang hidup tanpa rumah; atau terlalu takut untuk kembali ke rumahnya, andaikata rumah itu masih ada, seperti apa pun keadaannya. *Habitat hal. 5*
- Hukum internasional tentang perumahan: Pelapor Khusus PBB tentang Perumahan yang Layak merumuskan hak azasi manusia atas perumahan yang layak sebagai hak untuk hidup dengan rasa aman, damai dan terhormat. * *Habitat hal. 11; Habitat hal. 13-15*
- Negara telah memaksa orang untuk kembali ke rumah mereka masing-masing, tanpa peduli atas keamanan mereka; suatu pelanggaran terhadap hak akan perumahan yang layak. * *Habitat, hal. 77*

Lampiran IV

PENEGAKAN KEADILAN DAN TANGGAPAN DARI ASPEK HUKUM

A. LANGKAH MENUJU KEADILAN

Ai Umum

- Bahaya gugurnya keadilan secara luas dan luar biasa akan tetap terjadi apabila upaya untuk melakukan investigasi dan menuntut kejahatan yang telah dilakukan itu tidak dijalankan dengan keahlian dan keteguhan hati, serta bebas dari “pengaruh politik dari luar dan pengaruh-pengaruh lainnya”, yang sampai sekarang merupakan bukti yang nyata. * *NHRC hal. 29*
- Undang-undang tentang perkosaan itu sekarang sedang dicoba di Gujarat, karena ketentuan-ketentuan dari Undang-Undang Pidana India didasarkan pada asumsi bahwa perempuan yang diperkosa itu masih hidup dan akan dapat mengajukan tuntutan, dan bahwa mereka itu dapat mengenali si pelaku. Sedangkan di Gujarat hampir semua perempuan yang diperkosa telah mati. Hanya satu-dua orang yang masih hidup, dan mereka tidak bisa mengenali si pelaku perkosaan dengan mudah. Jika perempuan itu masih hidup, mereka hidup dalam pelarian dan tidak bisa secara formal mendaftarkan pengaduan, atau melakukan keharusan pemeriksaan medis pada waktunya, untuk mengumpulkan bukti-bukti yang memperlihatkan telah terjadinya perkosaan. Ini menunjukkan tentang perlunya undang-undang tentang perkosaan dipikirkan kembali, khususnya dalam kaitan dengan situasi yang lebih luas seperti genosida. * *PUDR jil. II hal. 20*
- Tidak adanya keadilan, pertolongan dan rehabilitasi bagi korban serta survivor dari peristiwa pembantaian Gujarat, menghidupkan kembali skenario kejadian yang sering terlihat di India setelah terjadinya peristiwa kekerasan massal itu. * *AI Febr. 2003 hal. 1*

Aii **Investigasi**

- Sumberdaya luar biasa harus diberikan pada badan yang berwenang untuk melakukan investigasi dan staf yang digunakan janganlah orang-orang dari jajaran kepolisian Gujarat, karena mereka itu adalah sasaran investigasi. * *AI hal. 7; AI Sept. 2002 hal. 1; AI Febr. 2003 hal. 1*
- Pemerintah Gujarat mempercayakan pemeriksaan kejahatan dalam serangan-serangan yang mematikan di Naroda Patia dan daerah sekitar Gulmarg Society, Ahmedabad, kepada seorang perwira pilihan VHP dan terkenal pula hubungannya dengan VHP. * *HRW hal. 6, 48*
- Patut sekali dipertanyakan mengenai pengangkatan hakim mahkamah tinggi pensiun K.G. Shah untuk memimpin komisi penyelidikan negara bagian Gujarat, mengenai kemungkinan adanya kelambanan tindakan dan keterlibatan langsung dari polisi, serta kegagalan dari pemerintahan selama peristiwa Godhra serta akibat dari peristiwa itu. Kedekatan hubungan Shah dengan pemerintahan BJP, termasuk partisipasinya dalam diskusi para pengacara sebagai wakil pemerintah negara bagian di depan Mahkamah Agung, menimbulkan pertanyaan tentang sikap ketidak-berpihakannya. * *HRW hal. 35*
- Kerangka acuan dari komisi Shah tidak menunjuk pada kebutuhan untuk memeriksa sebab-sebab kerusuhan / peristiwa / pembunuhan, untuk menunjuk dengan tepat kelompok-kelompok, perorangan dan organisasi-organisasi di belakang pemicu kekerasan, untuk memeriksa peranan polisi dan pemerintahan dalam mengekang meluasnya kekerasan, atau pada kegagalan pemerintah untuk melakukan tindakan pertolongan bagi para korban dengan cepat dan efektif. * *CCT hal. 78 jil. II; CC hal. 111*
- Riwayat pengangkatan komisi-komisi oleh pemerintah untuk melakukan penyelidikan di tingkat negara bagian dan negara, juga menimbulkan keraguan akan dilaksanakannya tindak-lanjut. * *HRW hal. 35*

B. PEMBIARAN OLEH POLISI/TINDAKAN SETELAH KEJADIAN

Bi Laporan Informasi Pertama [FIR]

- Polisi diwajibkan menyimpan FIR secara terpisah-pisah [FIR, laporan pertama tentang kejahatan yang dicatat oleh polisi] untuk masing-masing kejadian. Di Gujarat, masing-masing kejadian kejahatan itu dilakukan oleh penyerang yang berbeda-beda, di tempat-tempat yang berbeda-beda dan pada saat yang berbeda-beda pula, telah dijadikan satu dalam satu FIR yang meliputi berbagai hal (*omnibus*). FIR *omnibus* itu mempengaruhi identifikasi si tertuduh, oleh karena peragaan identifikasi harus dilakukan berdasarkan informasi yang dicatat dalam FIR. Prosedur ini harus selesai sebelum kasus tertentu dibawa ke sidang pengadilan, karena si tertuduh tidak bisa diidentifikasi untuk pertama kali di depan mahkamah, seperti telah diatur dalam keputusan tentang kerusuhan tahun 1985. Tambahan lagi banyak dugaan menyatakan bahwa FIR telah diajukan secara salah, bahwa polisi menolak untuk mendaftarkan FIR, dan bahwa investigasi tidak cukup untuk menjadi bukti tentang prasangka pada polisi. * *CCT hal. 88-89 jil. II; HRW hal. 6, 48-49; CC hal. 119; PUDR jil. I hal. 15, 21*

Bii Perempuan dan sistem hukum

- Ada pengaduan bahwa FIR terhadap tindak kekerasan, pembakaran, dan kejahatan-kejahatan lain terhadap perempuan tidak didaftarkan atau tidak didaftarkan dengan tepat. Bahkan sekalipun pengaduan didaftarkan, namun investigasi lebih lanjut atau pemeriksaan medis yang layak tidak dilakukan. * *NCW hal. 9; PUDR jil. I hal. 21; PUDR jil. II hal. 20*
- Perempuan tidak mau bicara atau mengadu kepada polisi; bahkan jika mereka bicara atau mengadu pun, FIR tidak diajukan dan tidak dilakukan penahanan. Perempuan tidak hanya kehilangan kepercayaan terhadap polisi dan perangkat negara lainnya, tetapi juga takut timbulnya pemberitaan yang berlawanan dengan kesaksian mereka. * *MFC hal. 22*
- Jumlah FIR yang terdaftar jauh lebih sedikit dibanding dengan jumlah kejadian kekerasan terhadap perempuan. * *HRW hal. 49; SS hal. 3*

Biii Penahanan

- Ketua BJP Gujarat KK Shastri menyatakan bahwa “pada tanggal 28 Februari kami duduk bersama dan memeriksa seluruh daftar perusahaan Muslim yang sudah disiapkan, untuk menetapkan tempat-tempat yang akan diserang”. Walaupun pertemuan ini tercatat, namun tidak ada penahanan. * *CCT hal. 22 jil. II*
- Penahanan yang terjadi sampai April tidak termasuk Barjang Dal / VHP dan para aktivis BJP. Sekurang-kurangnya 150 tertuduh, yang nama-namanya tercantum dalam FIR, tidak diperhatikan oleh pemerintah Gujarat. * *CC hal. 111*
- Di antara 2500 orang yang ditahan menurut pemerintah Modi, tidak satu pun di antara dalang-dalang dari VHP, BJP atau BD, yang dalam pengaduan pada polisi disebut sebagai pelaku kerusuhan, telah ditahan. * *CCT hal. 52; HRW hal. 47; CCT hal. 22 jil. II*
- Para pejabat menyatakan bahwa ada instruksi pemerintah Gujarat untuk tidak melakukan penahanan terhadap para pemimpin penyerangan ini atau penyerangan lainnya. “Secara politis tidak benar untuk melakukan penahanan terhadap para pimpinan penyerangan, dan kita mendapat tekanan berat agar tidak mengambil tindakan terhadap mereka”, demikian kata seorang pejabat tinggi kepolisian. * *HRW hal. 48; HRW hal. 110.*
- Polisi dengan sengaja gagal menahan orang-orang Hindu yang dituduh, tetapi sebaliknya dengan ringan hati menahan orang-orang Muslim. * *PUDR jil. I hal. 21; PUDR jil. I hal. 8; HRW hal. 6*
- Polisi mengatakan mereka telah menahan 8000 orang. Mereka tidak bisa memberikan rincian apakah mereka itu Hindu atau Muslim. * *BrHC hal. 3*

Biv Surat tuduhan

- Banyak surat-surat tuduhan yang mengandung pengabaian yang mencolok, yang tidak disimpan atau disimpan dalam berkas kasus yang terpisah. Kalaupun disimpan, kertas-kertas tuduhan itu cenderung menguntungkan tertuduh, dengan memasukkannya sebagai pelanggaran-pelanggaran yang dapat melepaskan tertuduh

dengan jaminan serta menghilangkan tuduhan pembunuhan atau pembakaran. * *PUDR jil. 1 hal. 21*

C. PERADILAN NEGARA

- Ada usaha bersama untuk membunuh seluruh komunitas; pertama secara fisik, dan kemudian secara sosial dan ekonomi; menguasai peradilan dan mencegah akses ke pengadilan. Impunitas yang diberikan pada pelaku kejahatan, memungkinkan mereka melakukan "pertunjukan arogansi". * *PUDR jil. 1 hal. 2*

Ci **Bias dalam sistem pidana**

- Pengadilan Tinggi tidak memberikan perintah, juga tidak menghukum negara, untuk kegagalan dalam menjalankan tugasnya serta melakukan tindakan yang bertentangan dengan UU Acara Pidana. * *PUDR jil. 1 hal.3*
- Ketua BJP Gujarat K.K. Shastri menyatakan bahwa sesudah menyiapkan daftar perusahaan Muslim yang akan menjadi sasaran serangan; ditetapkan suatu tim yang terdiri dari 50 orang pengacara yang tidak meminta biaya sedikit pun, oleh karena mereka percaya pada ideologi RSS, untuk melawan kasus-kasus yang berkaitan dengan pembantaian. * *CCT hal. 22, 139 jil. II; PUDR jil. 1 hal. 23*
- Walaupun uang jaminan merupakan hak dari semua tertuduh, tertuduh Hindu lebih mudah mendapatkannya ketimbang tertuduh Muslim. Oleh karena itu jaksa dan hakim memainkan peranan aktif dalam genosida ini: penuntut yang berbicara atas nama pembela, jika tertuduh itu adalah orang Hindu; dan hakim yang membiarkan penuntut melanjutkan praktik seperti itu. * *PUDR jil. 1 hal. 23; PUDR jil. 1 hal. 15*
- Sistem peradilan kriminal telah gagal menegakkan keadilan bagi korban kekerasan. Sementara pelaku kejahatan tetap menikmati impunitas (bebas dari tuntutan hukum), ratusan orang Muslim tetap dipenjara atas tuduhan palsu. * *HRW hal. 6, 50, 53*

Cii **Perempuan**

- Keterlibatan negara dan polisi dalam melakukan penghasutan dan melakukan kejahatan seksual terus berlanjut, karena para perempuan survivor tetap tidak diberi hak untuk mengajukan FIR. Di Gujarat tidak ada mekanisme kelembagaan yang memberikan kemungkinan kepada perempuan untuk mendapat keadilan. * *HRW April 2002 hal.*

Lampiran V

DAMPAK / AKIBAT JANGKA PENDEK DAN JANGKA PANJANG

A. PILIHAN DAN KEBEBASAN

Ai Umum

- Janji seorang pemimpin senior BJP ketika kampanye pemilihan umum terakhir mengatakan, “melenyapkan setiap jejak Muslim dari Paldi”. * *CC hal. 109*

Aii Ghettoisasi^{*)}

- Tujuan para pelaku kekerasan, VHP dan kelompok-kelompok ekstrem Hindu lainnya, ialah untuk menyingkirkan orang-orang Muslim dari lokalitas Hindu dan lokalitas campuran, dengan maksud untuk melakukan ghettoisasi terhadap mereka. * *BrHC hal. 3*
1. melalui kamp-kamp
 - Proses ghettoisasi sudah dimulai dalam bentuk kamp-kamp penampungan di desa-desa, yang timbul di mana saja tempat orang-orang lari mencari selamat, dan biasanya tanpa kecuali mereka lari ke kawasan-kawasan yang dihuni oleh orang-orang Muslim. * *SS hal. 26*
 - Kamp-kamp memberikan rasa aman pada para penghuninya, oleh karena memberi kemungkinan kepada para survivor untuk hidup bersama dan saling membantu, sementara bantuan pemerintah sangat sedikit dan tidak ada jaminan keamanan. * *MFC hal. 12*
 2. di luar kamp
 - Peristiwa kekerasan Hindu-Muslim yang susul-menyusul [1969, 1985, 1989, dan 1992] telah mengakibatkan semakin banyaknya ghettoisasi komunitas Muslim di Gujarat. * *HRW hal. 45*
 - Neda Adraj: walaupun rumah-rumah boleh dibangun kembali, namun ada kemungkinan bahwa mereka akan ditempatkan di tempat lain, dan dengan demikian akan menimbulkan ghettoisasi bagi orang-orang Muslim. * *PUDR jil. I, hal. 9*

^{*)} Ghetto: kampung yang didiami suatu golongan (minoritas) tertentu.

- Isolasi paksa terhadap anggota komunitas Muslim yang takut meninggalkan daerah ghetto yang dipaksakan itu, mengakibatkan adanya kekurangan pangan yang parah dan kelaparan di Ahmedabad. * *HRW hal. 45; HRW hal. 7*
3. perempuan
- Perempuan membayar harga ketakutan dengan kemerdekaan dan mobilitas mereka. Karena perempuan Muslim di-ghettoisasi-kan, maka bahaya lanjut ghettoisasi mengancam perempuan di dalam rumah. * *SS hal. 30*
 - Kehidupan perempuan minoritas menjadi sangat berubah. Namun demikian perempuan dari semua komunitas terkena dampak dari suasana ketakutan dan teror yang dikobar-kobarkan oleh negara dan polisi. Termakan oleh desas-desus, banyak perempuan Hindu yang menderita psikosis- ketakutan bahwa "orang lain" akan menyerang mereka. * *HRW hal. 29*

Aiii Tekanan budaya

1. penghancuran monumen dan tempat-tempat sembahyang
 - Lebih dari 270 masjid dan *dargah* dihancurkan. Prasasti agama Hindu 'Jai Shri Ram' dipahatkan di semua tempat suci yang telah mereka nodai itu. Pada banyak tempat suci dibangun patung-patung Dewa Hindu, Hanuman. * *CCT hal. 48 jil. II*
 - Tempat suci dari leluhur persajakan Urdu, Wali Gujarati, dilenyapkan oleh pemerintah dan jalan aspal diizinkan untuk dibangun di atasnya. * *CC hal. 94*
 - Para menteri memimpin gerombolan massa, dan beberapa tokoh senior BJP diduga keras ikut serta dalam penghancuran tempat-tempat sembahyang kaum minoritas tersebut. * *CC hal. 109; CC hal. 94*
2. sandang
 - Tekanan untuk penyesuaian budaya demi keselamatan telah menjadi bagian dari psikosis-ketakutan kaum perempuan. Perempuan Muslim di desa-desa banyak yang harus memakai pakaian 'Hindu' – melepas *salwar kameez* dan menggantikannya dengan *saree* serta memakai *bindi* untuk dapat menyelamatkan diri. * *SS hal. 28*

B. PERLINDUNGAN DAN KEAMANAN

- Dari desa satu ke desa lain, kondisi obyektif untuk kelangsungan hidup menunjukkan bahwa tidak ada atau tidak disediakan pangan, tempat tinggal, serta perlindungan dari serangan para pelaku kekerasan dan kejahatan seksual yang bebas dari tuntutan hukum. * *PUDR jil. 1 hal. 12, 47; SS hal. 29; HRW hal. 54, 59*
- Ada laporan-laporan yang meresahkan bahwa kelompok-kelompok yang pernah mengumpulkan informasi tentang tempat-tempat usaha dan tempat kediaman orang Muslim yang akan diserang, sekarang secara terang-terangan mengumpulkan informasi tentang jumlah anak-anak Muslim di setiap sekolah, dengan maksud untuk mengintimidasi mereka agar tidak bersekolah. * *HRW hal. 30*
- Banyak orang Hindu takut akan serangan balasan dari komunitas Muslim – yang dikembangkan di beberapa daerah oleh berita palsu di media dengan bahasa setempat – atau takut dikira Muslim oleh gerombolan massa Hindu. Demi perlindungan, mereka merasa perlu mengidentifikasi diri sebagai Hindu. * *HRW hal. 36-37*

C. KEMELARATAN EKONOMI

Ci Umum

- Kelompok-kelompok independen memperkirakan bahwa kerugian komunitas Muslim seluruhnya sebanyak tidak kurang dari Rs 3.800 crore. * *CCT hal. 44; CC hal. 98*
- Di Ahmedabad 1.679 rumah, 1.965 tempat usaha, dan 21 gudang dibakar; 204 tempat usaha dijarah, dan 76 tempat suci dihancurkan. Sebagian besar dari semuanya itu adalah milik orang Muslim. * *HRW hal. 22*
- Sasaran penghancuran ialah semua perusahaan Muslim di kawasan Hindu dan campuran Hindu/Muslim. * *BrHC hal. 1*

Cii Kerugian ekonomi

- Sasaran ekonomi pada perusahaan-perusahaan Muslim, baik di pedesaan maupun di perkotaan, belum pernah terjadi sebelumnya.

Dampak psikologis dari pemiskinan mendadak ini sangat kejam. * *SS hal. 31*

- Orang-orang Muslim dari semua kalangan penduduk terkena dampak, “dari penghuni kawasan kumuh sampai pengusaha dan karyawan kantor, serta para pejabat pemerintah senior”. * *HRW hal. 46; PUDR jil. I hal. 44*
- Mengingat bahwa sampai sekarang negara tidak memberikan jaminan keamanan bagi orang-orang Muslim untuk pergi ke dan kembali dari tempat kerja, atau mencari sumber-sumber penghasilan lainnya, maka rehabilitasi ekonomi jelas tidak merupakan prioritas pemerintah. * *PUDR jil. I, hal. 46*

Ciii Memulai dari awal kembali

- Perusahaan-perusahaan asuransi, seperti *New India Insurance* dan lain-lainnya, sama sekali tidak memikirkan tuntutan-tuntutan asuransi yang sah dari para pengusaha di banyak daerah. * *CCT hal. 47*
- Meskipun tempat usaha mereka sudah dihancurkan sama sekali, pemerintah masih juga meminta kepada orang-orang Muslim di desa Khambalaj distrik Anand agar membuktikan bahwa tempat usaha mereka itu memang pernah ada, sebelum memberikan persetujuan pinjaman. Karena tempat-tempat usaha itu sama sekali musnah dan tidak ada sesuatu pun yang tersisa, maka uang pinjaman tidak dapat diperoleh. * *PUDR jil. II hal. 11*
- Penolakan untuk mendapat kredit merupakan cara lain untuk melumpuhkan pedagang kecil yang berusaha untuk memulai kembali perdagangan mereka. * *PUDR jil. II hal. 10*
- Jumlah [kompensasi] yang diberikan begitu kecil atau sangat tidak berarti, sehingga korban tidak dapat memulai kembali usaha apa pun yang bisa menopang hidup mereka. Apa pun yang didapat melalui kompensasi hanya akan cukup untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, itu pun hanya untuk jangka waktu yang pendek saja. * *PUDR jil. I hal. 24*

Civ Ketidak-sanggupan untuk kembali

- Ketidak-sanggupan mereka untuk kembali ke desa-desa juga melumpuhkan mereka yang tidak memiliki tanah. Pedagang dan perusahaan-perusahaan kecil yang mandiri juga terkena dampak yang berat. Banyak dari mereka yang tidak dapat lagi meneruskan pekerjaan mereka. * *PUDR jil. II hal. 10*
- Kami bertemu dengan banyak orang Muslim yang pindah sebagai akibat terjadinya serbuan atas desa-desa mereka, dan mereka itu tidak mempunyai kemungkinan untuk kembali ke rumah masing-masing. Mereka tetap hidup dalam keadaan terlantar, tidak dapat bekerja, tidak dapat menyekolahkan anak, dan disertai dengan perasaan tidak terlindungi, baik fisik maupun psikis. * *HRW hal. 59; PUDR jil. II hal. 3; CCT hal. 129 jil. II*

Cv "Syarat-syarat" untuk kembali

- Diberitahukan pada orang-orang Muslim bahwa mereka hanya dapat kembali jika menandatangani surat pernyataan di bawah sumpah, yang menyatakan bahwa orang-orang Hindu yang disebut dalam pengaduan yang mereka ajukan itu tidak terlibat dalam aksi penyerbuan terhadap mereka. * *PUDR jil. II hal. 3; PUDR jil. II hal. 4, 9*
- Kepada orang-orang Muslim itu diberitahukan, walaupun mereka sudah dapat kembali setelah memenuhi syarat-syarat yang diharuskan, namun mereka tidak diizinkan untuk melakukan usaha dagang mereka. * *PUDR jil II hal. 7; PUDR jil. II hal. 4, 9*
- Atas nama negosiasi untuk rehabilitasi yang diatur oleh pemerintahan setempat, korban dipaksa untuk menarik pengaduan yang mereka ajukan, dan menerima kehidupan atas kedermawanan para pelaku kejahatan. * *CCT hal. 234 jil. II; PUDR jil. I hal. 4,9*

Cvi Boikot ekonomi dan sarana hidup

- Pembersihan etnis terus berlanjut dalam bentuk pembinasan ekonomi. * *CCT hal. 47*
- Surat selebaran pemboikotan ekonomi terhadap orang Muslim menyerukan kepada para pembacanya, agar melancarkan boikot total

terhadap barang-barang dan jasa yang ditawarkan oleh orang-orang Muslim, juga ditambahkan agar orang Muslim tidak diambil sebagai tenaga upahan di perusahaan-perusahaan Hindu, dan tidak dibolehkan untuk menyewa tanah milik. * *HRW hal. 44; CCT hal. 33; PUDR jil. I hal. 45-46*

- Walaupun selalu dibantah, namun banyak kasus menunjukkan bahwa boikot ekonomi yang dialami oleh orang-orang Muslim adalah sama dengan penyiksaan kehidupan ekonomi mereka. * *CCT hal. 47; CCT hal. 129 jil. II; IJ hal. 4; HRW hal. 7; PUDR jil. II hal. 9*
- Karenanya, mata pencaharian semua perempuan kelas pekerja miskin terkena dampak. Keadaan dalam rumah tangga kaum minoritas jauh lebih gawat, dan kemiskinan merupakan keadaan yang parah, karena para laki-laki kaum minoritas juga tidak dapat ke luar rumah untuk bekerja. * *HRW hal. 29*

Cvii Pengambil-alihan oleh orang Hindu

- Selagi boikot ekonomi dan sosial terus berlanjut, tanah pertanian besar dan kecil milik orang-orang Muslim di Gujarat, diambil alih oleh perusahaan raksasa yang dikuasai oleh konfederasi Hindu kanan, BJP / VHP / RSS / BD. * *CCT hal. 46; CCT hal. 29 Jil. II; PUDR Jil. I hal. 6, 9*
- Penyewaan tanah atas dasar perjanjian bagi-hasil oleh pengungsi Muslim dianggap sebagai jalan pemecahan sementara, tetapi karena tidak ada orang Muslim tinggal di desa-desa tersebut, tanah itu terpaksa disewakan pada orang-orang Hindu. * *PUDR Jil. II hal 9; PUDR Jil. II, hal. 10*
- Usaha-usaha yang semula dijalankan oleh orang Muslim, seperti perdagangan sayuran dan susu, reparasi arloji, toko bahan makan, *STD* [*sexually transmitted diseases*; penyakit yang menular karena hubungan seks] *booths*, dan *paan-wallas* telah diambil alih oleh orang-orang Hindu dari desa Sunav. * *PUDR Jil. II hal. 5; PUDR Jil. II hal. 6*

Cviii Jangka panjang

- Ketidakpedulian negara untuk memberikan perlindungan pada usaha memenuhi kebutuhan sehari-hari, merupakan dorongan ekonomi untuk terus menerus melakukan kekerasan komunal, yang hasilnya melebihi hasil yang didapat dari sekali penjarahan pada waktu kerusuhan. * *PUDR Jil. I hal. 11*
- Dampak dari genosida terhadap penghidupan akan menjadi dampak jangka panjang. * *PUDR Jil. I hal. 45-46*
- Banyak survivor dibiarkan dalam keadaan cacat selamanya. * *MFC hal. 14*
- Pendidikan anak-anak terlantar, dan kesempatan untuk menyelesaikan pendidikan terancam oleh kemiskinan. * *HRW hal. 30; SS hal. 30*

D. TANGGAPAN DAN KEGAGALAN NEGARA

Di Tidak ada pernyataan yang mengutuk kekerasan / ucapan / tulisan / propaganda yang berisi kebencian

1. Sebelum dan selama terjadinya kekerasan
 - Banyak media berbahasa Gujarat yang memainkan peranan penting dalam mengobarkan kekerasan. * *BrHC hal. 3; CCT hal. 33, 45*
 - Sebuah koran lokal menerbitkan daftar semua perusahaan yang dimiliki orang Muslim di Ahmedabad dengan nama-nama Hindu. * *CCT hal. 45*
2. Pasca pernyataan kekerasan
 - Selama “pameran kebanggaan” yang berlangsung di Gaurav Yatra, Perdana Menteri Modi menggambarkan kamp-kamp penampungan sebagai “pusat-pusat pendidikan” bagi orang Muslim. * *CCT hal. 51*
 - Sejak hari pertama, pemerintah dan alat negara tampil dengan sejumlah pembenaran pada tindakan pembantaian – suatu tanggapan spontan – dan menjamin pada gerombolan massa, bahwa tidak akan diambil tindakan terhadap mereka. * *CCT hal. 234 Jil. II; PUDR JII. I hal. 49*
 - “Apa yang telah terjadi di Gujarat akan terjadi di seluruh negeri”; Gujarat merupakan “percobaan yang berhasil”. * *AI Okt. 2002 hal. 1*

Dii Mungkinkah ada perdamaian?

- Rekonsiliasi tidak mungkin selama Modi tetap menjadi Perdana Menteri. * *BrHC hal. 1*

Lampran VI

KESEHATAN, PROFESI DOKTER DAN KEADILAN

A. TRAUMA

Ai Tidak ada perawatan

- Tidak ada pernyataan tentang perlunya memberikan perawatan untuk penyakit ketegangan pasca-trauma. * *MFC hal. 42*
- Dengan mengabaikan akibat dari trauma psikis, layanan kesehatan meremehkan luasnya kerusakan, dan memandang remeh kebutuhan untuk merehabilitasi penderita. * *MFC hal. 21; MFC hal. 20, 21, 23; NCW hal. 10; HRW hal. 56*

Aiii Ketakutan

- Ketakutan dan kecemasan yang terus-menerus memperberat trauma mental yang sudah dialami oleh korban. * *MFC hal. 18; NCW hal. 8; PUDR Jil. I hal. 30*
- Trauma psikis korban diperburuk lagi dengan adanya perasaan bahwa suatu ketidak-adilan dalam lingkup yang luas sedang terjadi. * *MFC hal. 18*
- Anak-anak menjadi takut pada siapa saja yang berseragam polisi; mereka menyatakan ketakutan bahwa mereka akan dibunuh atau dibakar; mereka tidak mau meninggalkan kamp. * *MFC hal. 19*

Aiii Perempuan dan anak-anak

- Survivor perkosaan yang melarikan diri juga menderita trauma karena kehilangan anggota keluarga, termasuk anak-anak. * *PUDR Jil. II hal. 20*
- Ketakutan dan rasa tidak aman sangat kentara pada perempuan, yang tampaknya mengalami penderitaan psikosis ketakutan. Terutama di kamp Kalol, selama kunjungan Komite, bahkan jika terdengar suara dari luar yang sedikit keras pun, mengakibatkan kepanikan dan ketakutan yang luar biasa pada para penghuni. * *NCW hal. 8*

- Para survivor dari tindak penyerangan seksual, dan anak-anak yang menderita trauma serta kehilangan keluarga, memerlukan pertolongan dan perhatian profesional khusus. * *MFC hal. 18; SS hal. 18*

B. ISU UNDANG-UNDANG KEDOKTERAN

Bi Tidak ada pengakuan bahwa telah terjadi kekerasan seksual

- Tidak ada pengakuan resmi, baik dari kepolisian maupun aparat rawat kesehatan, tentang kenyataan bahwa telah terjadi tindak penganiayaan seksual dalam skala yang demikian luas. Tidak ada satu pun catatan medis yang menyatakan bahwa perempuan mati atau luka-luka sebagai akibat dari tindak penganiayaan seksual. Juga sangat mungkin bahwa banyak kejadian tidak akan pernah diumumkan, mengingat rentannya keadaan korban. * *MFC hal. 22*
- Banyak dilaporkan tentang perempuan yang datang ke rumah sakit dalam keadaan yang, para dokter pasti akan tahu bahwa telah terjadi tindak penyerangan seksual pada mereka, tetapi para dokter menyatakan bahwa tidak ada laporan tentang kasus tindak penyerangan seksual. Dengan kata lain, para dokter agaknya telah mengabaikan tanda-tanda terjadinya tindak penyerangan seksual yang dapat dilihat dengan nyata. * *MFC hal. 43; MFC hal. 22*
- Kekerasan yang terjadi di jalan-jalan mengakibatkan bahwa [korban perkosaan] tidak dapat pergi ke rumah sakit untuk pemeriksaan medis [dan mencatatkan bukti]; dan langkanya fasilitas di kamp-kamp, menyebabkan bahwa pemeriksaan juga tidak mungkin dilakukan di sana. Dalam kasus semacam itu, bukti fisik dari tindakan penyerangan tidak lagi terlihat. * *MFC hal. 40*

Bii Yang sekarat dan yang mati

- Tidak ada surat keterangan tertulis tentang orang yang dalam keadaan sekarat. * *MFC hal. 40*
- Pada beberapa kejadian, keluarga dari orang yang mati melukiskan kematiannya sebagai akibat tembakan polisi atau karena tikaman;

tetapi surat keterangan kematian atau *post-mortem* tidak menyebutkan dengan tegas tentang luka-luka yang ditemukan. * *MFC, "Relief camps", hal. 6*

- Karena polisi telah membuang mayat sebelum saatnya, tanpa menunggu keluarga untuk melihat dan mengakuinya, maka biasanya keluarga tidak dapat mengumpulkan informasi apa pun tentang sebab-musabab kematian, dan karenanya tidak dapat menindaklanjuti kasus itu. * *MFC hal. 40*

Biii Keadilan

- Profesi medis tidak mencoba apa pun untuk memberikan sumbangan dalam proses pemberian jaminan keadilan bagi survivor, misalnya dengan mendokumentasikan bukti-bukti medis atau dengan mengungkapkan masalah yang diderita korban. * *MFC hal. 35; MFC hal. 7-8, 44-45*
- Trauma psikis korban diperburuk lagi oleh perasaan, bahwa ketidakadilan sedang dilakukan dalam skala yang luar biasa luas. * *MFC hal. 18*

Biv Akibat-akibat pada kebutuhan kesehatan perempuan

- Karena negara berhasil mengingkari bahwa tindak penyerangan seksual telah terjadi, maka tidak diambil tindakan untuk mendeteksi dan juga tidak melakukan tindakan lebih lanjut terhadap *Reproductive Tract Infections [RTIs; Infeksi Sistem Reproduksi]*, penyakit-penyakit yang menular secara seksual [*STDs; sexually transmitted diseases*], termasuk HIV dan kehamilan. Suatu strategi perlu segera disusun, untuk menilai tentang seberapa jauh sebenarnya RTIs, STDs, HIV dan kehamilan telah terjadi. * *MFC hal. 23*

C. KETERLIBATAN PASIF/AKTIF PARA DOKTER

Ci Keterlibatan pasif

- Ahli-ahli kesehatan di rumah sakit telah bertugas dengan netral, mereka memberikan perawatan tanpa melakukan diskriminasi atas dasar komunitas. * *MFC hal. 32; Mfc hal. 37*
- Walaupun para dokter tidak secara aktif melakukan diskriminasi terhadap komunitas apa pun, namun mereka tidak secara proaktif melakukan usaha apa pun untuk melindungi hak-hak pasien, bahkan sesama mereka. * *MFC hal. 35*

Cii Tindakan/melakukan diskriminasi

- *Medical Council of India [MCI, Dewan Kedokteran India)* harus mencabut pengakuan semua dokter yang telah terbukti turut berperan dalam aksi kekerasan. * *MFC Juni 2002, hal. 2*
- Sebagai anggota-anggota BJP dan VHP, dokter-dokter ini juga bertanggung jawab, baik secara langsung maupun tidak langsung. * *MFC hal. 35*
- Patut diperhatikan bahwa Asosiasi Dokter Amdavad [90% dari semua dokter praktik umum *allopathic* yang terdaftar di Amdavad tercatat sebagai anggotanya] belum secara terbuka mengutuk serangan terhadap para dokter selama terjadinya kekerasan. Jelas bahwa mereka tidak ingin mengambil sikap terhadap isu bahwa dokter-dokter dari komunitas minoritas telah menjadi korban utama. * *MFC hal. 36*
- Asosiasi-asosiasi kedokteran, yang mewakili profesi kedokteran, dengan jelas bersikap berat-sebelah. Mereka tidak melakukan usaha untuk melakukan mobilisasi bantuan apa pun [kebalikan dengan ketika musibah gempa bumi terjadi]. Kutukan terhadap serangan pada dokter dilakukan hanya sesudah terjadi penyerangan terhadap Dr Amit Mehta, seorang dokter Hindu; walaupun banyak harta milik para dokter lain [Muslim] sebelumnya sudah dihancurkan, dan mereka juga menghadapi serangan fisik. * *MFC hal. 44*
- Memisahkan rumah sakit dan pasien atas dasar komunitas dapat mengancam sifat sekuler dari lembaga-lembaga kesehatan, dan

berakibat pada diutamakannya pertentangan atau polarisasi dalam profesi. * *MFC hal. 43*

D. TANGGAPAN NEGARA

Di Perlindungan bagi para pasien potensial – akses terhadap perawatan kesehatan

- Usaha polisi di Ahmedabad dan Vadodra yang benar-benar mengganggu dan menghentikan layanan ambulans milik komunitas minoritas. * *CCT hal. 119*
- Ketakutan pada semakin besarnya kemungkinan menjadi sasaran serangan apabila mereka ke luar dari kamp untuk mencari perawatan di rumah sakit, merupakan salah satu faktor penyebab utama tidak layaknya perawatan yang tersedia. * *MFC hal. 14*
- Ada contoh-contoh tentang gerombolan massa yang menyerang rumah sakit, menghalangi orang-orang yang luka untuk masuk pintu gerbang rumah sakit. Tidak ada tanda-tanda bahwa pemerintah secara sungguh-sungguh berusaha untuk memberikan perlindungan pada pelayanan kesehatan dan menjaga akses masyarakat untuk mendapatkannya. * *MFC hal. 32; MFC hal. 37*

Dii Perlindungan bagi pasien

- Baik pasien maupun staf melaporkan tentang kejadian-kejadian yang berusaha mengakibatkan tindak kekerasan terhadap pasien di dalam rumah sakit. * *MFC hal. 33-34; MFC hal. 32, 43; CCT hal. 120*
- Keputusan rumah sakit untuk mengeluarkan pasien Muslim sebelum waktunya, rupanya diambil untuk menjamin keamanan pasien yang bersangkutan. Ini memperlihatkan bahwa, bahkan para dokter merasa keamanan bagi pasien dan perawat di rumah sakit sama sekali tidak terjamin. Dalam situasi demikian tindakan yang tepat dari pihak berwenang seharusnya adalah memberi jaminan keamanan, dan bukannya mengeluarkan pasien sebelum waktunya. * *MFC hal. 34*

Diii Dokter dan rumah sakit terancam

- Para dokter diancam dan diberi tahu oleh VHP untuk tidak merawat orang Muslim. * *CCT hal. 118*
- Untuk pertama kali, para dokter tidak terlindungi selama masa kekerasan. **MFC hal. 44; CCT hal. 120*
- Korban dan para dokter mengajukan petisi pada NHRC meminta perlindungan SRP di dalam rumah sakit. * *CCT hal. 120; MFC hal. 32, 43*

Lampiran 1

sejarah dan Penerapan Konvensi Perempuan :
Catatan Seorang Anggota Komite CEDAW
2001 – 2004

Oleh :
Dra. Sjamsiah Achmad, MA

Sejarah dan Penerapan Konvensi Perempuan : Catatan Seorang Anggota Komite CEDAW 2001 – 2004

oleh : Dra. Sjamsiah Achmad, MA**

PENGANTAR

Tidak dapat disangkal bahwa kedudukan dan peran atau kondisi perempuan di dunia dewasa ini, termasuk kondisi perempuan Indonesia merupakan hasil serentetan perjuangan kaum perempuan di berbagai belahan dunia, walaupun yang tercatat oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sejak abad 18 hanya Eropa dan Amerika Utara, sebagai berikut :

- 1789** Dalam suasana Revolusi Perancis, perempuan Paris menyerukan "*liberty, equality, fraternity*" dalam menuntut hak pilih mereka untuk pertama kalinya sambil berbondong-bondong menuju Versailles.
- 1857** Pada tanggal 8 Maret para anggota perempuan dari pabrik-pabrik tekstil dan pakaian jadi berdemonstrasi di jalan-jalan di New York, menuntut hak untuk bekerja dan jaminan akan kondisi kerja yang lebih manusiawi.
- 1866** Kongres I *International Workers Association* menyetujui resolusi tentang kerja profesional perempuan, yang berarti tantangan secara terbuka terhadap tradisi bahwa tempat Perempuan adalah di dalam rumah.
- 1889** Pada tanggal 19 Juli, Clara Zetkin menyampaikan pidato pertamanya tentang masalah-masalah perempuan kepada *the Founding Congress of the Second International* di Paris. Ia mempromosikan hak perempuan untuk bekerja serta perlindungan bagi perempuan dan anak-anak, maupun partisipasi perempuan secara luas dalam peristiwa-peristiwa nasional dan internasional.
- 1899** Di Den Haag, Negeri Belanda, Konferensi Perempuan menentang perang menandakan mulainya gerakan anti-perang sebagai momentum menjelang abad XX.
- 1911** Sebagai hasil keputusan Konferensi Kopenhagen, Hari Perempuan Internasional diperingati untuk pertama kalinya dalam bulan Maret 1911 di Austria, Denmark, Jerman dan Swiss dengan massa laki-laki dan perempuan yang melebihi satu juta orang. Selain hak untuk memilih dan duduk dalam pemerintahan, mereka juga menuntut hak untuk bekerja, mengikuti pelatihan-pelatihan kejuruan dan penghapusan diskriminasi dalam pekerjaan. Peringatan serupa menyebar dalam tahun berikutnya ke Perancis, Negeri Belanda dan Swedia.
- 1913** Peringatan Hari Perempuan Internasional oleh massa dilakukan untuk pertama kalinya di St. Petersburg, Rusia, walaupun ada intimidasi

** Anggota Kelompok Kerja Convention Watch – Universitas Indonesia, anggota Komite CEDAW 2001-2004, anggota KOMNAS Perempuan 2003-2006.

dari polisi.

1914 Hari Perempuan Internasional diperingati sebagai gerakan perdamaian untuk memprotes perang yang sedang berkembang di Eropa.

Selanjutnya, makna peristiwa-peristiwa tersebut semakin meningkat karena para perempuan di Afrika, Asia dan Amerika Latin sudah juga mulai mengkoordinasi upaya-upayanya untuk mengetahui kemajuan dalam perjuangan mereka atas persamaan hak serta kemajuan-kemajuan di bidang ekonomi dan sosial, maupun untuk meningkatkan upaya-upaya guna mewujudkan hak-hak asasi mereka secara penuh. Perang Dunia I maupun II tidak mengendorkan perjuangan perempuan di seluruh dunia, bahkan Pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) setelah berakhirnya Perang Dunia II telah memberi momentum baru bagi perjuangan perempuan. Konvensi CEDAW akhirnya diadopsi oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1979, sedangkan Protokol Opsional-nya pada tahun 1999.

PROSES PENYUSUNAN DAN PEMANTAPAN KONVENSI CEDAW

Sejak berdiri pada tahun 1945, PBB telah menempatkan Hak Asasi Manusia (HAM) sebagai agenda utama. Kekejaman dan kejahatan Perang Dunia II merupakan pendorong utama berkembangnya upaya-upaya perlindungan internasional terhadap HAM. Piagam PBB tahun 1945 menetapkan tiga tujuan utama dari organisasi baru ini, yaitu : mendorong terwujudnya perdamaian dan keamanan internasional, memajukan pertumbuhan sosial ekonomi, serta merumuskan dan melindungi hak-hak dan kebebasan-kebebasan dasar setiap individu, apapun ras, jenis kelamin, bahasa atau agamanya.

Walaupun Komisi Kedudukan Perempuan atau *Commission on the Status of Women* (CSW) merupakan sub-komisi saja dari Komisi HAM yang dibentuk PBB pada tahun 1946, namun umurnya sebagai sub-komisi hanya 4 bulan saja, karena sejak Juni 1946 CSW sudah ditetapkan sebagai komisi penuh. Sejak awal hak-hak politik perempuan sudah merupakan isu prioritas, karena hanya sedikit negara yang mengakuinya. Maka CSW berhasil membuat Sidang Majelis Umum PBB mengadopsi resolusi pada bulan Desember 1946 yang merekomendasikan agar negara-negara anggota PBB yang belum melakukan, segera memberikan hak-hak politik perempuan yang sama dengan laki-laki, dan

dalam kaitan ini mengambil langkah-langkah untuk mencapai tujuan Piagam PBB.

CSW selama tahap-tahap awal dari perjuangannya untuk menegakkan hak-hak perempuan berhasil memperjuangkan kedudukannya sebagai komisi yang mempunyai hak yang sama dengan Komisi HAM. Menarik untuk dicatat bahwa kedua komisi ini – CSW dan CHR (*Commission on Human Rights*) berkali-kali bertentangan keras selama penyusunan Deklarasi Universal HAM (DUHAM). Misalnya, CSW berhasil mengubah rancangan awal dari pasal 1 DUHAM yaitu "*all men are brothers*" menjadi "*all human beings are born free and equal in dignity and rights*". Pada waktu DUHAM diadopsi pada tahun 1948, mayoritas perempuan di dunia belum dapat memilih atau belum dijamin hak pilihnya.

Maka CSW terus berjuang, sehingga konvensi Hak Politik Perempuan diadopsi oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1952, 14 tahun lebih dahulu dari 2 perjanjian internasional lainnya yaitu *Covenant on Civil and Political Rights* (CCPR) dan *Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (CESCR) pada tahun 1966. Walaupun kedua perjanjian ini juga jelas menyatakan bahwa dalam penerapan pemajuan dan perlindungan hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya tidak boleh ada diskriminasi atau pembedaan atas dasar jenis kelamin, tetapi CSW terus melanjutkan upayanya yang sudah dimulai sejak tahun 1965 untuk membuat Sidang Majelis Umum PBB tahun 1967 mengadopsi "*Declaration on the Elimination of Discrimination Against Women*".

Karena CSW dalam setiap sidangnya selalu menerima laporan dari berbagai penjuru dunia bahwa diskriminasi terhadap perempuan masih terus berlangsung tanpa pencegahan yang sungguh-sungguh, utamanya dari pemerintah, maka pada tahun 1972 CSW bersepakat untuk terus mendesak agar dibuat "konvensi anti diskriminasi", yang secara hukum mengikat negara-negara yang meratifikasi atau "*states parties*" (Negara Peserta). Jadi tidak seperti Deklarasi (tahun 1967) yang hanya mempunyai kekuatan moral dan politis. Setelah mendapat masukan dari 40 negara, 4 badan khusus PBB dan 10 organisasi non-pemerintah, serta berhasil mengatasi permasalahan-permasalahan khususnya yang bertalian dengan isu-isu penghapusan diskriminasi terhadap perempuan dalam hukum, hak-hak dalam perkawinan dan keluarga, dalam pendidikan, dunia kerja dan pembangunan pedesaan, dalam pelayanan kesehatan, dalam pinjaman bank dan kredit, CSW

menyepakati keseluruhan konsep dan meneruskannya ke Majelis Umum PBB untuk diadopsi.

Dengan 130 suara setuju, dan 11 abstensi, Konvensi CEDAW diadopsi Majelis Umum PBB pada tanggal 18 Desember 1979. Untuk memantau kemajuan yang dicapai dalam melaksanakan Konvensi CEDAW, maka dibentuk *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*, yang selanjutnya disebut Komite CEDAW. Sampai awal tahun 2005 ini, 180 dari 191 negara anggota PBB telah meratifikasi Konvensi ini (Negara Peserta).

Proses pemantapan CEDAW sebagai upaya memajukan HAM perempuan, sekaligus merupakan proses perluasan pemahaman tentang HAM. Selanjutnya, semakin meluasnya penerapan Konvensi CEDAW telah melicinkan jalan menuju perluasan dan perpanjangan cakupan HAM ke dalam berbagai konteks dan identitas sosial budaya. Dengan demikian, cakupan penegakan HAM telah meluas ke dalam lingkungan privat sehingga pemahaman tentang hubungan erat antara lingkungan privat dan publik, juga telah meningkat.

KONVENSI CEDAW SEBAGAI INSTRUMEN HAM INTERNASIONAL

Konvensi CEDAW merupakan perjanjian internasional tentang perempuan yang paling komprehensif, menetapkan kewajiban hukum yang mengikat untuk mengakhiri diskriminasi. Konvensi yang sering digambarkan sebagai *international bill of rights for women* ini menetapkan persamaan antara perempuan dan laki-laki dalam menikmati hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya. Diskriminasi terhadap perempuan akan dihapuskan melalui langkah-langkah hukum, kebijakan dan program maupun melalui "tindakan khusus sementara" untuk mempercepat persamaan atau kesetaraan antara perempuan dan laki-laki, yang diartikan sebagai tindakan non diskriminasi.

Konvensi CEDAW unik karena merupakan instrumen hukum internasional pertama yang menetapkan arti diskriminasi terhadap perempuan; menyaratkan pemerintah menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan tidak saja dalam kehidupan publik, tetapi juga dalam kehidupan privat. Konvensi ini selanjutnya mengarahkan pemerintah mengadakan upaya-upaya tambahan untuk menangani permasalahan-permasalahan yang dihadapi perempuan di daerah pedesaan untuk menjamin, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan, bahwa perempuan berpartisipasi dalam, dan memperoleh manfaat dari pembangunan di pedesaan.

Konvensi ini merupakan satu-satunya perjanjian internasional yang menegaskan hak reproduksi perempuan dan mewajibkan Negara-negara Pihak

memodifikasi pola-pola sosial budaya dan pola-pola perilaku laki-laki dan perempuan agar supaya dapat menghapuskan prasangka-prasangka dan kebiasaan-kebiasaan maupun semua praktek-praktek lainnya yang berdasarkan pandangan inferioritas atau superioritas salah satu jenis kelamin atau peran-peran baku bagi laki-laki dan perempuan.

Konvensi ini merupakan instrumen HAM yang dinamis. Sejak diadopsi oleh Majelis Umum PBB tahun 1979, dan berlakunya pada tahun 1981, maka Komite CEDAW, Negara-negara Peserta yang awal tahun 2005 sudah berjumlah 180, maupun semua pengemban kepentingan lainnya utamanya perempuan dari berbagai kelompok di seluruh penjuru dunia, telah memberikan sumbangan-sumbangan pikiran dalam memberikan penjelasan-penjelasan dan meningkatkan pemahaman tentang prinsip-prinsip substantif yang terkandung dalam berbagai pasal, utamanya yang menyangkut ciri-ciri khusus dari diskriminasi terhadap perempuan, yang diderita perempuan karena ia perempuan.

Konvensi ini menekankan bahwa pendekatan hukum formal atau program saja tidak mencukupi untuk mencapai persamaan substantif antara perempuan dan laki-laki.

Selanjutnya, sasaran Konvensi ini juga meliputi dimensi-dimensi diskriminatif dari konteks-konteks sosial budaya di masa lampau yang masih dianut dewasa ini. Maka tujuan utama Konvensi ini ialah penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan, termasuk sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensinya pada persamaan substantif antara perempuan dan laki-laki di seluruh penjuru dunia dan sepanjang masa.

PRINSIP-PRINSIP KONVENSI CEDAW

CEDAW menekankan pada kesetaraan dan keadilan antara laki-laki dan perempuan (*equality and justice*), yaitu persamaan hak dan kesempatan serta "perlakuan yang adil" di segala bidang dan segala kegiatan. Konvensi CEDAW juga mengakui bahwa : a. ada perbedaan biologis atau kodrati antara laki-laki dan perempuan; b. ada perbedaan perlakuan terhadap perempuan yang berbasis gender yang mengakibatkan kerugian pada perempuan; c. perbedaan kondisi dan posisi antara laki-laki dan perempuan, karena perempuan ada dalam kondisi dan posisi yang lebih lemah atau rentan karena mengalami diskriminasi atau menanggung akibat dari perlakuan diskriminatif yang dialami sebelumnya atau karena lingkungan, keluarga dan masyarakat melanggengkan diskriminasi terhadap perempuan "karena mereka perempuan" dan biasanya memang diperlakukan demikian.

Dengan memperhatikan keadaan dan kondisi itu, CEDAW menetapkan prinsip-prinsip serta ketentuan-ketentuan untuk menghapus kesenjangan, subordinasi serta tindakan yang merugikan kedudukan perempuan dalam hukum, keluarga dan masyarakat. Prinsip-prinsip tersebut merupakan pula kerangka untuk merumuskan strategi pemajuan dan perlindungan hak-hak asasi perempuan. Prinsip-prinsip CEDAW dapat pula digunakan sebagai alat untuk mengkaji apakah suatu kebijakan, aturan atau ketentuan mempunyai dampak jangka pendek atau jangka panjang yang merugikan perempuan. Prinsip-prinsip itu terjalin secara konseptual dalam pasal 1 - 16 CEDAW.

Konvensi CEDAW memberikan pengertian yang komprehensif tentang prinsip-prinsip "diskriminasi terhadap perempuan", "persamaan substantif" dan "kewajiban negara" untuk digunakan: i) dalam menangani diskriminasi terhadap perempuan di semua bidang; ii) oleh semua pihak yang bertanggung jawab menghapuskan kekerasan terhadap perempuan, maupun semua perempuan dan laki-laki.

A. Prinsip Non-Diskriminasi

Prinsip non-diskriminasi dijabarkan secara rinci dalam pasal 1 Konvensi sebagai berikut: "Untuk tujuan Konvensi yang sekarang ini, istilah diskriminasi terhadap wanita berarti setiap perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai *pengaruh* atau *tujuan* untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh wanita, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara pria dan wanita".

Pasal 1 ini memberikan keterangan rinci mengenai arti diskriminasi terhadap perempuan meliputi perlakuan yang berbeda berdasarkan gender yang : secara sengaja atau tidak sengaja merugikan perempuan; mencegah masyarakat secara keseluruhan memberi pengakuan terhadap hak perempuan, baik di lingkungan publik maupun privat; mencegah kaum perempuan menggunakan hak asasi dan kebebasan dasar yang dimilikinya.

Yang tidak dianggap sebagai diskriminasi ialah : *Temporary Special Measures* (Pasal 4 ayat 1 Konvensi CEDAW), yaitu langkah-langkah khusus sementara yang ditujukan untuk mempercepat tercapainya persamaan "*de facto*" antara perempuan dan laki-laki. Disamping itu, juga sama sekali tidak boleh menimbulkan akibat yang melanjutkan ketimpangan atau perbedaan standar. Langkah-langkah khusus sementara ini akan dihentikan apabila tujuan berupa persamaan substantif telah dicapai.

Langkah-langkah khusus yang bertujuan melindungi kehamilan, Pasal 4 ayat 2 Konvensi CEDAW, juga tidak boleh dianggap sebagai diskriminasi. Sebaliknya, suatu tindakan proaktif, seperti melarang perempuan melakukan

suatu jenis kerja, dapat dianggap sebagai diskriminasi, karena dalam jangka panjang dapat bertentangan dengan kepentingan perempuan.

B. Prinsip Persamaan Substantif

Secara ringkas, perwujudan prinsip persamaan substantif yang dianut oleh Konvensi CEDAW dicapai melalui : Langkah-langkah untuk merealisasi hak-hak perempuan yang ditujukan untuk mengatasi adanya perbedaan, disparitas/kesenjangan atau keadaan yang merugikan perempuan; Langkah-langkah untuk melakukan perubahan lingkungan sehingga perempuan mempunyai akses yang sama dan menikmati kesamaan manfaat dari kesempatan dan peluang yang ada; Kebijakan negara yang berpegang pada prinsip-prinsip sebagai berikut : Persamaan kesempatan bagi perempuan dan laki-laki; Persamaan bagi perempuan dan laki-laki untuk menikmati manfaat dari hasil-hasil menggunakan kesempatan itu, yang berarti bahwa laki-laki dan perempuan menikmati manfaat yang sama/adil; Hak hukum yang sama antara laki-laki dan perempuan: (a) dalam kewarganegaraan, (b) dalam perkawinan dan hubungan keluarga, (c) dalam perwalian anak; Persamaan kedudukan dalam hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum.

Tetapi Konvensi CEDAW juga menekankan bahwa pendekatan hukum formal dan program-program tidaklah mencukupi untuk mencapai persamaan *de facto* bagi perempuan, yang oleh Komite CEDAW diartikan sebagai persamaan substantif. Hal ini berarti bahwa perempuan harus menikmati: a. persamaan kesempatan dan perlakuan telah dicapai; b. persamaan kondisi awal dan lingkungan; c. persamaan kemampuan memanfaatkan kesempatan, serta d. persamaan dalam penikmatan hasil.

C. Prinsip Kewajiban Negara

Pasal 2 Konvensi CEDAW menetapkan secara umum kewajiban Negara-negara Peserta, dan kebijakan yang harus diikuti dalam rangka penghapusan diskriminasi terhadap perempuan. Dengan meratifikasi Konvensi, Negara Peserta menerima kewajiban melakukan langkah-langkah aktif untuk menerapkan prinsip-prinsip persamaan antara laki-laki dan perempuan dalam undang-undang dasar mereka dan peraturan perundang-undangan lainnya. Negara-negara Peserta juga harus menghapuskan dasar hukum yang menjadi landasan diskriminasi, dengan mengubah peraturan perundang-undangan, baik perdata maupun pidana.

Konvensi ini juga mengharuskan Negara-negara Peserta untuk memberi perlindungan secara efektif terhadap hak perempuan dan memberi kesempatan bagi perempuan untuk mendapatkan pertolongan dan perlindungan terhadap diskriminasi. Negara-negara Peserta juga harus memasukkan sanksi-sanksi ke dalam peraturan perundang-undangan mereka untuk mencegah diskriminasi baik langsung maupun tidak langsung, terhadap perempuan, serta membuat suatu sistem untuk mengajukan pengaduan dalam kerangka peradilan nasional.

Negara-negara Peserta Konvensi harus mengambil langkah untuk penghapusan diskriminasi baik di lingkungan publik maupun privat. Negara-negara Peserta juga diwajibkan melakukan upaya-upaya yang sesuai di semua bidang, untuk menjamin pengembangan dan pemajuan perempuan sepenuhnya, dengan tujuan untuk menjamin mereka dalam melaksanakan dan menikmati hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok berlandaskan prinsip persamaan dengan kaum laki-laki.

Secara singkat prinsip kewajiban negara meliputi :

1. Langkah-langkah sebagai berikut : menjamin hak-hak perempuan melalui hukum dan kebijakan, serta menjamin hasilnya; menjamin pelaksanaan praktis dari hak-hak itu melalui langkah-langkah atau aturan khusus menciptakan kondisi yang kondusif untuk meningkatkan kemampuan akses perempuan pada peluang dan kesempatan yang ada; negara tidak saja menjamin tetapi juga merealisasi hak-hak perempuan; Tidak saja menjamin secara *de-jure* tetapi juga secara *de-facto*; negara tidak saja harus mengaturnya di sektor publik tetapi juga terhadap tindakan dari orang-orang dan lembaga di sektor privat (keluarga) dan sektor swasta.
2. Langkah-tindak khusus yang harus dilakukan negara menurut pasal 2 Konvensi CEDAW meliputi kewajiban negara untuk : mengutuk diskriminasi, melarang segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan melalui peraturan perundang-undangan dan kebijakan, serta realisasinya; menegakkan perlindungan hukum terhadap perempuan melalui pengadilan nasional yang kompeten dan badan-badan pemerintah lainnya, serta perlindungan perempuan yang efektif terhadap setiap tindakan diskriminasi; mencabut semua aturan dan kebijakan, kebiasaan dan praktek yang diskriminatif terhadap perempuan; mencabut semua ketentuan pidana nasional yang diskriminatif terhadap perempuan.
3. Menurut pasal 3 Konvensi CEDAW negara wajib untuk melakukan langkah-langkah proaktif di semua bidang, khususnya di bidang politik, sosial, ekonomi dan budaya, serta menciptakan lingkungan dan kondisi yang menjamin pengembangan dan kemajuan perempuan.
4. Menurut pasal 4 Konvensi CEDAW negara wajib untuk melakukan langkah khusus sementara atau *temporary special measure* untuk mempercepat persamaan *de-facto*, serta mencapai persamaan perlakuan dan kesempatan bagi laki-laki dan perempuan [pasal 4 (1)] serta perlindungan kehamilan [pasal 4 (2)].
5. Menurut pasal 5 Konvensi CEDAW negara wajib melakukan langkah-tindak yang tepat untuk : mengubah pola tingkah laku sosial dan budaya laki-laki dan perempuan dengan maksud untuk mencapai penghapusan prasangka dan kebiasaan dan segala praktek lainnya yang didasarkan atas inferioritas atau superioritas salah satu jenis kelamin atau berdasar peran stereotipe bagi laki-laki dan perempuan; menjamin bahwa pendidikan keluarga melalui pengertian yang tepat mengenai kehamilan sebagai fungsi sosial dan pengakuan tanggung jawab bersama laki-laki dan perempuan dalam membesarkan anak-anak, dan bahwa kepentingan anak adalah pertimbangan utama dalam segala hal.
6. Menurut pasal 6 Konvensi CEDAW negara wajib untuk melakukan langkah-tindak yang tepat, termasuk membuat peraturan perundang-undangan untuk memberantas segala bentuk perdagangan perempuan dan eksploitasi pelacuran.

Kewajiban Negara Peserta memang diemban oleh semua komponen bangsa, tetapi memang utamanya oleh Badan-Badan Penyelenggara Negara, baik yang ada pada waktu ratifikasi, maupun yang kemudian melanjutkan, walaupun struktur dan sistemnya mungkin sudah berubah, kecuali apabila Negara Peserta yang bersangkutan menyatakan secara resmi menarik diri dari keterikatan dengan Konvensi CEDAW.

KOMITE CEDAW

Pada waktu mengadopsi Konvensi CEDAW, Majelis Umum PBB mengarahkan agar sebuah kelompok ahli yang independen segera dibentuk untuk mengawasi kepatuhan Negara-negara Peserta pada Konvensi, sesuai dengan pasal 17 Konvensi.

A. Keanggotaan dan Masa Kerja

Terdiri dari 23 ahli yang dipilih dengan pemungutan suara tertutup oleh Negara-negara peserta Konvensi dari sejumlah ahli yang dicalonkan oleh negara-negara peserta sendiri – seorang calon dari setiap negara yang berminat ahlinya duduk dalam Komite –. Ahli-ahli dipersyaratkan mempunyai reputasi moral yang tinggi serta keahlian dalam bidang yang dicakup Konvensi. Disamping tingkat keahlian dan integritas, pemilihan juga memperhatikan adanya keterwakilan yang berimbang dari berbagai wilayah, peradaban dan sistem hukum utama di dunia. Para ahli dipilih untuk masa kerja 4 tahun, tetapi pemilihan diadakan 2 tahun sekali, jadi setengah dari jumlah anggota baru dan setengahnya sudah berpengalaman minimal 2 tahun, sehingga ada kontinuitas dalam pekerjaan. Pemilihan kembali bagi setiap ahli diperbolehkan sampai beberapa kali. Sebelum mulai bekerja, para ahli mengucapkan janji atau deklarasi secara khidmat di hadapan rapat terbuka Komite bahwa ia akan melaksanakan tugasnya dengan penuh hormat, kesetiaan dan kejujuran, serta ketidak-berpihakan dan ketelitian.

B. Sidang-sidang

Komite bekerja di bawah pimpinan seorang Ketua, 3 orang Wakil Ketua dan seorang Raportur, yang dipilih sendiri dengan memperhatikan keterwakilan geografis yang berimbang.

Pada waktu ini, **Sidang reguler** Komite berlangsung 2 kali setahun selama 3 minggu; **Sidang-sidang khusus** dapat dilakukan sesuai dengan keperluan dan ketersediaan dana. Di samping itu ada "**Sidang-awal**" selama seminggu sebelum sidang reguler.

Sidang-awal terdiri dari 5 anggota dengan memperhatikan keseimbangan keterwakilan geografis dan tugasnya ialah menyusun daftar isu dan pertanyaan berdasarkan kajian dari laporan negara-negara peserta Konvensi yang akan dibahas dalam sidang Komite yang akan datang. Daftar tersebut oleh

Sekretariat disampaikan kepada masing-masing negara untuk dijawab secara tertulis.

C. Rapat-rapat selama Sidang

Rapat-rapat Komite ada yang terbuka dan ada yang tertutup, sesuai dengan sifatnya:

1. **Rapat-rapat terbuka** adalah rapat-rapat dimana wakil Negara Peserta, biasanya Menteri atau yang setingkat Menteri menyampaikan laporan pelaksanaan Konvensi di negaranya, yang dilanjutkan dengan dialog antara para anggota Komite dan Wakil Negara Peserta. Para anggota Komite bertanya dan Wakil Negara Peserta menjawab. Rapat terbuka, juga dihadiri oleh wakil-wakil dari negara-negara anggota PBB, badan-badan khusus / organisasi-organisasi PBB, organisasi-organisasi antar pemerintah dan non pemerintah.
2. **Rapat tertutup** adalah rapat-rapat dimana Komite merumuskan kesimpulan dan rekomendasi tentang laporan Negara-negara Peserta Konvensi, demikian pula berbagai rapat lain sesuai dengan pertimbangan Komite sendiri.

Komite dapat mengundang badan-badan khusus PBB seperti UNESCO, WHO, ILO, UNICEF, maupun organisasi-organisasi antar pemerintah PBB lainnya, dalam sidang-awal Komite menurut pasal 22 Konvensi, dengan meminta badan-badan khusus dan organisasi-organisasi tersebut menyampaikan laporan dalam bidang kegiatan mereka masing-masing mengenai pelaksanaan Konvensi CEDAW di Negara-negara Peserta Konvensi yang laporannya akan dibahas oleh Komite.

Wakil-wakil berbagai organisasi non-pemerintah juga dapat diundang oleh Komite untuk memberikan pernyataan lisan dan/atau memberikan laporan tertulis serta memberi informasi atau dokumentasi terkait kepada rapat-rapat Komite maupun pada sidang-awal Komite.

D. Dokumentasi untuk Sidang Komite

Dokumentasi untuk Sidang Komite meliputi :

1. Laporan Negara-negara Peserta, beberapa laporan awal yang wajib disampaikan setahun setelah ratifikasi dan beberapa laporan periodik (ke-2, ke-3 dan seterusnya) setiap 4 tahun sekali dari sebanyak 8 negara untuk setiap masa sidang yang berlangsung selama 3 minggu.
2. Daftar isu dan pertanyaan-pertanyaan yang disusun oleh Sidang-awal Komite bagi negara yang menyampaikan laporan periodik ke-2, ke-3 dan seterusnya.
3. Jawaban atas daftar isu dan pertanyaan-pertanyaan tersebut dari negara-negara yang menyampaikan laporan periodik.
4. Laporan, terutama kesimpulan dan rekomendasi yang relevan tentang negara-negara yang laporannya telah dibahas oleh Badan Pengawas Perjanjian Internasional (*Treaty Bodies*) lainnya seperti:
 - a. CRC (*Convention on the Rights of the child*)
 - b. ICERD (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*)
 - c. CAT (*Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment on Punishment*).
 - d. ICESCR (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*).
 - e. ICCPR (*International Covenant on Civil and Political Rights*).
 - f. ICPRM (*International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*)
5. Laporan dari berbagai organisasi non-pemerintah -yang dikenal sebagai **shadow** atau **alternative reports-**, baik internasional, regional maupun nasional, tentang pelaksanaan Konvensi CEDAW di negara-negara yang akan dibahas oleh Komite.
6. Laporan dari pelapor-pelapor Khusus PBB di berbagai bidang seperti Kekerasan terhadap Perempuan, Perumahan, Pekerja migran dan lain-lain.

E. Rekomendasi Umum Komite CEDAW

Sampai bulan Januari tahun 2004 atau setelah hampir 25 tahun Konvensi diadopsi oleh Majelis Umum PBB, Komite CEDAW telah mengeluarkan 25 Rekomendasi Umum tentang pasal-pasal khusus Konvensi yang dianggap memprihatinkan setelah membahas sejumlah laporan-awal maupun laporan berkala Negara-negara Peserta Konvensi. Maka Rekomendasi Umum sesungguhnya memuat hal-hal yang seharusnya tetapi belum dilaksanakan, dihindari, dimonitor dan dijabarkan dalam laporan oleh Negara-negara Peserta Konvensi. Komite telah mengeluarkan 5 Rekomendasi Umum yang rinci dan komprehensif yang memberika pedoman yang jelas kepada Negara-negara peserta Konvensi tentang bagaimana melaksanakan ketentuan-ketentuan Konvensi.

Lima Rekomendasi Umum yang rinci dan komprehensif tersebut ialah:

1. Rekomendasi Umum No. 19 tentang "**Kekerasan berdasar jender terhadap perempuan**" tahun 1992. Rekomendasi No. 19 ini memberikan landasan substantif bagi pencantuman "keprihatinan akan kekerasan yang terus menerus yang dialami perempuan di seluruh dunia" dalam Deklarasi Wina 1993, maupun bagi pengangkatan Pelapor Khusus PBB tentang "Kekerasan terhadap Perempuan" oleh Majelis Umum PBB tahun 1993.
2. Rekomendasi Umum No. 21 tentang "**Persamaan dalam perkawinan dan hubungan keluarga**" tahun 1994.
3. Rekomendasi Umum No. 23 tentang "**Perempuan dalam kehidupan publik**" tahun 1997.
4. Rekomendasi Umum No. 24 tentang "**Perempuan dan kesehatan**" tahun 1999.
5. Rekomendasi Umum No. 25 tentang "**Tindakan Khusus Sementara**" atau "*Temporary Special Measures*" Januari 2004 yang lalu.

OPTIONAL PROTOCOL KONVENSI CEDAW

Konvensi CEDAW merupakan perjanjian HAM kedua. Perjanjian HAM lainnya ialah Konvensi Hak Anak yang terbanyak mempunyai Negara Peserta (negara yang meratifikasi Konvensi). Pada akhir tahun 2003, 175 negara anggota PBB telah meratifikasi Konvensi CEDAW. Tetapi, pelanggaran terhadap HAM perempuan tetap terjadi secara luas di semua masyarakat dan lingkungan budaya, dan perempuan tidak sadar mengenai hak-hak dasarnya, serta mengalami kesulitan untuk mendapatkan bantuan atau pertolongan untuk mengatasi pelanggaran atas hak-haknya. Untuk dapat menegakkan HAM perempuan itu diusulkan adanya suatu *Optional Protocol* terhadap Konvensi CEDAW.

Pada tanggal 6 Oktober 1999 *Optional Protocol* (OP) terhadap Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan diadopsi oleh Majelis Umum PBB.

Indonesia sudah menandatangani OP pada tahun 2000, tetapi belum meratifikasinya. Pada akhir 2003 sudah 75 negara anggota PBB yang menandatangani dan 60 negara yang meratifikasi OP.

A. Makna OP Konvensi CEDAW

1. Memberikan hak kepada perempuan untuk secara perorangan atau kelompok mengadu kepada Komite CEDAW, setelah semua proses penyelesaian nasional tidak berhasil, mengenai pelanggaran Konvensi oleh pemerintah negara mereka (prosedur komunikasi - *communication procedure*) yang telah menjadi Negara Peserta Konvensi.
2. Memberi kemungkinan kepada Komite CEDAW untuk melakukan penyelidikan (*inquiry procedure*) atas perlakuan tidak senonoh yang serius dan sistematis (*serious and systematic abuses*) dari Konvensi di negara bersangkutan (yang telah meratifikasi OP) setelah mendapatkan persetujuannya.
3. Merupakan forum pengaduan dan jalan bagi perempuan untuk mendapat pertolongan atas pelanggaran HAM mereka.
4. Memperbaiki dan menambah mekanisme yang sudah ada untuk penegakan HAM perempuan.
5. Memperbaiki pemahaman Negara dan individu tentang Konvensi.

6. Mendorong adanya perubahan dari hukum dan praktek yang diskriminatif terhadap perempuan.
7. Mendorong Negara untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam Konvensi.
8. Meningkatkan mekanisme yang ada sekarang untuk melaksanakan HAM dalam sistem PBB.
9. Menetapkan kesadaran yang lebih besar dari masyarakat tentang standar HAM yang berhubungan dengan diskriminasi terhadap perempuan.

B. Prosedur Penerapan OP Konvensi CEDAW

1. OP memasukkan ciri-ciri utama (*features*) dari prosedur pengaduan yang ada di PBB. OP memasukkan pertimbangan beberapa praktek dari badan-badan perjanjian PBB yang telah menggunakan prosedur penyelidikan.
2. Aturan-aturan dan prosedur penerapan atau pemberlakuan atau pemanfaatan OP ini telah disusun oleh Komite CEDAW dan telah disahkan oleh Majelis Umum PBB.
3. Aturan-aturan dan prosedur ini perlu segera dipelajari dan dipahami sebagai salah satu dasar argumentasi untuk mempercepat ratifikasinya oleh Indonesia.

PELAPORAN

A. Jenis Laporan

Setiap Negara Peserta, dengan meratifikasi Konvensi menerima tanggung jawab, sesuai dengan pasal 18 Konvensi, untuk menyampaikan laporan kepada Komite CEDAW, sebagai badan pemantau dan pengawas kepatuhan Negara Peserta CEDAW akan tanggung jawab dan kewajibannya berupa laporan awal dan laporan berkala, maupun laporan khusus bila diminta oleh Komite.

1. **Laporan awal** dibuat setahun setelah ratifikasi atau setelah berlakunya Konvensi bagi Negara tersebut yang meliputi langkah-langkah hukum, peradilan dan administrasi yang telah diambil untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan Konvensi dan kemajuan yang telah dicapai dalam bidang-bidang ini.
 2. **Laporan berkala** paling sedikit setiap empat tahun.
 3. **Laporan Khusus** yang sewaktu-waktu bila diminta oleh Komite CEDAW.

B. Pedoman Pelaporan

1. Garis-garis besar Pedoman Pelaporan CEDAW yang terakhir berlaku bagi semua laporan Negara Peserta yang disampaikan **setelah 31 Desember 2002**. Kepatuhan Negara-negara Peserta akan pedoman yang disusun oleh Komite CEDAW tersebut akan mengurangi pertanyaan-pertanyaan atau permintaan-permintaan informasi tambahan dari Komite ketika mengevaluasi Laporan Negara Peserta Konvensi maupun ketika melakukan "dialog konstruktif" dengan Wakil Negara Peserta, yang delegasinya diharapkan seorang Menteri anggota Kabinet.
2. Garis-garis Besar Laporan meliputi:
 - a. Pelaksanaan, hasil-hasil dan kendala-kendala yang dihadapi serta langkah-langkah untuk mengatasinya bagi setiap pasal Konvensi dan Rekomendasi-rekomendasi Umum Komite, semuanya harus dilaporkan.

- b. Reservasi atau Deklarasi:
 - i) laporan harus memuat informasi tentang reservasi : alasan untuk mempertahankan, atau informasi bahwa sudah dapat dicabut, atau langkah-langkah ke arah pencabutan sedang dilaksanakan.
 - ii) dampak sesungguhnya dari reservasi/deklarasi dari segi hukum dan kebijakan nasional harus dijelaskan; khusus untuk reservasi terhadap pasal 2 dan/atau 3 Konvensi, dampaknya harus dijelaskan, demikian pula interpretasi Negara Peserta tentang hal tersebut; informasi tentang reservasi yang sama terhadap Perjanjian HAM lainnya juga harus dijelaskan.
- c. Faktor-faktor dan kesulitan-kesulitan

Sesuai dengan pasal 18.2 Konvensi, faktor-faktor dan kesulitan-kesulitan dapat dikemukakan : sifat dan tingkat serta sebab-sebab dari setiap faktor dan kesulitan harus dijelaskan, demikian pula langkah-langkah yang telah diambil untuk mengatasinya.
- d. Data dan statistik

Harus dipilah-pilah menurut jenis kelamin bagi setiap pasal Konvensi maupun Rekomendasi-rekomendasi Umum, agar dapat diadakan evaluasi mengenai mengecil tidaknya kesenjangan jender atau ada tidaknya kemajuan dalam menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan di setiap bidang / pasal Konvensi.
- e. Dokumen Inti (*Core Document*)

Apabila sudah ada, harus dimutakhirkan, terutama yang bertalian dengan "Kerangka Umum di bidang Hukum" serta "informasi dan publisitas/pemberitaan".

C. Laporan Awal

1. Merupakan kesempatan pertama bagi Negara Peserta untuk menyampaikan pada Komite CEDAW sejauh mana hukum dan penerapan di negaranya sesuai dengan Konvensi CEDAW.
 2. Laporan harus :
 - a. Menetapkan kerangka konstitusional, hukum dan administrasi bagi pelaksanaan Konvensi.
 - b. Menjelaskan upaya-upaya hukum dan praktis yang telah diambil guna dapat menerapkan ketentuan-ketentuan Konvensi.
 - c. Menjelaskan kemajuan yang telah dicapai Negara untuk menjamin penikmatan ketentuan-ketentuan Konvensi oleh warganya.
3. Setiap pasal dalam Bagian I (pasal-pasal 1-6), II (pasal-pasal 7-9), III (pasal-pasal 10-14), dan IV (pasal-pasal 15-16) harus dilaporkan secara rinci; norma-norma hukum harus diuraikan, tetapi ini tidak cukup: situasi faktual dan ketersediaan sesungguhnya, dampak serta pelaksanaan upaya-upaya pemulihan bagi pelanggaran ketentuan-ketentuan Konvensi harus dijelaskan dan dijadikan contoh.
4. Laporan harus menjelaskan :
 - a. apakah Konvensi dapat langsung diterapkan dalam hukum nasional setelah ratifikasi, atau telah dimasukkan dalam konstitusi atau Hukum nasional sehingga dapat langsung diterapkan.
 - b. apakah ketentuan-ketentuan Konvensi dijamin dalam Konstitusi atau Undang-undang lain dan sejauh mana; atau bila tidak, apakah ketentuan-ketentuannya dapat diusulkan penerapannya dan diterapkan oleh pengadilan dan otorita administrasi.

- c. bagaimana pasal-pasal dari Konvensi diterapkan, dengan jabaran langkah-langkah hukum pokok yang telah diambil oleh Negara Peserta untuk menerapkan hak-hak dalam Konvensi; dan sejumlah upaya-upaya pemulihan yang tersedia bagi mereka yang hak-haknya mungkin telah dilanggar.
- 5. Harus diberikan informasi tentang otorita pengadilan, administrasi dan lain-lain yang mempunyai kekuasaan hukum atas penerapan ketentuan-ketentuan Konvensi.
- 6. Laporan harus juga memberi informasi institusi atau mekanisme nasional atau resmi yang mengemban tanggung jawab dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan Konvensi atau dalam merespon pengaduan tentang pelanggaran ketentuan-ketentuan tersebut, dan memberikan contoh-contoh dari langkah-langkah yang diambil.
- 7. Laporan juga harus menjabarkan setiap kendala atau keterbatasan, walaupun hanya bersifat sementara yang bersumber dari hukum, praktek-praktek perilaku atau tradisi, atau lain-lain bagi penikmatan ketentuan-ketentuan Konvensi.
- 8. Laporan juga harus menjabarkan keadaan organisasi-organisasi non-pemerintah dan asosiasi-asosiasi perempuan, serta partisipasi mereka dalam pelaksanaan Konvensi maupun dalam penyusunan laporan Negara Peserta untuk disampaikan ke Komite CEDAW.
- 9. *Annex* Laporan
 - Laporan harus memuat "kutipan" yang mencukupi dari atau "singkatan" dari teks konstitusi, undang-undang dan lain-lain yang relevan, yang menjamin dan menyediakan pemulihan yang bertalian dengan hak-hak Konvensi.

D. Laporan Berkala

- 1. Pada umumnya laporan berkala (sekurang-kurangnya 4 tahun sekali) harus berfokus pada jangka waktu antara pembahasan laporan Negara Peserta yang terakhir dan waktu penyampaian laporan. Ada dua titik awal bagi laporan berkala :
 - a. Rangkuman Tanggapan Komite CEDAW atas laporan terakhir Negara Peserta yang bersangkutan, khususnya bagian-bagian "*Concerns*" dan "*Recommendations*".
 - b. Penilaian Negara Peserta sendiri tentang kemajuan yang telah dicapai dan upaya-upaya pelaksanaan Konvensi yang sedang dilakukan di dalam negaranya dan penikmatan ketentuan-ketentuan Konvensi oleh masyarakatnya.
- 2. Laporan berkala harus disusun menurut pasal-pasal Konvensi. Apabila tidak ada yang dirasa perlu dilaporkan harus dikatakan demikian. Laporan Berkala juga harus menyoroti setiap kendala yang belum dapat diatasi, utamanya di bidang-bidang kehidupan politik, sosial, ekonomi dan budaya.
- 3. Negara Peserta harus memperhatikan dan mengikuti pedoman untuk Laporan Awal, karena hampir seluruhnya tetap relevan dan berlaku bagi Laporan Berkala.
- 4. Dalam situasi tertentu mungkin perlu dikemukakan hal-hal sebagai berikut :
 - a. Perubahan fundamental yang mungkin telah terjadi dalam Negara Peserta dalam pendekatan politik dan hukum yang mempengaruhi

- pelaksanaan Konvensi. Dalam hal serupa ini laporan lengkap pasal demi pasal mungkin diperlukan.
- b. Langkah-langkah baru di bidang hukum atau administrasi mungkin telah diambil, sehingga perlu meng-*annex* teks dan keputusan-keputusan pengadilan atau lain-lainnya.
5. Langkah-langkah untuk melaksanakan hasil-hasil Konferensi, KTT dan Penelaahan PBB terhadap hasil-hasil Pelaksanaannya.
- a. Mengacu pada pasal 323 dari kerangka Aksi Beijing yang diadopsi oleh Konferensi Dunia IV tentang Perempuan, bulan September 1995, Laporan Awal dan Berkala Negara-negara Peserta Konvensi CEDAW harus memuat :
 - i) informasi tentang pelaksanaan Aksi-aksi dalam 12 bidang kritis yang diidentifikasi – perempuan dan kemiskinan; pendidikan dan pelatihan perempuan; perempuan dan kesehatan; kekerasan terhadap perempuan; perempuan dan konflik bersenjata; perempuan dan ekonomi; perempuan dalam kekuasaan dan pengambilan keputusan; mekanisme institusional bagi pemajuan perempuan; HAM perempuan; perempuan dan media; perempuan dan lingkungan; anak perempuan.
 - ii) informasi tentang pelaksanaan Aksi dan Prakarsa-prakarsa lanjutan untuk melaksanakan Deklarasi dan Kerangka Aksi Beijing yang disepakati oleh Sidang Khusus ke-23 dari Majelis Umum PBB tahun 2000 yang bertema "*Women 2000: Gender Equality, Development and Peace for the XXI Century*".
 - b. Mengingat dimensi jender dari deklarasi, kerangka dan program-program aksi yang diadopsi oleh konferensi-konferensi, KTT dan Sidang-sidang Khusus Majelis Umum PBB yang relevan, seperti "*World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*" dan "*Second World Assembly on Ageing*", Laporan Negara-negara Peserta Konvensi juga harus memberi informasi tentang pelaksanaan aspek-aspek khusus dari hasil-hasil konferensi-konferensi tersebut yang bertalian dengan pasal-pasal tertentu dari Konvensi CEDAW, misalnya perempuan migran dan perempuan lanjut usia.

E. Laporan Indonesia

1. Indonesia telah menyampaikan Laporan Awal di hadapan Komite CEDAW pada tahun 1987. Giliran memberikan laporan secara lisan dan berdialog dengan Komite berlangsung pada tanggal 19 Februari 1988. Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang diajukan Komite yang belum dapat dijawab pada tanggal 19 Februari 1988 tersebut disampaikan pada tanggal 22 Februari 1988. Gabungan laporan Kedua dan Ketiga disampaikan di hadapan Komite pada tanggal 2 Februari 1998.
2. Pokok-pokok Laporan Awal dan Tanggapan Komite CEDAW :
 - a. Dalam Laporan Awal dikemukakan pokok-pokok sebagai berikut :
 - Diberikan uraian singkat mengenai gerakan pemajuan perempuan di Indonesia yang sudah berkembang sejak abad 19.
 - Prinsip persamaan antara laki-laki dan perempuan dinyatakan dalam Pasal 27 UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya.

- Dalam GBHN 1978 dan 1983 ada Bab tentang Peranan Wanita dalam Pembangunan Bangsa. Arahan GBHN dijabarkan dalam program dan kegiatan dalam rencana pembangunan lima tahun dan didukung dengan dana anggaran pembangunan.
 - Pada tahun 1978 diangkat Menteri Muda Urusan Peranan Wanita, yang kemudian ditingkatkan menjadi Menteri Negara Urusan Peranan Wanita dalam tahun 1983. Program utama peningkatan peranan wanita dalam pembangunan pada PELITA IV (1983 - 1988) ialah :
 - (a) meningkatkan peranan wanita dalam kesejahteraan keluarga,
 - (b) meningkatkan peranan tenaga kerja wanita,
 - (c) meningkatkan pendidikan dan ketrampilan wanita,
 - (d) pengembangan lingkungan sosial budaya yang mendukung kemajuan wanita.
 - Masalah dan hambatan dalam pemajuan wanita, antara lain masih tingginya tingkat buta huruf di kalangan wanita, kurangnya pengetahuan mengenai kesehatan, gizi, pemeliharaan anak dan sanitasi, kurangnya kesempatan kerja bagi wanita, rendahnya tingkat penghasilan keluarga, serta budaya tradisional yang belum mendukung aspirasi dan kesempatan wanita untuk berperan aktif dalam pembangunan nasional.
 - Situasi dan kondisi sesuai dengan Pasal 1-5 Konvensi, serta kondisi wanita sesuai dengan setiap pasal sampai dengan pasal 16 Konvensi.
- b. Pokok-pokok Tanggapan Komite
- Komite menyatakan keprihatinan karena laporan menunjukkan bahwa kebijakan Pemerintah tidak ditujukan pada pemajuan wanita, tetapi lebih pada pemajuan status keluarga dengan menekankan pada peranan wanita sebagai ibu rumah tangga. Kelihatannya wanita diberikan kewajiban besar dalam pembinaan keluarga, tetapi tidak dalam aktivitas pengambilan keputusan dan aktivitas ekonomi. Komite menyatakan harapan agar Pemerintah Indonesia meningkatkan upayanya di masa mendatang.
 - Komite menanyakan adanya statistik mengenai kekerasan fisik terhadap wanita, dan apakah ada langkah-langkah untuk menjadikan perkosaan dalam perkawinan sebagai suatu tindak pidana.
 - Komite menyatakan bahwa undang-undang tidak memberikan persamaan hak antara wanita dan pria dalam perkawinan, serta menanyakan apakah sudah dipikirkan langkah-langkah untuk menjamin persamaan hak dalam perkawinan. Dikemukakan pula adanya diskriminasi terhadap anak-anak di luar perkawinan.

3. Pokok-pokok gabungan Laporan Kedua dan Ketiga dan Tanggapan Komite

- a. Dalam gabungan Laporan Kedua dan Ketiga dikemukakan hal-hal sebagai berikut :
- Konvensi telah menjadi bagian hukum nasional Indonesia, dan telah digunakan di pengadilan dalam menangani kasus diskriminasi terhadap wanita
 - Pemerintah Indonesia telah menyusun Rencana Aksi Nasional Pelaksanaan Kerangka Aksi Beijing.

- Dibentuknya Pusat Studi Wanita di lingkungan perguruan tinggi di Indonesia
 - NGO wanita di Indonesia memiliki sejarah keterlibatan yang kuat dan efektif
 - Keberhasilan Keluarga Berencana dalam pemajuan wanita
- b. Pokok-pokok Tanggapan Komite
- Komite menyatakan kekecewaannya bahwa pemajuan wanita di Indonesia tidak menunjukkan percepatan perubahan sebagaimana seharusnya, dan masih banyak masalah yang diidentifikasi pada laporan sebelumnya (yang dibahas pada tanggal 19 Februari 1988, yaitu Laporan Awal) masih belum dapat diatasi.
 - Perilaku budaya yang menetapkan wanita pada peran ibu dan isteri merupakan hambatan besar dalam pemajuan wanita. Kebijakan dan program yang dikembangkan berdasarkan stereotipe ini membatasi partisipasi dan hak-hak wanita, dan dengan demikian membatasi pelaksanaan Konvensi. Menurut Komite, nilai-nilai budaya dan agama tidak dapat mengurangi universalitas hak-hak wanita. Komite juga yakin bahwa budaya bukan konsep yang statis dan bahwa nilai-nilai dasar dari masyarakat Indonesia tidak bertentangan dengan pemajuan wanita.
 - Komite sangat prihatin tentang adanya peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan Konvensi. Terdapat diskriminasi terhadap wanita dalam :
 - (a) keluarga dan perkawinan, termasuk poligami; batas umur untuk kawin, serta perceraian;
 - (b) hak-hak ekonomi, termasuk pemilikan dan hak waris atas tanah; hak untuk mendapat manfaat dari pelayanan sosial dan kesehatan dan hak-hak lainnya di bidang ketenagakerjaan, dan bahwa seorang isteri memerlukan izin suami untuk dapat bekerja di malam hari;
 - (c) kesehatan, termasuk persyaratan bahwa seorang isteri memerlukan persetujuan suaminya dalam hal sterilisasi dan aborsi, walaupun nyawanya ada dalam bahaya.
 - Komite juga prihatin bahwa tidak ada definisi tentang diskriminasi sesuai dengan pasal 1 Konvensi dalam Konstitusi dan peraturan perundang-undangan Indonesia.
 - Komite prihatin bahwa tidak ada mekanisme yang digunakan oleh Pemerintah Indonesia untuk mengatasi tindak kekerasan yang dialami buruh migran wanita Indonesia di luar negeri, serta perdagangan wanita untuk prostitusi.
 - Komite prihatin terhadap terbatasnya informasi yang diberikan mengenai masalah HIV/AIDS. Tidak ada data mengenai luasnya masalah itu, tingkat kenaikan dan angka-angka statistik yang dipilah-pilah menurut jenis kelamin.

c. Beberapa Saran dan Rekomendasi Komite

- Agar dalam laporan berikutnya disampaikan hasil-hasil dari semua langkah-tindak yang dilakukan seperti diuraikan dalam Rencana Aksi Nasional Pelaksanaan Kerangka Aksi Beijing.
- Komite sangat menganjurkan agar, sebagai prioritas, dikumpulkan data mengenai luas, sebab-sebab dan akibat dari masalah tindak kekerasan terhadap wanita. Komite juga menekankan perlunya dikembangkan sensitivitas jender di kalangan pejabat, termasuk pengadilan, penegak hukum, ahli hukum, pekerja sosial, ahli kesehatan dan unsur lainnya yang terkait dengan penghapusan kekerasan terhadap wanita.
- Agar diberikan prioritas pada percepatan pemajuan wanita. Komite menekankan agar pemerintah mengambil langkah-langkah untuk menangani kontradiksi antara komitmen Pemerintah pada prinsip-prinsip Konvensi dan situasi sebenarnya yang dihadapi wanita Indonesia.
- Agar Pemerintah Indonesia memecahkan masalah perdagangan wanita dan prostitusi sesuai dengan Pasal 6 Konvensi, dan membentuk, antara lain, program sosial-ekonomi dan kesehatan untuk membantu wanita dalam konteks ini.

MEKANIISME DAN PROSEDUR PEMBAHASAN LAPORAN

A. Penyampaian Laporan

Laporan awal maupun Laporan berkala (setiap 4 tahun) yang telah disusun sesuai dengan Pedoman Pelaporan Komite CEDAW disampaikan melalui Kementerian Luar Negeri dan Perwakilan Tetap Negara Peserta pada Perserikatan Bangsa-Bangsa di New York kepada Sekretaris Jendral PBB melalui *Division for the Advancement of Women* sebagai Sekretariat Komite CEDAW. Setelah laporan diterjemahkan ke dalam 6 bahasa, maka diinformasikanlah kepada Komite melalui Ketua Komite. Pimpinan Komite (Ketua, 3 Wakil Ketua dan Raportur) menetapkan jadwal waktu/tanggal pembahasannya. Setelah waktu pembahasan disepakati dengan Negara Peserta, maka Komite mulai dengan langkah-langkah berikutnya.

B. Pembahasan dalam Sidang Awal Komite

Sidang Awal Komite yang terdiri dari 5 orang anggota mempelajari secara mendalam laporan berkala (dalam waktu dekat, laporan awal pun akan dibahas dahulu oleh sidang awal). Berdasarkan hasil pembahasan Sidang Awal yang didahului dengan masukan-masukan lisan maupun tertulis dari berbagai badan dan organisasi PBB maupun ornop nasional, regional dan internasional, maka Sidang Awal ini menyusun daftar isu dan pertanyaan-pertanyaan untuk disampaikan kepada Negara Peserta yang bersangkutan dengan permintaan agar jawabannya dapat diterima dalam waktu minimal 3 bulan sebelum waktu yang telah dijadwalkan oleh Komite untuk pembahasannya dengan wakil pemerintah Negara Peserta yang bersangkutan.

C. Pembahasan dalam Komite CEDAW

1. Penyampaian laporan lisan oleh Wakil Negara Peserta Konvensi, biasanya seorang Menteri.
2. Setelah Wakil Negara Peserta menyampaikan laporannya secara lisan dalam sidang terbuka Komite, maka merupakan tugas Komite untuk menciptakan "dialog konstruktif" dengan Wakil Negara Peserta, agar Komite maupun Negara Peserta sendiri memperoleh gambaran yang menyeluruh dan jelas tentang tingkat keberhasilan atau ketidak-berhasilan Negara Peserta dalam menghapuskan diskriminasi di negaranya. Pertukaran informasi, pengalaman, gagasan dan saran-saran merupakan upaya bersama untuk dapat melaksanakan Konvensi di negara yang bersangkutan secara lebih efektif.

Untuk negara-negara yang menyampaikan laporan awalnya, para anggota Komite memberikan tanggapan-tanggapan umum maupun khusus (pasal demi pasal). Wakil Negara bersangkutan diberi kesempatan menjawab pertanyaan-pertanyaan para anggota Komite pada hari yang sama dan/atau 2 hari kemudian secara lisan maupun tertulis.

Untuk negara-negara yang menyampaikan laporan periodik ke-2, ke-3 dan seterusnya, diberi kesempatan menjawab secara lisan setelah 5 anggota CEDAW mengajukan pertanyaan, jadi langsung setelah pertanyaan atau tanggapan disampaikan.

3. Pembahasan atau dialog konstruktif dilakukan secara bertahap, menurut pengelompokan pasal-pasal Konvensi sebagai berikut :

- a. Pasal 1-6 yang meliputi komitmen Negara-negara Peserta untuk mengambil semua langkah-langkah tepat untuk pemajuan perempuan yang meliputi tindakan-tindakan khusus sementara sebagai "*affirmative action*", modifikasi pola-pola perilaku sosial budaya, dan penumpasan perdagangan perempuan, eksploitasi prostitusi perempuan serta penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan di lingkungan publik maupun privat.
- b. Pasal 7-9 yang meliputi tanggung jawab Negara untuk melindungi hak-hak perempuan dalam kehidupan politik dan publik; Negara-negara Peserta menyetujui menjamin hak perempuan untuk memilih dan dipilih atas dasar persamaan dengan laki-laki, untuk berpartisipasi dalam pemerintahan sebagai pejabat-pejabat dan penentu kebijakan, dalam organisasi-organisasi non-pemerintah serta mewakili negaranya pada tingkat internasional. Negara-negara peserta juga menyetujui untuk menjamin hak yang sama bagi perempuan dalam hak nasionalitas dirinya maupun nasionalitas anaknya.
- c. Pasal 10-14 Pemerintah membuat berbagai komitmen untuk menghapuskan diskriminasi dalam pendidikan, ketenagakerjaan, kesehatan, ekonomi, sosial dan budaya, demikian pula untuk perempuan di pedesaan agar mereka berpartisipasi dalam, dan memperoleh manfaat dari pembangunan pedesaan atas dasar persamaan dengan laki-laki.
- d. Pasal 15-16 Negara-negara Peserta menyetujui untuk menjamin persamaan kedudukan perempuan dan laki-laki di depan hukum, dalam menggunakan hak-hak hukumnya, serta dalam perkawinan dan hukum keluarga.

4. Tanggapan dan Pertanyaan anggota CEDAW

Tanggapan umum para anggota setelah Wakil Negara Peserta menyampaikan laporannya secara lisan (maksimum setengah jam bagi laporan berkala dan maksimum satu jam bagi laporan awal) meliputi antara lain :

- a. Ketepatan waktu pelaporan : tepat waktu atau tidak.
- b. Sesuai atau tidak dengan Pedoman Pelaporan.
- c. Data dan informasi : statistik dipilah-pilah menurut jenis kelamin atau tidak, lengkap atau kurang, mutakhir atau tidak.
- d. Jawaban tertulis atas pertanyaan tertulis Komite baik atau kurang baik.
- e. Secara keseluruhan : laporan, jawaban atas pertanyaan dan penyajian lisan Wakil Negara Peserta cukup atau kurang menggambarkan secara umum kedudukan hukum dan sosial perempuan.

- f. Reservasi : Kalau Negara peserta masih punya reservasi, ditanyakan sejauh mana upaya pemerintah untuk mencabut reservasi tersebut dan menurut rencana kapan bisa dicabut.
 - g. Tingkat delegasi (menteri) dan kualitas anggota-anggota cukup baik atau tidak.
5. Tanggapan substantif sesuai dengan pengelompokan pasal-pasal ke dalam 4 bidang besar sebagai berikut : Pasal-pasal 1-6; pasal-pasal 7-9; pasal-pasal 10-14 dan pasal-pasal 15-16. Untuk semua pasal/bidang, tanggapan-tanggapan dan pertanyaan para ahli/anggota CEDAW pada umumnya meliputi hal-hal yang bertalian dengan :
- a. Sudah atau belum masuknya definisi "diskriminasi terhadap perempuan" dalam konstitusi atau undang-undang lainnya. Kerangka hukum nasional yang menjamin : persamaan hak dan kedudukan antara laki-laki dan perempuan di dalam semua bidang kehidupan yang dicakup konvensi; perlindungan dan ganti rugi bagi perempuan korban diskriminasi; keharusan mengambil langkah-langkah pencegahan terjadinya diskriminasi atau mengurangi jumlah perempuan korban diskriminasi.
 - b. Kebijakan dan program, baik di tingkat nasional maupun daerah, di setiap sektor atau bidang yang dicakup konvensi untuk mencegah terjadinya diskriminasi, menangani korban dan pelaku diskriminasi secara hukum, maupun dengan bantuan sosial dan kemanusiaan lainnya.
 - c. Ada tidaknya mekanisme nasional untuk mengkoordinasikan partisipasi semua badan-badan penyelenggara negara (eksekutif, legislatif dan yudikatif) maupun masyarakat sipil pada umumnya, organisasi-organisasi non-pemerintah khususnya organisasi-organisasi profesi dan keahlian, serta organisasi-organisasi perempuan dan pemerhati perempuan untuk melaksanakan konvensi, memantau kemajuan yang dicapai, mengidentifikasi masalah-masalah umum maupun khusus yang dihadapi, maupun untuk menyusun laporan Negara Peserta untuk disampaikan kepada Komite CEDAW sebagai badan pengawas Internasional dari Konvensi CEDAW.
 - d. Pengarus Utamaan Gender sebagai upaya strategis untuk melaksanakan Konvensi, baik di dalam badan-badan penyelenggara negara dan penentu kebijakan/pengambil keputusan publik, khususnya di kalangan para pembuat dan penegak hukum, maupun di lembaga-lembaga riset dan studi.
 - e. Pengumpulan dan analisis serta diseminasi dan penggunaan data dan informasi yang berperspektif jender, secara sistematis dan berkelanjutan.
 - f. Status kewarganegaraan perempuan lajang, kawin, dan anak-anaknya, maupun perempuan yang bersuamikan orang asing.
 - g. Status dan kondisi perempuan dalam prostitusi, perempuan pekerja migran, di dalam dan di luar negeri, perempuan yang diperdagangkan, yang jadi korban kekerasan dalam rumah tangga maupun di masyarakat, dan lain-lain.
 - h. Representasi perempuan dalam struktur kekuasaan publik, parpol, organisasi-organisasi buruh, keahlian, profesi, dan dalam jabatan-jabatan perwakilan di luar negeri, termasuk organisasi-organisasi regional dan internasional.

- i. Status dan kondisi perempuan pekerja di sektor informal, di "*export processing zones*", di perusahaan-perusahaan swasta, asing dan multi nasional.
- j. Pelayanan kesehatan dasar, terutama kesehatan reproduksi dan kaitannya dengan jaminan hukum dari hak reproduksi perempuan.
- k. Dampak investasi besar-besaran, terutama oleh investor asing, pada status dan kondisi perempuan di daerah pedesaan dan di daerah kumuh di perkotaan.
- l. Ada tidaknya pemantauan perilaku investor dari negara maju oleh negara maju sendiri, yang beroperasi di negara berkembang.

6. Kesimpulan dan Rekomendasi Komite CEDAW

Kesimpulan pembahasan laporan Negara peserta oleh komite CEDAW terdiri dari 3 bagian besar, yaitu :

- a. aspek-aspek positif : melukiskan kemajuan-kemajuan yang telah dicapai dalam pelaksanaan berbagai pasal dari Konvensi.
- b. Bidang-bidang utama yang memprihatinkan : memuat hal-hal kritis yang belum dilaksanakan, atau masih direncanakan, atau sudah mulai dilaksanakan tetapi tidak dimonitor secara sistematis sehingga tidak tuntas-tuntas; perangkat hukum tidak diselaraskan dengan Konvensi, tidak ada kebijakan dan program nasional, tidak ada mekanisme institusional dari tingkat nasional sampai ke tingkat akar rumput dan di semua sektor; partisipasi ornop sangat minim, mulai dari proses sosialisasi Konvensi, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, sampai pada penyusunan laporan Negara Peserta, penyebarluasan "kesimpulan dan rekomendasi" Komite setelah membahas laporan tersebut.
- c. Rekomendasi ada 2 macam, yaitu :
 - i) rekomendasi untuk tiap-tiap bidang yang memprihatinkan **yang ditujukan kepada Negara Peserta** yang bersangkutan.
 - ii) rekomendasi umum, yaitu rekomendasi **yang ditujukan kepada semua Negara Peserta** dan terkadang juga memuat rekomendasi yang tidak ditujukan khusus pada negara peserta karena memerlukan langkah-langkah bersama dari berbagai pihak lain atau badan-badan regional dan internasional.

D. Proses Penyusunan Kesimpulan dan Rekomendasi Komite

- 1. Proses ini dilaksanakan dalam rapat tertutup Komite.
- 2. Anggota Komite yang ditugaskan oleh Komite sebagai raportur untuk Negara Peserta yang bersangkutan memulai rapat tertutup ini dengan mengemukakan butir-butir positif, negatif maupun yang sangat memprihatinkan tentang Negara Peserta yang bersangkutan lengkap dengan rekomendasi-rekomendasinya secara singkat.
- 3. Anggota-anggota lainnya menanggapi, menambah, mengurangi, setuju atau tidak setuju, dan sebagainya.

REFLEKSI

1. Pengalaman selama 4 tahun sebagai anggota Komite CEDAW amat berharga bagi pendalaman pemahaman saya pribadi tentang Konvensi, Komite maupun cara-cara berbagai Negara Peserta menerapkan Konvensi CEDAW, termasuk cara-cara mereka mengatasi kendala-kendala yang dihadapi. Pembahasan sering amat tegang dan kompleks, karena keahlian dan cara pandang setiap anggota memang sering amat berbeda. Sering juga ada anggota yang lupa bahwa :
 - a. Komite bukanlah pengadilan, tetapi badan pemantau dan pengawas yang ditugaskan melaksanakan tugasnya melalui "dialog konstruktif" dengan Negara Peserta.
 - b. Tujuan yang ingin dicapai ialah bersama-sama dengan Negara Peserta (Wakilnya) mengidentifikasi kemajuan-kemajuan yang telah dicapai, yang belum dapat dicapai, kendala-kendala yang dihadapi dan langkah-langkah apa yang harus diambil untuk mengatasi masalah dan mencapai kemajuan.
 - c. Rekomendasi Komite haruslah realistis dalam arti kata memperhitungkan dengan sungguh-sungguh kenyataan sosial, politik, budaya, ekonomi, keamanan dan lain-lain yang dihadapi Negara Peserta yang bersangkutan, sehingga tidak membuat Negara Peserta putus asa dan tidak peduli lagi dengan kewajibannya sebagai Negara Peserta Konvensi.
 - d. Negara Peserta harus diyakinkan bahwa bukanlah hanya badan **eksekutif**, tetapi juga **legislatif** dan **yudikatif** serta **seluruh masyarakat**, parpol, organisasi-organisasi buruh dan pengusaha, masyarakat ilmiah dan perguruan tinggi, organisasi-organisasi profesi dan masyarakat, termasuk organisasi-organisasi generasi muda dan perempuan sendiri, semuanya merupakan pelaku dan penanggung jawab untuk melaksanakan kewajiban Negara sebagai Negara Peserta Perjanjian Internasional di bidang HAM perempuan.
 - e. Semua pengemban kepentingan tersebut harus bekerjasama dan pemerintah sebagai fasilitator dan pemberi arah sesuai dengan prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan dalam Konvensi CEDAW.

Tingkat pemahaman para pakar/anggota Komite CEDAW tentang "CEDAW" sendiri, memang berbeda. Hal ini nampak jelas dalam proses penyusunan Kesimpulan dan Rekomendasi Komite CEDAW, misalnya mengenai laporan tentang suatu negara maupun dalam proses penentuan sikap komite terhadap "kelalaian, pengabaian, ketidakmampuan atau pelanggaran HAM perempuan dalam berbagai bidang" oleh negara tersebut.
2. Pengalaman selama 20 tahun setelah kita meratifikasi Konvensi CEDAW dengan UU No. 7 tahun 1984 ditambah pengalaman selama 4 tahun menjadi anggota Komite CEDAW juga telah menambah pemahaman saya tentang kendala-kendala yang kita hadapi, antara lain :
 - a) Masyarakat Indonesia mulai dari pejabat-pejabat Negara (eksekutif, legislatif dan yudikatif) sampai ke masyarakat desa masih sangat kurang atau tidak mengetahui dan memahami arti Konvensi CEDAW bagi penciptaan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur, aman dan tentram.
 - b) Pemerintah tidak pernah mensosialisasikan atau lebih tepatnya belum pernah memenuhi akuntabilitasnya pada rakyat, utamanya perempuan Indonesia dengan memberitahukan kesimpulan dan saran-saran Komite CEDAW setelah membahas laporan-laporan Indonesia, yaitu: Gabungan

Laporan Awal dan Laporan I (periode 1984-1989) pada tanggal 19 Februari 1988 dan Gabungan Laporan II dan Laporan III (periode 1989-1997) pada tanggal 2 Februari 1998. Hal ini sangat memprihatinkan, karena merupakan salah satu kewajiban dari Indonesia sebagai Negara Peserta Konvensi untuk memberitahukan pada masyarakat/semua warga negara Indonesia, utamanya Badan-badan Penyelenggara Negara (Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif) mengenai kesimpulan-kesimpulan dan saran-saran Komite CEDAW tentang Laporan Pelaksanaan Konvensi CEDAW di Indonesia, seperti tertera di atas.

- c) Maka kegiatan sosialisasi dan pelatihan-pelatihan untuk memahami makna Konvensi maupun untuk meningkatkan kapasitas semua pemangku kepentingan untuk menerapkan prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan Konvensi sangat perlu untuk segera ditingkatkan.
 - d) Upaya untuk melaksanakan prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan Konvensi CEDAW masih sangat terpisah-pisah dan tidak ada koordinasi sehingga sulit membangun keterpaduan dan tekad kebersamaan untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan, baik di wilayah publik maupun privat, walaupun telah ada UU No. 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga.
 - e) Dialog konsultatif antar semua pemangku kepentingan perlu ditingkatkan. Badan-badan penyelenggara negara (eksekutif, legislatif dan yudikatif) juga harus memelopori dialog publik agar semua pemangku kepentingan dapat berperan aktif. Berbagai kelompok masyarakat, pengusaha, akademisi, profesional, aktivis di berbagai bidang dan dari berbagai tingkat ekonomi dan kelompok-kelompok agama, media dan lain-lain semuanya "wajib" berpartisipasi aktif untuk memenuhi "Kewajiban Negara" sebagai "Negara Peserta" Konvensi CEDAW.
 - f) Sangat memprihatinkan bahwa laporan IV dan V (periode 1993-2001) belum juga diselesaikan pada akhir tahun 2004.
3. Kepeloporan tradisional perempuan sendiri dalam perjuangan membela hak-haknya sejak tahun 1789 yaitu semasa Revolusi Prancis dan di Indonesia sejak awal abad ke-19 pada waktu mana sejumlah tokoh perempuan Indonesia telah mulai muncul memperjuangkan kemajuan kaumnya dan kemerdekaan bangsanya di berbagai wilayah Indonesia harus selalu kita ingat dan lanjutkan. Kita semua juga harus menyadari bahwa sesungguhnya perjuangan perempuan Indonesia sejak awal sudah merupakan manifestasi dari kesadaran akan hak-hak asasinya dan tekad untuk menegakkannya.

Jakarta, 22 Agustus 2005

Lampiran 2

PROTOKOL OPSIONAL (*OPTIONAL PROTOCOL*)
TERHADAP
KONVENSI PENGHAPUSAN SEGALA BENTUK
DISKRIMINASI TERHADAP PEREMPUAN

PROTOKOL OPSIONAL (*OPTIONAL PROTOCOL*)
TERHADAP
KONVENSI PENGHAPUSAN SEGALA BENTUK
DISKRIMINASI TERHADAP PEREMPUAN

Negara Peserta pada Protokol ini,

Memperhatikan bahwa Piagam Perserikatan Bangsa-bangsa menegaskan kembali kepercayaan pada hak azasi fundamental dalam martabat dan nilai pribadi manusia dan hak-hak yang sama antara laki-laki dan perempuan.

Memperhatikan pula bahwa Deklarasi Universal mengenai Hak-hak Azasi Manusia menyatakan bahwa semua manusia dilahirkan bebas dan sama dalam martabat dan hak, dan bahwa tiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan yang dimuat di dalamnya, tanpa perbedaan apa pun termasuk perbedaan berdasarkan jenis kelamin.

Mengingat bahwa Kovenan-kovenan Internasional mengenai Hak-hak Azasi dan Dokumen Internasional Hak-hak Azasi Manusia lainnya melarang diskriminasi berdasarkan jenis kelamin.

Mengingat pula bahwa Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan ("Konvensi"), di mana Negara Peserta mengutuk diskriminasi terhadap perempuan dalam segala bentuknya dan bersepakat untuk menjalankan dengan segala cara yang tepat dan tanpa penundaan suatu kebijakan untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan.

Menegaskan kembali tekad mereka untuk memastikan agar perempuan secara penuh dan sama dapat menikmati semua hak-hak azasi manusia dan kebebasan-kebebasan dasar, serta melakukan tindakan yang efektif untuk mencegah pelanggaran atas hak-hak dan kebebasan-kebebasan ini.

Telah menyetujui sebagai berikut:

Pasal 1

Negara Peserta dari Protokol yang sekarang ini ("Negara Peserta") mengakui kompetensi dari Komite mengenai Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan ("Komite") untuk menerima dan mempertimbangkan komunikasi-komunikasi yang disampaikan sesuai dengan Pasal 2.

Pasal 2

Komunikasi-komunikasi boleh disampaikan oleh atau atas nama perorangan atau kelompok yang terdiri dari perorangan, dalam yurisdiksi Negara Peserta, yang menyatakan bahwa dirinya adalah korban dari pelanggaran atas hak-hak yang dimuat dalam konvensi, yang dilakukan oleh Negara Peserta bersangkutan. Komunikasi yang disampaikan atas nama perorangan atau kelompok perorangan, hanya dapat diajukan dengan persetujuan mereka, kecuali apabila si penulis dapat membenarkan bahwa ia bertindak untuk mereka tanpa persetujuan itu.

Pasal 3

Komunikasi-komunikasi harus disampaikan secara tertulis dan tidak boleh tanpa nama. Komunikasi tidak akan diterima oleh Komite apabila hal itu menyangkut suatu Negara Peserta Konvensi, tetapi ia bukan peserta Protokol yang sekarang ini.

Pasal 4

1. Komite hanya akan mempertimbangkan suatu komunikasi apabila ada kepastian bahwa semua proses penyelesaian setempat yang tersedia sudah dilakukan, kecuali apabila proses itu berlangsung berkepanjangan tanpa alasan atau tidak mungkin memberikan hasil yang efektif.
2. Komite akan menyatakan bahwa suatu komunikasi tidak dapat diterima apabila:
 - a. Hal yang sama pernah diperiksa oleh Komite atau sedang atau sudah diperiksa melalui prosedur internasional lainnya;
 - b. Tidak sesuai dengan ketentuan dalam Konvensi;
 - c. Jelas mengandung niat buruk atau tidak cukup mengandung kebenaran;
 - d. Merupakan penyalahgunaan hak untuk menyampaikan pengaduan;
 - e. Fakta-fakta yang disampaikan dalam komunikasi yang terjadi sebelum berlakunya Protokol ini bagi Negara Peserta bersangkutan kecuali bila fakta-fakta itu masih tetap berlanjut setelah tanggal itu.

Pasal 5

1. Sewaktu-waktu setelah diterimanya sebuah komunikasi dan sebelum dicapainya penentuan baik-buruknya komunikasi, Komite dapat menyampaikan permintaan mendesak kepada Negara Peserta yang bersangkutan agar diambil tindakan sementara yang mungkin perlu dilakukan untuk menghindarkan kemungkinan cedera yang tidak dapat dipulihkan pada korban atau korban-korban pelanggaran yang diduga terjadi pada mereka.
2. Bilamana Komite menetapkan keputusan menurut ayat 1 pasal ini, hal ini tidak berarti diterimanya komunikasi atau baik-buruknya komunikasi.

Pasal 6

1. Kecuali apabila Komite mempertimbangkan bahwa suatu komunikasi yang disampaikan kepadanya tidak dapat diterima tanpa merujuk pada Negara Peserta bersangkutan, dan adanya persetujuan dibukanya identitas orang atau kelompok orang-orang kepada Negara Peserta, maka Komite wajib secara rahasia menyampaikan dan meminta perhatian Negara Peserta bersangkutan adanya komunikasi menurut Protokol ini.
2. Dalam waktu enam bulan, Negara Peserta bersangkutan wajib menyerahkan kepada Komite penjelasan tertulis atau pernyataan-pernyataan untuk menerangkan persoalan dan tindakan penyelesaian, jika ada, yang telah diberikan oleh Negara Peserta.

Pasal 7

1. Komite akan mempertimbangkan komunikasi-komunikasi yang diterima menurut Protokol ini, berdasarkan semua informasi yang diberikan oleh atau atas nama perorangan atau kelompok perorangan, dan dari Negara Peserta bersangkutan, hanya apabila informasi tersebut disampaikan kepada pihak-pihak bersangkutan.
2. Komite wajib mengadakan pertemuan-pertemuan tertutup pada waktu memeriksa komunikasi-komunikasi menurut Protokol ini.
3. Setelah memeriksa sebuah komunikasi, Komite akan mengirimkan pandangannya atas komunikasi tersebut, bersama-sama dengan rekomendasinya, jika ada, kepada pihak-pihak yang bersangkutan.
4. Negara Peserta wajib memberikan untuk pertimbangan atas pandangan dan rekomendasi Komite, jika ada, dan wajib menyampaikan kepada Komite dalam waktu enam bulan, suatu tanggapan tertulis, termasuk keterangan atas tiap tindakan yang telah dilakukan sehubungan dengan pandangan dan rekomendasi dari Komite.
5. Komite dapat mengundang Negara Peserta untuk menyampaikan keterangan lebih lanjut mengenai tiap langkah-tindak yang telah dilakukan sebagai tanggapan atas pandangan dan rekomendasi dari Komite, dan apabila dianggap perlu dimasukkan dalam laporan berikutnya dari Negara Peserta menurut Pasal 18 Konvensi.

Pasal 8

1. Apabila Komite menerima informasi yang dapat dipercaya yang menunjukkan adanya pelanggaran berat dan sistematis oleh Negara Peserta atas hak-hak yang dimuat dalam Konvensi, maka Komite dapat meminta Negara Peserta untuk bekerjasama dalam pemeriksaan informasi dan kemudian menyampaikan observasi mengenai informasi itu;
2. Dengan memperhatikan setiap klarifikasi yang disampaikan oleh Negara Peserta bersangkutan dan informasi lain yang tersedia dan dapat dipercaya, Komite dapat menugaskan satu atau lebih anggotanya untuk melakukan penyelidikan dan segera memberikan laporan kepada Komite. Dengan jaminan dan persetujuan Negara Peserta, penyelidikan dapat dilakukan dengan mengadakan kunjungan ke wilayah Negara tersebut;
3. Setelah pemeriksaan dari temuan-temuan penyelidikan itu, Komite akan menyampaikan temuan itu kepada Negara Peserta bersangkutan disertai dengan komentar dan rekomendasi-rekomendasinya;
4. Negara Peserta bersangkutan akan memberikan pandangannya atas temuan itu, dalam jangka waktu 6 bulan setelah menerima hasil temuan;
5. Penyelidikan dilakukan secara rahasia dan kerja sama dengan Negara Peserta dilakukan pada setiap tahap dari proses itu.

Pasal 9

1. Komite dapat meminta kepada Negara Peserta bersangkutan untuk memasukkan ke dalam laporannya menurut Pasal 18 Konvensi, rincian dari langkah-langkah yang telah dilakukan dalam menanggapi penyelidikan menurut Pasal 8 Protokol ini;
2. Apabila diperlukan, pada akhir jangka waktu 6 bulan menurut Pasal 8 (4), Komite dapat mengundang Negara Peserta bersangkutan untuk

memberitahukan mengenai langkah-langkah yang telah dilakukan sebagai tanggapan atas penyelidikan itu.

Pasal 10

1. Pada waktu menandatangani atau meratifikasi atau aksesinya pada Protokol ini, tiap Negara Peserta boleh menyatakan bahwa ia tidak mengakui kompetensi Komite sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 8 dan 9 Protokol ini.
2. Tiap Negara Peserta yang telah membuat pernyataan sesuai dengan ayat 1 pasal ini, sewaktu-waktu dapat mencabut kembali pernyataannya dengan pemberitahuan kepada Sekretaris Jenderal.

Pasal 11

Negara Peserta wajib mengambil semua langkah-langkah yang tepat untuk memastikan bahwa orang-orang di dalam yurisdiksi Negara itu tidak akan dikenakan perlakuan yang tidak baik atau mendapat intimidasi sebagai akibat dari komunikasi yang disampaikan kepada Komite sesuai Protokol ini.

Pasal 12

Komite akan memasukkan dalam laporan tahunannya menurut Pasal 21 Konvensi, suatu ringkasan dari kegiatan-kegiatannya menurut Protokol ini.

Pasal 13

Setiap Negara Peserta melakukan penyebarluasan kepada masyarakat dan publikasi Konvensi dan Protokol ini, serta memfasilitasi akses pada informasi tentang pandangan dan rekomendasi-rekomendasi dari Komite, khususnya hal-hal yang menyangkut Negara Peserta bersangkutan.

Pasal 14

Komite akan mengembangkan aturan-aturan dari prosedur yang akan diikuti ketika melaksanakan fungsi-fungsinya sesuai dengan Protokol ini.

Pasal 15

1. Protokol ini terbuka untuk penandatanganan oleh tiap Negara yang telah menandatangani, meratifikasi atau aksesinya pada Konvensi.
2. Protokol ini perlu diratifikasi oleh tiap Negara yang telah meratifikasi atau aksesinya pada Konvensi. Instrumen-instrumen ratifikasi disimpan oleh Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-bangsa.
3. Protokol ini terbuka untuk aksesinya oleh tiap Negara yang telah meratifikasi atau aksesinya pada Konvensi
4. Aksesinya mulai berlaku dengan penyimpanan instrumen aksesinya pada Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-bangsa.

Pasal 16

1. Protokol ini mulai berlaku tiga bulan setelah tanggal disimpannya instrumen ratifikasi atau instrumen aksesi yang kesepuluh pada Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-bangsa.
2. Bagi setiap Negara yang meratifikasi atau aksesi setelah berlakunya Protokol ini, maka Protokol ini mulai berlaku tiga bulan setelah tanggal disimpannya instrumen ratifikasi atau instrumen aksesi Negara itu.

Pasal 17

Tidak dibolehkan adanya keberatan atas Protokol ini.

Pasal 18

1. Setiap Negara Peserta boleh mengusulkan amandemen Protokol ini dan menyampaikannya kepada Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-bangsa. Sekretaris Jenderal akan mengkomunikasikan setiap usulan amandemen kepada Negara-negara Peserta dengan permintaan agar mereka memberitahukan kepadanya apakah mereka mendukung suatu sidang Negara-negara Peserta untuk mempertimbangkan dan memberikan suara atas usulan tersebut. Dalam hal sedikitnya sepertiga dari Negara-negara Peserta mendukung diadakannya suatu sidang, maka Sekretaris Jenderal wajib mengadakan sidang di bawah pimpinan Perserikatan Bangsa-bangsa. Setiap amandemen yang diadopsi oleh mayoritas Negara-negara Peserta yang hadir dan memberikan suara pada sidang akan diserahkan kepada Majelis Umum Perserikatan Bangsa-bangsa untuk persetujuannya.
2. Amandemen-amandemen mulai berlaku setelah disetujui oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-bangsa dan diterima oleh duapertiga mayoritas Negara-negara Peserta dari Protokol ini, sesuai dengan prosedur dalam konstitusi masing-masing.
3. Sejak amandemen dinyatakan mulai berlaku, akan mengikat Negara-negara Peserta yang telah menerimanya. Negara Peserta lainnya akan tetap terikat oleh ketentuan-ketentuan dari Protokol ini dan tiap amandemen yang telah diterima sebelumnya.

Pasal 19

1. Setiap Negara Peserta sewaktu-waktu boleh membatalkan ikatan pada Protokol ini dengan pemberitahuan tertulis kepada Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-bangsa. Pembatalan ikatan ini akan berlaku enam bulan setelah tanggal diterimanya pemberitahuan oleh Sekretaris Jenderal.
2. Pembatalan ikatan harus tanpa prasangka terhadap dilanjutkannya ketentuan-ketentuan Protokol ini, untuk setiap komunikasi yang diserahkan menurut Pasal 2 atau tiap penyelidikan menurut Pasal 8 sebelum pelepasan ikatan itu berlaku secara efektif.

Pasal 20

Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-bangsa akan memberitahukan kepada semua Negara mengenai:

1. Penandatanganan, ratifikasi dan aksesi pada Protokol ini;
2. Tanggal mulai berlakunya Protokol ini dan setiap amandemen menurut Pasal 18;
3. setiap pengaduan menurut Pasal 19.

Pasal 21

1. Protokol ini, yang naskahnya dibuat dalam bahasa Arab, Cina, Inggris, Perancis, Rusia, dan Spanyol mempunyai kekuatan otentik yang sama dan wajib disimpan pada Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-bangsa.
2. Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-bangsa wajib mengirimkan salinan resmi dari Protokol ini kepada semua Negara-negara yang dimaksud pada pasal 25 Konvensi.

Optional Protokol ini diadopsi oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-bangsa pada tanggal 6 Oktober dan terbuka untuk penandatanganan, ratifikasi, dan aksesi sejak 10 Desember 1999. Optional Protocol mulai diberlakukan sejak 22 Desember 2000.

Indonesia telah menandatangani Optional Protocol pada Februari 2000 di Markas Besar Perserikatan Bangsa-bangsa.

Sumber :

Kelompok Kerja Convention Watch. *Hak Azasi Perempuan, Instrumen Hukum untuk Mewujudkan Keadilan Gender*. Pusat Kajian Wanita dan Jender, Universitas Indonesia.

Lampiran 3

Daftar Negara
yang Menandatangani dan Meratifikasi
Protokol Opsional CEDAW

Daftar Negara
yang Menandatangani dan Meratifikasi
Protokol Opsional CEDAW

*Sampai dengan tanggal 7 Januari 2005
terdapat 76 negara yang telah menandatangani Protokol Opsional CEDAW
dan 71 negara yang telah meratifikasi dan melakukan aksesi.*

NO	NEGARA PESERTA	Tanggal Penandatanganan	Tanggal Ratifikasi, Aksesi* (a)
1	Albania		23 Juni 2003 (a)
2	Andorra	9 Juli 2001	14 Oktober 2002
3	Argentina	28 Februari 2000	
4	Austria	10 Desember 1999	6 September 2000
5	Azerbaijan	6 Juni 2000	1 Juni 2001
6	Bangladesh	6 September 2000	6 September 2000
7	Belanda	10 Desember 1999	22 Mei 2002
8	Belarus	29 April 2002	3 Februari 2004
9	Belgia	10 Desember 1999	17 Juni 2004
10	Belize		9 Desember 2002 (a)
11	Benin	25 Mei 2000	
12	Bolivia	10 Desember 1999	27 September 2000
13	Bosnia & Herzegovina	7 September 2000	4 September 2002
14	Brazil	13 Maret 2001	28 Juni 2002
15	Bulgaria	6 Juni 2000	
16	Burkina Faso	16 November 2001	
17	Burundi	13 November 2001	
18	Chili	10 Desember 1999	

* Negara Peserta belum menandatangani protokol opsional secara terbuka, namun telah mengakui dan memberlakukannya sebagai hukum. Aksesi memiliki daya ikat sama dengan ratifikasi.

NO	NEGARA PESERTA	Tanggal Penandatanganan	Tanggal Ratifikasi, Aksesinya* (a)
19	Costa Rica	10 Desember 1999	20 September 2001
20	Denmark	10 Desember 1999	31 Mei 2000
21	Ecuador	10 Desember 1999	5 Februari 2002
22	El Salvador	4 April 2001	
23	Finlandia	10 Desember 1999	29 Desember 2000
24	Gabon		5 November 2004 (a)
25	Georgia		30 Juli 2002
26	Ghana	24 Februari 2000	
27	Guatemala	7 September 2000	9 Mei 2002
28	Guinea-Bissau	12 September 2000	
29	Hongaria		22 Desember 2000
30	Indonesia	28 Februari 2000	
31	Inggris dan Irlandia Utara		17 Desember 2004 (a)
32	Ireland	7 September 2000	7 September 2000
33	Islandia	10 Desember 1999	6 Maret 2001
34	Italia	10 Desember 1999	22 September 2000
35	Jerman	10 Desember 1999	15 Januari 2002
36	Kamboja	11 November 2001	
37	Kamerun		7 Januari 2005 (a)
38	Kanada		18 Oktober 2002 (a)
39	Kazakhstan	6 September 2000	24 Agustus 2001
40	Kolombia	10 Desember 1999	

* Negara Peserta belum menandatangani protokol opsional secara terbuka, namun telah mengakui dan memberlakukannya sebagai hukum. Aksesinya memiliki daya ikat sama dengan ratifikasi.

NO	NEGARA PESERTA	Tanggal Penandatanganan	Tanggal Ratifikasi, Aksesinya* (a)
41	Kroasia	5 Juni 2000	7 Maret 2001
42	Kuba	17 Maret 2000	
43	Kyrgyzstan		22 Juli 2002
44	Lesotho	6 September 2000	24 September 2004
45	Liberia	22 September 2004	
46	Libyan Arab Jamahiriya		18 Juni 2004
47	Liechtenstein	10 Desember 1999	24 Oktober 2001
48	Lithuania	8 September 2000	5 Agustus 2004
49	Luxembourg	10 Desember 1999	1 Juli 2003
50	Madagaskar	7 September 2000	
51	Malawi	7 September 2000	
52	Mali		5 Desember 2000 (a)
53	Mauritius	11 November 2001	
54	Mexico	10 Desember 1999	15 Maret 2002
55	Mongolia	7 September 2000	28 Maret 2002
56	Namibia	19 Mei 2000	26 Mei 2000
57	Nepal	18 Desember 2001	
58	Niger		30 September 2004 (a)
59	Nigeria	8 September 2000	22 November 2004
60	Norwegia	10 Desember 1999	5 Maret 2002
61	Panama	9 Juni 2000	9 Mei 2001
62	Paraguay	28 Desember 1999	14 Mei 2001
63	Perancis	10 Desember 1999	9 Juni 2000
64	Peru	22 Desember 2000	9 April 2001
65	Philippina	21 Maret 2000	12 November 2003
66	Polandia		22 Desember 2003 (a)

* Negara Peserta belum menandatangani protokol opsional secara terbuka, namun telah mengakui dan memberlakukannya sebagai hukum. Aksesinya memiliki daya ikat sama dengan ratifikasi.

NO	NEGARA PESERTA	Tanggal Penandatanganan	Tanggal Ratifikasi, Aksesinya* (a)
67	Portugal	16 Februari 2000	26 April 2002
68	Republik Ceko	10 Desember 1999	26 Februari 2001
69	Republik Dominika	14 Maret 2000	10 Agustus 2001
70	Romania	6 September 2000	25 Agustus 2003
71	Russian Federation	8 Mei 2001	28 Juli 2004
72	Sao Tome and Principe	6 September 2000	
73	Selandia Baru	7 September 2000	7 September 2000
74	Senegal	10 Desember 1999	26 Mei 2000
75	Serbia & Montenegro		31 Juli 2003 (a)
76	Seychelles	22 Juli 2002	
77	Sierra Leone	8 September 2000	
78	Siprus	8 Februari 2001	26 April 2002
79	Slovakia	5 Juni 2000	17 November 2000
80	Slovenia	10 Desember 1999	23 September 2004
81	Solomon Islands		6 Mei 2002
82	Spanyol	14 Maret 2000	6 Juli 2001
83	Sri Lanka		15 Oktober 2002 (a)
84	Swedia	10 Desember 1999	24 April 2003
85	Tajikistan	7 September 2000	
86	Thailand	14 Juni 2000	14 Juni 2000
87	The former Yugoslav Republic of Macedonia	3 April 2000	17 Oktober 2003
88	Timor-Leste		16 April 2003 (a)

* Negara Peserta belum menandatangani protokol opsional secara terbuka, namun telah mengakui dan memberlakukannya sebagai hukum. Aksesinya memiliki daya ikat sama dengan ratifikasi.

NO	NEGARA PESERTA	Tanggal Penandatanganan	Tanggal Ratifikasi, Akses[*] (a)
89	Turki	8 September 2000	29 Oktober 2002
90	Ukraina	7 September 2000	26 September 2003
91	Uruguay	9 Mei 2000	26 Juli 2001
92	Venezuela	17 Maret 2000	13 Mei 2002
93	Yunani	10 Desember 1999	24 Januari 2002

Sumber : <http://www.un.org/womenwatch/daw/>

* Negara Peserta belum menandatangani protokol opsional secara terbuka, namun telah mengakui dan memberlakukannya sebagai hukum. Aksesⁱ memiliki daya ikat sama dengan ratifikasi.

**SERI DOKUMEN KUNCI
KOMNAS PEREMPUAN**

Penyerahan Perkara kepada Komite CEDAW
untuk Meminta Intervensi terhadap
KEJAHATAN BERBASIS JENDER
SERTA DAMPAK JENDER DARI
PERISTIWA PEMBANTAIAN DI GUJARAT 2002

Seri Dokumen Kunci Komnas Perempuan yang keenam ini berisi sebuah laporan yang dibuat oleh para pejuang HAM perempuan di India kepada Komite CEDAW untuk meminta intervensi dalam penanganan kejahatan berbasis jender dan dampak jender dari peristiwa pembantaian yang terjadi di Gujarat pada tahun 2002.

Alasan Komnas Perempuan memberi perhatian khusus pada laporan ini : *Pertama*, dinamika jender dalam kasus ini banyak kemiripan dengan yang terjadi pada peristiwa kerusuhan Mei 1998 di Jakarta dan beberapa kota lain di Indonesia; *kedua*, laporan ini merupakan inisiatif dari gerakan perempuan yang bisa kita jadikan model untuk lebih proaktif mengakses dan memanfaatkan mekanisme internasional yang telah dikembangkan khusus untuk penegakan hak-hak perempuan.

Buku ini dilengkapi artikel lampiran berupa sebuah catatan seorang mantan anggota Komite CEDAW yang memberikan gambaran bukan saja tentang kesejarahan dan mekanisme CEDAW, tetapi juga tentang kinerja Pemerintah Indonesia dalam menjalankan kewajibannya sebagai penandatanganan konvensi.

PUBLIKASI
KOMNAS
PEREMPUAN

JI. LATUHARHARI 4B
JAKARTA 10310
TEL (62-21) 3903963
FAX (62-21) 3903922
EMAIL : mail@komnasperempuan.or.id
WEBSITE www.komnasperempuan.or.id