

KOMENTAR UMUM 7 (1997)

Hak atas Tempat Tinggal yang Layak:

Pengusiran Paksa (Pasal 11 [1])

Perjanjian Internasional atas Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya

1. Dalam Komentar Umum No. 4 (1991), Komite mengamati bahwa setiap orang harus memiliki kepastian kedudukan yang menjamin perlindungan hukum dari pengusiran paksa, kekerasan, dan ancaman-ancaman lainnya. Komentar ini menyimpulkan bahwa pengusiran paksa merupakan *prima facie* yang tidak sesuai dengan syarat-syarat Perjanjian. Setelah mempelajari sejumlah laporan tentang pengusiran paksa dalam tahun-tahun belakangan ini, termasuk contoh-contoh dimana kewajiban-kewajiban Negara yang dilanggar telah dikenali, Komite kini berada dalam posisi untuk memberikan klarifikasi lebih lanjut mengenai dampak dari praktek-praktek semacam ini dalam kaitannya dengan kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam Perjanjian.

2. Komunitas internasional telah lama mengakui bahwa pengusiran-paksa adalah persoalan yang serius. Pada tahun 1976, Konferensi Pemukiman Manusia PBB mencatat perlunya perhatian khusus pada “pelaksanaan operasi-operasi pembersihan besar haruslah saat konservasi dan rehabilitasi tidak memungkinkan dan ukuran-ukuran relokasi telah ditentukan. Pada tahun 1988, dalam Strategi Global Pemukiman tahun 2000, yang disahkan oleh Majelis Umum dalam resolusi 43/181, “kewajiban fundamental (pemerintah) untuk melindungi dan mengembangkan kawasan pemukiman dan lingkungan sekitarnya, bukannya merusak atau menghancurkannya” diakui. Agenda 21 menyatakan bahwa “setiap orang harus dilindungi oleh hukum dari pengusiran-paksa dari rumah atau tanah mereka.” Dalam Agenda Pemukiman, Pemerintah-pemerintah menyatakan diri “melindungi semua orang dari, dan memberikan perlindungan dan pemulihan oleh hukum dari pengusiran-paksa yang bertentangan dengan hukum, menjadikan hak asasi manusia pertimbangan; (dan) jika pengusiran itu tidak dapat dihindarkan, memastikan dengan cermat bahwa solusi-solusi alternatif yang sesuai sudah disediakan.” Komisi Hak Asasi Manusia juga telah mengindikasikan bahwa

“pengusiran-paksa adalah sebuah pelanggaran berat hak asasi manusia.” Bagaimanapun, walau penting, pernyataan-pernyataan itu masih menyisakan satu persoalan besar; yaitu penetapan kondisi-kondisi dimana pengusiran-paksa dibolehkan dan jenis perlindungan yang dibutuhkan untuk memastikan dihormatinya ketetapan-ketetapan Perjanjian terkait.

3. Penggunaan istilah “pengusiran-paksa,” dalam beberapa hal, bersifat problematis. Pernyataan ini cenderung mengesankan kesewenang-wenangan dan keilegalan. Bagaimanapun, menurut banyak pengamat, rujukan pada “pengusiran-paksa” adalah sebuah tautologi (pengulangan kata tanpa diimbahi kejelasan), sementara pengamat-pengamat lainnya mengkritik pernyataan “pengusiran-paksa” atas asumsi bahwa hukum yang relevan memberikan perlindungan yang memadai atas hak untuk mempunyai tempat tinggal yang sejalan dengan Perjanjian. Selain itu, istilah “pengusiran-paksa” tampak sangat subyektif berdasarkan nilai kegagalannya untuk merujuk pada kerangka-kerja hukum manapun. Komunitas internasional, terutama dalam konteks Komisi Hak Asasi Manusia telah memilih untuk merujuk pada “pengusiran-paksa,” terutama karena istilah alternatif yang diajukan juga mengandung cacat-cacat serupa.

4. Istilah “pengusiran-paksa” yang digunakan dalam Komentar Umum ini didefinisikan sebagai tindakan pemindahan sementara atau permanen yang bertentangan dengan keinginan sejumlah individu, keluarga, dan/atau komunitas atas tanah-tanah yang mereka kuasai, tanpa adanya ketetapan-ketetapan dan akses hukum yang layak atau perlindungan lainnya, larangan atas pengusiran-paksa tidak berlaku pada pengusiran yang dilakukan secara paksa yang berkaitan dengan hukum dan sejalan dengan ketetapan-ketetapan dalam Perjanjian Internasional Hak Asasi Manusia.

5. Praktek pengusiran-paksa semakin meluas dan menimpa masyarakat baik di negara-negara maju maupun negara-negara sedang berkembang. Di luar saling keterikatan dan ketergantungan antara hak-hak asasi manusia, pengusiran-paksa sering melanggar hak-hak lainnya. Dengan demikian, selain melanggar hak-hak yang tercantum dalam Perjanjian, praktek pengusiran-paksa juga berakibat pada dilanggarnya hak-hak sipil dan politik, misalnya hak untuk hidup, hak untuk

dilindungi, hak untuk tidak diusiknya privasi, keluarga, dan rumah, dan hak untuk menikmati kepemilikan secara tenteram.

6. Walaupun praktek pengusiran-paksa cenderung terjadi di kawasan-kawasan kumuh yang padat penduduk, pengusiran juga terjadi sehubungan dengan relokasi populasi, pemindahan internal, relokasi paksa dalam konteks konflik bersenjata, eksodus masal, dan pengungsian. Dalam konteks ini, hak atas tempat tinggal yang layak, tanpa adanya pengusiran-paksa, mungkin dilanggar melalui berbagai tindakan dan penghilangan yang selalu diatributkan pada Negara. Bahkan dalam situasi dimana ada perlunya memaksakan batasan-batasan pada sebuah hak, kesesuaian penuhnya dengan pasal 4 Perjanjian dibutuhkan agar batasan-batasan apa pun yang dipaksakan harus “hanya ditetapkan berdasar hukum sejauh batasan tersebut sesuai dengan karakteristik hak-hak ini (hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya) dan hanya ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan umum dalam sebuah masyarakat yang demokratis.”

7. Banyak contoh mengenai pengusiran-paksa dihubungkan dengan kekerasan, misalnya pengusiran yang dimunculkan oleh konflik bersenjata internasional, perselisihan intern, dan kekerasan komunal atau etnis.

8. Contoh-contoh lain pengusiran-paksa terjadi dengan dalih pembangunan. Pengusiran dapat pula berhubungan dengan konflik atas kepemilikan tanah, proyek-proyek pembangunan dan infrastruktur, misalnya pembangunan bendungan atau proyek pembangkit energi berskala-besar, melalui ukuran-ukuran akuisisi tanah yang dikaitkan dengan penataan kawasan kumuh, renovasi perumahan, program keindahan kota, pengosongan lahan untuk tujuan pertanian, spekulasi tanah yang tak terkendali, atau even-even olahraga besar seperti Olimpiade.

9. Pada intinya, kewajiban Negara terhadap Perjanjian dalam kaitannya dengan pengusiran-paksa dilandaskan pada pasal 11.1, dibaca secara berpasangan dengan ketentuan-ketentuan terkait lainnya. Pasal 2.1 mewajibkan Negara untuk memanfaatkan segala cara yang tepat untuk mengangkat hak atas tempat tinggal yang layak. Bagaimanapun, mengingat karakteristik dari praktek pengusiran-paksa,

rujukan dalam pasal 2.1 mengenai pencapaian yang progresif atas ketersediaan sumber daya jarang bersifat relevan. Negara sendiri harus menghentikan praktek pengusiran-paksa dan memastikan bahwa hukum diberlakukan atas para pelaku atau pihak ketiga yang melaksanakan pengusiran-paksa (sebagaimana didefinisikan dalam par. 3 di atas). Terlebih, pendekatan ini didukung oleh pasal 17.1 Perjanjian Internasional atas Hak-hak Sipil dan Politik yang sejalan dengan hak untuk tidak diusir secara paksa tanpa perlindungan yang layak. Ketetapan tersebut mengakui, *inter alia*, hak untuk dilindungi dari “usikan yang sewenang-wenang dan bertentangan dengan hukum” atas tempat tinggal seseorang. Patut dicatat bahwa kewajiban Negara untuk memastikan dihormatinya hak itu tidak diukur melalui berbagai pertimbangan yang menyangkut sumber-sumber daya yang tersedia.

10. Pasal 2.1 Perjanjian menuntut Negara untuk memanfaatkan “segala cara yang tepat,” termasuk penerapan ukuran-ukuran perundang-undangan, untuk mengangkat semua hal yang dilindungi di bawah Perjanjian. Walau Komite telah mengindikasikan, dalam Komentor Umum No.3 (1990), bahwa ukuran-ukuran itu sangat diperlukan dalam kaitannya dengan semua hak, jelaslah bahwa undang-undang yang menentang pengusiran-paksa adalah landasan penting bagi dibangunnya sebuah sistem perlindungan yang efektif. Undang-undang itu mesti meliputi ukuran-ukuran yang **(a)** memberikan peluang rasa aman bagi para pemilik rumah dan tanah, **(b)** sejalan dengan Perjanjian, dan **(c)** dirancang untuk secara ketat mengendalikan berbagai keadaan dimana pengusiran dapat saja terjadi. Undang-undang itu harus pula berlaku pada para pelaku yang bermain di belakang otoritas Negara atau yang bertanggung-jawab atas pengusiran tersebut. Terlebih, mengingat meningkatnya kecenderungan di sejumlah Negara yang mengurangi tanggung-jawabnya dalam sektor pemukiman, Negara harus memastikan bahwa undang-undang dan ukuran-ukuran lainnya cukup memadai untuk mencegah dan, jika perlu, menghukum para pelaku pengusiran-paksa yang dilakukan tanpa dasar hukum yang tepat, yaitu perorangan atau lembaga swasta. Karena itu, Negara harus meninjau berbagai undang-undang dan kewajiban terkait untuk memastikan bahwa semua itu telah sejalan dengan kewajiban-kewajiban yang timbul dari hak atas tempat tinggal yang layak dan mencabut atau merevisi undang-undang atau kebijakan yang tidak segaris dengan kondisi-kondisi di dalam Perjanjian.

11. Perempuan, anak-anak, remaja, manula, penduduk asli, kelompok minoritas etnis dan lainnya, serta orang-orang dan kelompok-kelompok rawan lainnya menjadi korban praktek pengusiran-paksa. Kaum perempuan adalah yang paling rawan dengan adanya diskriminasi yang kerap terjadi sehubungan dengan hak atas properti (termasuk kepemilikan rumah) atau hak atas akses properti atau akomodasi, dan rawannya mereka terhadap tindak perkosaan dan pelecehan seksual jika dibuat tidak memiliki tempat tinggal. Ketentuan non-diskriminasi dalam pasal 2.2 dan 3 Perjanjian mewajibkan Pemerintah untuk memastikan bahwa, dimana pun terjadi pengusiran, ukuran-ukuran yang tepat harus digunakan untuk memastikan tidak terlibatnya unsur diskriminasi.

12. Dimana pengusiran dapat dibenarkan, misalnya dalam kasus tidak dibayarnya uang sewa yang berlarut-larut atas properti sewaan tanpa alasan yang rasional, penting bagi ororitas terkait untuk memastikan bahwa pengusiran itu dilaksanakan dengan sebuah cara yang dijamin oleh hukum yang sejalan dengan Perjanjian dan bahwa semua sumber daya dan pemulihan oleh hukum disediakan bagi pihak-pihak yang terimbas.

13. Pengusiran paksa dan penggusuran rumah sebagai sebuah ukuran hukuman juga tidak sejalan dengan norma-norma Perjanjian. Selain itu, Komite menekankan kewajiban-kewajiban yang tercantum dalam Konvensi Jenewa 1949 dan Protokol 1997 yang berkenaan dengan larangan terhadap pemindahan populasi sipil dan penghancuran properti pribadi karena hal ini berkaitan dengan pengusiran paksa.

14. Negara harus memastikan, sebelum pelaksanaan pengusiran, terutama yang melibatkan kelompok-kelompok besar, bahwa seluruh alternatif yang tersedia telah dijajaki dalam pembicaraan dengan orang-orang yang terimbas, dengan tujuan untuk menghindari, setidaknya meminimalkan, penggunaan kekerasan. Pemulihan atau prosedur hukum harus disediakan bagi mereka yang terkena dampak perintah pengusiran. Negara harus juga mempertimbangkan bahwa segenap individu terkait mempunyai hak atas kompensasi yang layak untuk properti apa pun, baik pribadi maupun nyata, yang terimbas. Dalam hal ini, penting untuk mengingat pasal 2.3 Perjanjian Internasional atas Hak-hak Sipil dan Politik, yang menuntut Negara untuk memastikan adanya sebuah “pemulihan yang efektif” bagi orang-orang yang

haknya telah dilanggat dan kewajiban dari “otoritas yang kompeten (untuk memaksakan pemulihan itu setelah diputuskan.”

15. Dalam kasus-kasus dimana pengusiran dinilai dapat dibenarkan, pengusiran itu harus dilaksanakan sejalan dengan ketetapan-ketetapan dari hukum hak asasi manusia internasional yang relevan dan dengan prinsip-prinsip umum kerasionalan dan keproporsionalan. Dalam hal ini, penting untuk mengingat Komentar Umum 16 Komite Hak Asasi Manusia, yang berkaitan dengan pasal 17 Perjanjian Internasional atas Hak-hak Sipil dan Politik, yang menyatakan bahwa usikan terhadap rumah seseorang hanya dapat dilaksanakan “dalam kasus-kasus yang divisualisasikan oleh hukum.” Komite mengamati bahwa hukum “harus sejalan dengan berbagai ketetapan, tujuan, dan sasaran Perjanjian dan harus, setiap saat, bersifat rasional dalam kondisi-kondisi tertentu.” Komite juga mengindikasikan bahwa “perundang-undangan terkait harus menyatakan rincian kondisi dimana usikan semacam itu diizinkan.”

16. Perlindungan prosedural yang tepat dan proses yang diharapkan adalah dua aspek penting dari hak asasi manusia, tetapi terutama penting dalam kaitannya dengan persoalan seperti pengusiran paksa yang secara langsung memunculkan sejumlah besar hak yang diakui dalam kedua Perjanjian Internasional atas Hak Asasi Manusia. Komite mempertimbangkan bahwa perlindungan prosedural yang harus diterapkan berkaitan dengan pengusiran paksa meliputi: **(a)** sebuah peluang atas pembicaraan yang tulus dengan orang-orang yang terimbas; **(b)** pemberitahuan yang memadai dan rasional kepada semua orang yang terimbas mengenai jadwal pelaksanaan pengusiran; **(c)** informasi mengenai pengusiran-pengusiran yang diajukan, dan, bilamana memungkinkan, mengenai fungsi alternatif dari tanah atau rumah itu, yang harus tersedia dalam waktu singkat bagi semua orang yang terimbas; **(d)** khususnya jika melibatkan kelompok-kelompok masyarakat, para pejabat pemerintah atau wakil-wakil mereka harus hadir selama pelaksanaan pengusiran; **(e)** semua orang yang melaksanakan pengusiran itu harus diidentifikasi secara tepat; **(f)** pengusiran tidak boleh dilaksanakan dalam cuaca buruk atau pada malam hari kecuali memang dikehendaki oleh orang-orang yang terimbas; **(g)**

ketetapan atas pemulihan oleh hukum; dan **(h)** ketetapan, sejauh memungkinkan, atas bantuan hukum bagi orang-orang yang membutuhkannya untuk menuntut kompensasi melalui pengadilan.

17. Pengusiran tidak boleh menjadikan individu-individu tidak berumah atau rawan terhadap pelanggaran hak-hak asasi manusia lainnya. Dimana orang-orang yang terimbas tidak mampu menyediakan berbagai kebutuhan mereka sendiri, Negara harus menerapkan segala ukuran yang tepat, untuk memaksimalkan sumber daya tersedia, untuk memastikan bahwa perumahan, pemukiman, atau akses alternatif atas tanah yang produktif, tergantung kasusnya, tersedia.

18. Komite menyadari bahwa proyek-proyek pembangunan yang serius oleh kelompok-kelompok internasional di dalam teritorial Negara telah mengakibatkan sejumlah pengusiran paksa. Dalam hal ini, Komite menekankan Komentar Umum No.2 (1990) yang menyatakan, *inter alia*, bahwa kelompok-kelompok internasional harus cermat menghindari keterlibatan dalam proyek-proyek yang, sebagai contoh...mengangkat atau menguatkan diskriminasi terhadap berbagai individu atau kelompok karena bertentangan dengan Perjanjian, atau melibatkan pengusiran berskala-besar atau pemindahan orang-orang tanpa ketetapan-ketetapan atas perlindungan dan kompensasi yang layak. Setiap upaya harus dilakukan, di tiap fase proyek pembangunan, untuk memastikan bahwa hak-hak yang tercantum dalam Perjanjian telah sepenuhnya dipertimbangkan.”

19. Sejumlah istitusi, seperti Bank Dunia dan *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)* telah menyepakati pedoman relokasi dan/atau pemukiman-kembali dengan tujuan untuk membatasi skala penderitaan manusia yang berhubungan dengan pengusiran paksa. Praktek-praktek itu kerap menyertai proyek-proyek pembangunan berskala-besar, seperti pembangunan bendungan dan proyek-proyek pembangkit energi lainnya. Kepatuhan penuh terhadap pedoman, sejauh mencerminkan kewajiban-kewajiban yang tercantum dalam Perjanjian, adalah penting bagi Perjanjian, baik dari pihak kelompok-kelompok itu maupun Negara. Dalam hal ini, Komite mengingat Deklarasi dan

Program Tindakan Wina supaya “walau pembangunan memfasilitasi penikmatan hak asasi manusia, minimnya pembangunan tidak boleh dipakai sebagai pembenaran atas pelanggaran hak-hak asasi manusia yang diakui internasional” (Bagian 1, par. 10).

20. Berkenaan dengan pedoman pelaporan yang disepakati oleh Komite, Negara dituntut untuk menyediakan berbagai macam informasi yang penting bagi praktek pengusiran paksa. Hal ini meliputi informasi yang berhubungan dengan **(a)** “jumlah orang yang diusir dalam kurun waktu lima tahun dan jumlah orang yang saat ini kekurangan perlindungan hukum terhadap pengusiran yang sewenang-wenang atau sejenisnya,” **(b)** “perundang-undangan, yang berkenaan dengan hak-hak penyewa dari properti yang disewa, atas perlindungan dari pengusiran,” dan **(c)** “perundang-undangan melarang; segala bentuk pengusiran.”

21. Informasi juga dinilai sebagai “ukuran-ukuran yang diambil selama, *inter alia*, program-program pembenahan kawasan kumuh, proyek-proyek pembangunan- ulang, persiapan even-even internasional (Olimpiade dan kompetisi olahraga lainnya, pertunjukan, konferensi, dll.), kampanye ‘kota yang indah’, dsb. yang menjamin perlindungan dari pengusiran atau menjamin pemukiman-kembali yang didasarkan pada kesepakatan yang saling menguntungkan, oleh semua orang yang tinggal di atau dekat kawasan-kawasan yang terimbas.” Bagaimanapun, hanya sedikit Negara yang menyertakan informasi yang diperlukan dalam laporan mereka kepada Komite. Karena itu, Komite beritikad untuk menekankan pentingnya pencantuman informasi itu.

22. Sejumlah Negara telah mengindikasikan bahwa informasi semacam ini tidak tersedia. Komite mengingat bahwa pengawasan yang efektif atas hak atas tempat tinggal yang layak, baik oleh Pemerintah terkait atau oleh Komite, tidak mungkin terlaksana dengan tidak adanya pengumpulan data yang diperlukan dan akan menuntut semua Negara agar memastikan bahwa data yang diperlukan itu dikumpulkan dan dicantumkan dalam laporan-laporan yang diserahkan kepada mereka di bawah Perjanjian.

CATATAN

1. Laporan *Habitat: United Nations Conference on Human Settlements*, Vancouver, 31 Mei-11 Juni 1976 (A/CONF.70/15), bab II, saran B.8, par. C (ii).
2. Laporan Komisi Pemukiman Manusia dalam sesi kesebelasnya.
Lampiran (A/43/8/ Add.I), par. 13.
3. Report of the Konferensi Lingkungan Hidup dan Pembangunan PBB, Rio de Janeiro, 3-14 Juni 1992, Volume I (A/CONF.151/26/Rev.I (vol.I)), Annex 11, Agenda 21, bab. 7.9 (b).
4. Report of the Konferensi Pemukiman PBB (Habitat II) (A/CONF.165/14), annex 11, *The Habitat Agenda*, par. 40 (n).
5. Resolusi Komisi Hak Asasi Manusia 1993/77, par. 1.
6. E/1990/23, annex III, par. 6 dan 8 (d).
7. E/C.12/1990/8, annex IV.
8. Ibid.