

**PENYINGKIRAN SECARA PAKSA DAN
HAK ASASI MANUSIA**

Lembar Fakta No. 25

Kampanye Dunia untuk Hak Asasi Manusia

Konperensi Dunia tentang Hak Asasi Manusia juga menegaskan bahwa Konperensi mencemaskan dan mengutuk situasi dan pelanggaran berat yang secara serius menghalangi penikmatan sepenuhnya setiap hak asasi manusia yang terus berlangsung di berbagai bagian dunia. Pelanggaran serta halangan-halangan tersebut termasuk kemiskinan, kelaparan dan penolakan lainnya terhadap hak ekonomi, sosial dan budaya.

*Deklarasi dan Program Aksi Wina**

Bagian 1, ayat 30

**Hari pertama ketika mereka datang,
mereka bicara pada kita tentang kemajuan
mereka mengukur tanah kita
dan kita hanya terdiam
Hari kedua ketika mereka datang,
mereka menduduki rumah-rumah kita.....
mereka mengusir anak-anak kita dari rumah
dan kita hanya terdiam.....**

**Hari ketigaair menenggelamkan segalanya
dan
karena kita hanya diam
kita tidak pernah bisa berbuat apapun**

Akankah kita biarkan hal ini terulang kembali?

KORBAN PENGUSIRAN

1. PENDAHULUAN

*Praktek pengusiran secara paksa merupakan pelanggaran berat terhadap hak asasi manusia,
khususnya hak atas perumahan yang layak
Resolusi Komisi Hak Asasi Manusia 1993/77¹
(Ayat 1)*

Hukum internasional tentang hak asasi manusia menetapkan aturan dan prinsip yang menyentuh seluruh segi kehidupan. Hal ini tercermin dalam penegasan kembali oleh masyarakat internasional mengenai sifat tidak terpisahkan dan saling tergantung antara seluruh hak asasi manusia, baik dalam masalah sipil, budaya, ekonomi, sosial maupun politik.

* Ditetapkan oleh Konperensi Dunia tentang Hak Asasi Manusia, Wina, tanggal 23 Juni 1993 (A/CONF.157/24 (Jilid I), Bab III).

¹ Lihat Lampiran I.

Prinsip persamaan yang tidak dapat diingkari dari semua hak asasi manusia, yang saat ini ditegaskan dalam ketentuan instrumen hak asasi manusia internasional, sangat nyata pada saat dilakukan pemeriksaan terhadap pelanggaran berkaitan dengan bukan hanya satu hak saja, tapi suatu lingkup luas hak asasi manusia. Salah satu bentuk pelanggaran terhadap hak asasi manusia adalah dilakukannya pengusiran secara paksa: pemindahan orang-orang, keluarga atau masyarakat dari rumah, tanah atau lingkungannya, yang bertentangan dengan keinginan mereka, dilakukan secara langsung maupun tidak langsung oleh Negara.

Pada awalnya, pengusiran paksa mungkin tidak dipandang sebagai suatu persoalan hak asasi manusia, namun lebih sebagai efek samping dari pembangunan, pembaharuan kota, akibat pertikaian bersenjata, atau suatu aspek dari perlindungan lingkungan atau pembangkit energi melalui bendungan hidro elektrik, misalnya. Akan tetapi apabila seseorang terus menerus diancam atau benar-benar menjadi korban tindakan pengusiran paksa dari rumah atau tanahnya, jelas hal ini merupakan suatu masalah yang paling tidak adil, yang dapat dihadapi oleh seseorang, keluarga, rumah tangga atau masyarakat.

Perasaan tidak aman yang terus menerus dirasakan orang-orang yang diancam oleh perilaku semacam ini, dan ditambah lagi dengan tindak kekerasan fisik yang seringkali dipergunakan dalam melakukannya, mulai menimbulkan berbagai trauma individual maupun kolektif pada mereka yang menghadapi kemungkinan pengusiran paksa. Tidak ada satu orang pun yang rela diusir.

Ditolerir dalam sebagian besar masyarakat dan secara resmi dianjurkan di berbagai masyarakat, pengusiran meruntuhkan apa yang telah dibangun oleh penduduk selama berbulan-bulan, bertahun-tahun dan bahkan kadangkala berpuluh tahun, sehingga menghancurkan kehidupan, kebudayaan, masyarakat, keluarga dan rumah jutaan orang di seluruh dunia setiap tahunnya.

Bukannya menawarkan jalan keluar terhadap krisis perkotaan dan krisis perumahan, pengusiran paksa justru menghancurkan tempat tinggal dan permukiman manusia yang dianggap rumah, dan mungkin lebih tepat disebut sebagai metode “menghilangkan rumah,” daripada sebagai praktek yang mencerminkan suatu tanggapan konstruktif dan berorientasi manusiawi atas krisis perumahan global yang terus berlangsung.

Program-program hak asasi manusia PBB telah makin banyak memberikan perhatian kepada praktek pengusiran paksa pada tahun-tahun terakhir ini, yang membuktikan adanya perhatian serius tingkat global terhadap pengusiran penduduk dari kediaman mereka, yang seringkali dilakukan dengan kekerasan. Organisasi ini melakukan sejumlah inisiatif dalam upaya membahas sebab-sebab struktural pemindahan penduduk, dan memberikan tanggapan efektif untuk membantu dan melindungi penduduk yang dipindahkan, termasuk upaya yang dilakukan Komisi Tinggi Untuk Pengungsi PBB, perwakilan Sekretaris Jenderal untuk penduduk yang dipindahkan secara internal, Komite Palang Merah Internasional, dan lain-lain.

Beberapa orang telah memberi nama bagi era di mana kita hidup sebagai “abad pengungsian.” Sejarah baru telah memperlihatkan ratusan juta orang diusir paksa dari rumah, tanah dan masyarakatnya dengan berbagai sebab. Setiap tahun, paling tidak terdapat 10 juta orang diusir paksa, melampaui jumlah penduduk yang pindah dari tempat asalnya akibat pengungsian internal, pembasmian etnis, arus pengungsi, dan wujud lain dari pemindahan penduduk karena terpaksa.

Pengusiran paksa tidak terbatas pada wilayah pedesaan di mana pembangunan reservoir (tempat penampungan air) dan proyek pembangunan gedung yang terkait dengan bendungan atau pekerjaan infrastruktur dilakukan, atau manakala petani atau penduduk asli diusir dari tanah yang telah mereka miliki dan kelola secara tradisional. Wilayah perkotaan juga makin meningkat menjadi kancah pengusiran paksa dalam skala sangat besar. Pada beberapa kota, telah didata adanya pengusiran terhadap ratusan ribu orang dalam waktu satu hari. Dalam salah satu kota besar di Afrika pada tahun 1990, 300.000 orang dipisahkan dari rumah dan harta mereka dalam waktu beberapa jam tanpa diberi peringatan, kompensasi, penampungan atau

ganti rugi secara hukum. Mereka telah membangun lingkungan tersebut selama 30 tahun sebelum akhirnya terjadinya pengusiran.

Pertumbuhan kota yang cepat, kekuatan ekonomi global, upaya penyesuaian struktural, pencabutan campur tangan Negara untuk menjamin hak kelompok lemah, diskriminasi sistematis yang sedang dan sering, dan kekuatan-kekuatan lain, juga telah mengakibatkan tingginya tingkat pengusiran paksa.

Pada tahun-tahun terakhir, terdapat pengakuan internasional terhadap dampak negatif pada hak asasi manusia yang dapat dan sering muncul akibat pengusiran paksa. Munculnya konsensus global tentang tidak dapat diterimanya pengusiran paksa merupakan bukti yang semakin kuat. Salah satu Pelapor Khusus PBB menegaskan bahwa “masalah pemindahan paksa dan pengusiran paksa pada tahun-tahun terakhir ini telah masuk ke dalam agenda hak asasi manusia internasional, karena praktek-praktek tersebut dianggap telah menjadi bahaya besar dan merusak hak dasar dalam bidang sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya sejumlah besar orang, baik perorangan maupun kelompok (E/CN.4/Sub.2/1993/8 ayat 21). Berbagai badan PBB telah menyatakan bahwa pengusiran paksa merupakan “pelanggaran berat terhadap hak asasi manusia, dan Pemerintah-pemerintah tertentu telah diminta untuk membasminya sampai pada tingkat yang semaksimal mungkin.

Lembar Fakta ini membahas masalah pengusiran paksa dalam kerangka kerja hak asasi manusia internasional, dan menguraikan hubungan yang jelas antara pengusiran paksa dan hak asasi manusia. Dibuat pula di sini uraian mengenai hukum internasional, regional, nasional dan daerah yang relevan, serta perkembangan-perkembangan lain mengenai topik ini.

Apakah Pengusiran Paksa Itu?

Praktek pengusiran paksa melibatkan pemindahan secara paksa orang-orang dari rumah atau tanah mereka, yang dapat dimintakan pertanggung-jawabannya pada Negara, baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini menyangkut penghapusan secara efektif atas kemungkinan bagi orang-orang atau kelompok untuk hidup dalam rumah, tempat tinggal atau wilayah tertentu, dan pemindahan orang atau kelompok yang terusir, baik dengan bantuan (pada kasus permukiman kembali), ataupun tanpa bantuan (tanpa permukiman kembali), ke wilayah lain.

Terdapat bermacam-macam penyebab pengusiran paksa. Praktek tersebut dapat dilakukan sehubungan dengan pembangunan dan proyek infrastruktur, khususnya bendungan dan proyek infrastruktur lainnya, penguasaan atau pengambilalihan tanah, peraturan perumahan atau reklamasi tanah, acara internasional yang bergengsi (olimpiade, pekan raya dunia, dll.), tanah tak bertuan atau spekulasi perumahan, perbaikan rumah, pembangunan kembali suatu kota atau prakarsa mempercantik kota, dan relokasi massal atau program permukiman kembali.

Praktek pengusiran paksa mempunyai kesamaan karakteristik dengan fenomena terkait seperti perpindahan penduduk, perpindahan orang-orang di dalam negeri, pemindahan paksa selama, atau sebagai akibat atau sasaran pertikaian bersenjata, pembasmian etnis, eksodus massal, gerakan kaum pengungsi, dan lain-lain. Kegiatan PBB sehubungan dengan pemindahan ditujukan untuk memusatkan perhatian pada manifestasi praktek-praktek ini dalam konteks pertikaian bersenjata, sasaran ancaman berdasarkan etnik atau agama, atau situasi yang mengakibatkan runtuhnya ketertiban dan hukum.

Sekelompok orang yang tidak selalu masuk dalam bidang kegiatan PBB adalah mereka yang terusir secara paksa dari rumah, tanah dan masyarakat mereka di luar konteks perang, pertikaian internal, kelaparan atau disintegrasi sosial. Demikian pula, orang-orang terusir tidak selalu termasuk dalam kategori orang yang “dipindahkan di dalam negeri,” walaupun mungkin inilah yang mereka alami.

Akibatnya, mereka yang secara permanen dipaksa mengosongkan rumahnya karena adanya suatu pembangunan berskala

besar atau proyek konstruksi, operasi pembersihan daerah kumuh, pembaharuan kota, perintah pembelian wajib, upaya-upaya untuk mengambil alih, dan “*eminent domain*” (yaitu hak pemerintah untuk mengambil hak milik pribadi demi kepentingan umum) yang lazim digunakan pemerintah sebagai alasan, upaya perlindungan lingkungan, spekulasi tanah, perumahan, dan pada sejumlah alasan lain yang diklasifikasikan sebagai kelompok khusus orang-orang yang memerlukan perlindungan berdasarkan hukum hak asasi manusia internasional.

Walaupun terdapat sejumlah persamaan seperti disebutkan di atas, namun beberapa faktor kunci membedakan pengusiran paksa dari bentuk-bentuk lain pemindahan orang-orang, misalnya pemindahan orang di dalam negeri, eksodus massal, arus pengungsi dan pertukaran penduduk.

Pertama, pengusiran paksa selalu bisa dihubungkan dengan keputusan, perundang-undangan atau kebijakan tertentu dari Negara, atau dengan kegagalan Negara melakukan campur tangan dalam rangka menghentikan pengusiran paksa oleh pihak ketiga. Tanggung jawab Negara atas sebagian besar bentuk pemindahan penduduk secara paksa nampaknya selalu terbukti. Dalam kasus pengusiran paksa, seringkali Pemerintah terlibat secara aktif dalam tindakan memindahkan orang-orang dari rumah mereka. Dalam bentuk lain pemindahan orang, mungkin saja orang-orang melarikan diri dengan alasan keamanan dan keselamatan pribadi (walaupun Pemerintah mungkin sangat bertanggung jawab karena gagal mencegah kondisi yang tidak aman ini). Kegiatan internasional yang berkenaan dengan pengusiran paksa, telah menetapkan perbedaan antara praktek-praktek ini dan praktek yang terkait dengan pengusiran paksa melewati perbatasan internasional dan tindakan deportasi lainnya.

Kedua, dalam pengusiran paksa selalu saja terdapat suatu unsur “kekuatan” atau paksaan dalam pengusiran paksa. Pengusiran paksa sering disertai perusakan yang tidak dapat diperbaiki pada rumah-rumah orang bersangkutan, kadangkala sebagai bentuk hukuman atas kegiatan politik atau kegiatan lainnya. Dalam salah satu negara, pejabat pemerintah telah mengumumkan maksud mereka untuk mengusir dan mendeportasi setiap imigran yang tinggal dalam rumah yang digolongkan sebagai penuh sesak. Perintah pengusiran, dengan ataupun tanpa sandaran hukum, hampir selalu mengawali atau menyertai praktek pengusiran paksa. Tidak demikian yang terjadi dalam kasus pemindahan orang di dalam negeri (*internal displacement*).

Ketiga, semua pengusiran paksa pada dasarnya telah direncanakan, ditentukan dan kadangkala diumumkan sebelum dilaksanakan. Misalnya, merupakan hal biasa apabila pengumuman pemerintah atau keputusan hukum hakim disampaikan sebelum pengusiran dilaksanakan, atau apabila rencana pengusiran dimasukkan ke dalam proyek pembangunan atau kebijakan lain pemerintah. Lebih jauh lagi pemindahan orang atau pengurangan subsidi perumahan bagi kelompok berpenghasilan rendah, misalnya, dapat mempunyai dampak menyedihkan terhadap sejumlah orang dalam masyarakat tertentu.

Keempat, pengusiran paksa dapat berpengaruh baik bagi perorangan ataupun kelompok, dan dapat berbentuk massal atau dalam skala kecil. Awal upaya penelaahan terhadap praktek-praktek ini dari kaca mata hak asasi manusia, harus dimulai pada dampak langsung pengusiran paksa terhadap hak asasi manusia seseorang atau kelompok bersangkutan. Sementara praktek-praktek pengusiran paksa itu sendiri sudah merupakan pelanggaran hak asasi manusia, namun ia juga dapat membahayakan sejumlah hak asasi manusia lainnya saat pengusiran tersebut terjadi. Dalam keadaan tertentu dan berdasarkan persyaratan-persyaratan khusus, pengusiran paksa dapat saja sejalan dengan standar hak asasi manusia internasional. Pengusiran-pengusiran tersebut dapat diklasifikasikan “Pengeluaran orang secara sah.” Walaupun begitu perbedaan ini harus diterjemahkan dalam pengertian yang sangat terbatas. Sebagai suatu cara untuk membedakan pengusiran paksa dengan pengeluaran orang secara sah, seringkali dipergunakan istilah “pengusiran sewenang-wenang,” “pengusiran melawan hukum,” dan “pengusiran yang tidak adil.”

Komite untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya memberikan penekanan pada pengusiran paksa, dan dalam Komentar

Umum No. 4 (1991) tentang Hak atas Perumahan yang Layak² menegaskan bahwa “kasus-kasus pengusiran paksa terutama sangat tidak sesuai dengan semangat [Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya] dan hanya dapat dinilai dalam keadaan sangat khusus, sesuai dengan prinsip-prinsip hukum internasional yang relevan” (ayat 18).

Kalimat “keadaan khusus” sangatlah penting. Dengan mengidentifikasi secara tepat keadaan tersebut, dapat ditentukan jenis pengusiran paksa mana yang tidak dapat diterima. Demikian pula, harus dibedakan antara mereka yang terancam pengusiran paksa sementara mereka secara damai bertempat tinggal dalam suatu tempat, dan mereka yang secara aktif telah melawan kewajiban hukum atau kewajiban kontraktual terhadap pemilik rumah dan/atau penghuni, atau orang-orang yang dikuasakan oleh pemilik rumah atau tanah tersebut.

Kegiatan yang dapat merupakan “keadaan khusus” termasuk: (a.) pernyataan diskriminasi ras atau diskriminasi lainnya, penyerangan atau ancaman oleh pemilik atau penghuni tetap terhadap tetangganya; (b) perusakan rumah sewaan tanpa alasan yang sah; (c) terus menerus tidak membayar sewa meskipun mampu membayar, tidak dipenuhinya kewajiban pemilik rumah untuk menjamin tempat tersebut layak huni; (d) perilaku anti sosial berkepanjangan yang mengancam, menghina atau mengintimidasi para tetangga, atau perilaku yang selalu mengancam kesehatan atau keamanan umum; (e) tindak kejahatan nyata sebagaimana dirumuskan oleh hukum, yang mengancam hak orang lain; (f) pendudukan yang melawan hukum atas properti yang tidak berpenghuni saat pendudukan tersebut berlangsung; (g) pendudukan tanah atau rumah milik penduduk oleh warga negara dari Negara penjajah.

Sejumlah pengusiran paksa seringkali dinyatakan “tidak terelakkan,” “tidak dapat dihindarkan” atau “harus dilakukan demi kemajuan atau pembangunan.” Praktek-praktek ini seringkali dinyatakan pemerintah sebagai telah sesuai dengan ketentuan hukum internasional. Hal ini terutama terjadi dalam kasus penguasaan atau pendudukan tanah atau perumahan, oleh orang-orang atau kelompok yang tidak mampu memiliki akses hukum terhadap sumber perumahan, karena tidak tersedianya pilihan-pilihan tersebut. Dalam kasus tersebut, Pemerintah harus bertindak dengan hati-hati sesuai dengan kewajiban mereka sehubungan dengan hak atas perumahan yang layak.

Akan tetapi kasus-kasus tersebut perlu dipelajari satu persatu, mengingat luasnya perbedaan antara berbagai wujud pengusiran tersebut. Sebagai contoh, beberapa Negara menganggap bahwa pendudukan suatu tempat merupakan tindak kejahatan, khususnya ketika hal itu terjadi pada tanah umum. Dalam setiap kasus, semua orang yang terancam pengusiran paksa – apapun alasan kegiatan yang direncanakan tersebut – harus benar-benar memperoleh penyelesaian hukum atau upaya-upaya lain yang melindungi hak asasi mereka.

Meskipun larangan menyeluruh tentang pembangunan kembali yang mengakibatkan pemindahan orang di wilayah perkotaan sulit untuk diterapkan, faktor-faktor khusus yang penting adalah skala perpindahan, cara pemindahan dilakukan -- hanya sedikit berunding atau tidak berunding sama sekali dengan orang-orang bersangkutan, -- tidak adanya penghormatan terhadap hak orang-orang yang diusir, tidak adanya usaha mengembangkan cara-cara memperkecil skala pengusiran dan kekacauan yang dialami oleh mereka yang dipaksa keluar dari rumahnya.

Kerugian Kemanusiaan Akibat Pengusiran Paksa

Walaupun beberapa jenis pengusiran paksa mungkin tidak dapat dihindari, kerugian kemanusiaan yang diakibatkannya sangatlah luas, sehingga setiap pembenaran atasnya harus dianalisis dalam kerangka kerja hak asasi manusia. Perempuan, anak-anak, pemuda, penduduk asli, kelompok minoritas berdasarkan suku, ras, agama atau minoritas lainnya, kelompok sosial berpenghasilan rendah, penduduk jajahan, dan mereka yang tidak memiliki jaminan hukum untuk menghuni, cenderung

²E/1992/23, Lampiran 3.

mengalami penderitaan secara tidak proporsional akibat praktek pengusiran paksa.

Seperti disebutkan dalam laporan Sekretaris Jenderal kepada Komisi Kedudukan Perempuan, pemindahan dan pengusiran penduduk harus dihindari, terutama karena akan menambah kerentanan perempuan dan anak-anak dan karena perempuan memikul beban terberat dari sebuah masyarakat yang traumatik dan terusir (E/CN.6/1994/3 ayat 5). Komentator lain menyatakan bahwa “dari sifatnya sendiri, pemindahan penduduk merupakan proses yang mengacaukan dan menyakitkan. Dari segi ekonomi dan budaya...hal ini menciptakan resiko tinggi terhadap pemiskinan yang secara khas terjadi pada satu atau beberapa dimensi berikut: tidak memiliki tanah, pekerjaan, dan rumah, marginalisasi, kelangkaan makanan, kegilaan dan disartikulasi sosial”³

Orang-orang yang terusir tidak hanya kehilangan rumah dan lingkungan tempat mereka seringkali menanamkan sebagian besar modalnya selama bertahun-tahun, tetapi juga sering dipaksa untuk melepaskan barang milik pribadinya. Hal ini terjadi karena biasanya mereka tidak diberi peringatan sebelum buldozer atau pasukan pembongkar menghancurkan tempat tinggal mereka. Orang-orang yang terusir juga sering kehilangan lingkungan tetangga yang saling membantu. Tetangga tersebut merupakan jaring pengaman atau jaring pertahanan untuk berlindung berkaitan dengan biaya pada waktu sakit, penghasilan yang menurun atau saat kehilangan pekerjaan, dan yang membuat sejumlah pekerjaan dapat dilakukan secara bergotong royong. Seringkali pula mereka kehilangan satu sumber kehidupan atau lebih, saat mereka dipaksa untuk pergi dari wilayah tempat mereka mempunyai pekerjaan atau sumber penghasilan.

Dalam kasus di mana ada ketentuan bagi permukiman kembali, tempatnya hampir selalu berada dalam jarak yang jauh. Di tempat yang sedikit sekali – atau bahkan tanpa – didukung oleh infrastruktur dan pelayanan-pelayanan inilah orang-orang diharapkan mendirikan kembali kediaman mereka. Orang-orang yang terusir jarang menerima bantuan keuangan untuk membangun kembali, atau kompensasi atas pengusiran.

Kerugian kemanusiaan pada pengusiran paksa sungguh substansial dan dapat membawa suatu akibat negatif tambahan berjangkauan luas terhadap hidup dan kehidupan orang-orang terusir, termasuk sebagai berikut: melipatgandakan pemiskinan perorangan dan sosial, termasuk kehilangan rumah, dan tumbuhnya perkampungan kumuh baru; trauma fisik, kejiwaan dan emosi; tidak adanya jaminan untuk masa depan; kesulitan pengobatan dan serangan penyakit; biaya transportasi yang bertambah tinggi; kehilangan sumber kehidupan dan tanah; kondisi perumahan yang semakin buruk; luka fisik atau kematian akibat pelanggaran sewenang-wenang; dipindahkannya anak-anak dari sekolah; penangkapan atau pemenjaraan terhadap mereka yang menentang pengusiran; hilangnya kepercayaan para korban terhadap sistem hukum dan politik; kurangnya rumah murah yang tersedia; pemisahan secara rasial; hilangnya lingkungan budaya yang penting; penyitaan barang-barang dan harta pribadi; meningkatnya biaya perumahan; tidak ada pilihan akomodasi; menjadikan upaya menolong diri sendiri (*self-help*) sebagai tindak pidana; meningkatkan isolasi sosial; ketegangan dengan penduduk yang telah berada di area permukiman kembali.

Berbagai macam upaya telah dicoba pada berbagai tingkatan untuk memberi pedoman terhadap proses pengusiran, sehingga mengurangi kerugian dan penderitaan yang diakibatkannya. Dorongan untuk menetapkan pedoman tersebut jelas berasal dari ditemukannya akibat negatif terhadap kemanusiaan yang disebabkan oleh proses ini.

Salah satu pedoman tersebut menyatakan bahwa:

1. Sedapat mungkin relokasi dihindari. dan diminimalisasi apabila tidak dapat dihindari;
2. Apabila relokasi tidak dapat dihindari, harus dipersiapkan dan diterapkan suatu rencana relokasi/permukiman kembali,

³M. Cernea, Dari Pengetahuan Sosial sampai Penciptaan Kebijakan: Kasus Pemindahan Penduduk, (Paper Diskusi Pembangunan No.342) (Perguruan Harvard untuk Pembangunan Internasional, 1990), hal. 20.

dengan mengalokasikan sumber daya yang mencukupi untuk menjamin bahwa mereka yang terusir mendapatkan kompensasi dan direhabilitasi secara adil. Mereka harus mendapatkan manfaat dari proses pembangunan secara memadai. Paling tidak, keadaan mereka tidak boleh lebih buruk dari saat sebelum relokasi;

3. Dalam proses perencanaan dan pengelolaan harus diupayakan partisipasi penuh dari pihak-pihak yang terlibat, khususnya masyarakat bersangkutan.
4. Pihak-pihak yang mendapat keuntungan dari pembangunan berdampak relokasi harus membayar semua biaya pelaksanaan relokasi, termasuk rehabilitasi sosial dan ekonomi kepada mereka yang terusir, paling tidak setingkat dengan sebelumnya.

Butir-butir di atas mengungkapkan betapa kompleksnya proses relokasi, dan mengindikasikan bahwa alasan pihak pengusir bahwa tugas mereka hanya untuk “memindahkan” orang terusir, merupakan argumen yang sangat disederhanakan.

Pertimbangan-pertimbangan ini juga menjadi landasan bagi pedoman lainnya yang ditetapkan oleh Komite Bantuan Pembangunan pada Organisasi Kerja sama Ekonomi dan Pembangunan (OECD) pada tahun 1991, yang menyatakan:

Proyek-Proyek pembangunan yang memindahkan penduduk dengan paksa, pada umumnya meningkatkan masalah ekonomi, sosial dan lingkungan; membongkar sistem produksi, menghilangkan aset produktif dan sumber penghasilan, dan merelokasi penduduk ke suatu lingkungan di mana kemampuan sosial dan berproduksi mereka mungkin kurang dapat diterapkan, dan meningkatkan persaingan untuk mendapatkan sumberdaya. Oleh karenanya permukiman kembali secara tidak sukarela dapat mengakibatkan penderitaan berat dalam waktu lama, pemiskinan, dan merusak lingkungan, kecuali jika direncanakan dan dilaksanakan upaya yang tepat dan hati-hati. Pengalaman terdahulu membuktikan bahwa tidak adanya pedoman yang jelas mengenai permukiman kembali secara tidak sukarela ini, dalam sejumlah proyek, memberikan kontribusi terhadap sikap yang meremehkan kompleksitas dan akibat dari pemindahan penduduk⁴.

Cara yang digunakan dalam sejumlah pelaksanaan praktek pengusiran, meskipun telah ada pedoman tentang relokasi, benar-benar menyebabkan penderitaan manusia yang tersangkut dalam proses tersebut. Meskipun terdapat peraturan dan pedoman hak asasi manusia yang dibuat untuk memperbaiki prosedur relokasi, penggunaan kekerasan dan taktik teror sebagai cara untuk melaksanakan pengusiran paksa tetap berlangsung seperti biasa.

Mengapa Terjadi Pengusiran Paksa?

Akibat sifat multidimensi dari pengusiran paksa sangat diketahui oleh mereka yang mendukung dan memajukan praktek ini, sehingga pada dasarnya tidak ada satupun pengusiran yang dilaksanakan tanpa adanya justifikasi publik yang digunakan untuk melegitimasi. Adanya kenyataan bahwa, pada sejumlah kota negara dunia ketiga, separuh dari jumlah penduduk tinggal dalam kondisi perumahan yang sangat tidak layak, merupakan landasan kuat bagi para pendukung pengusiran untuk menyatakan bahwa pada pengusiran paksa terhadap kaum miskin dari lingkungan hidupnya, yaitu perkampungan kumuh atau

⁴ Pedoman bagi Lembaga Bantuan pada Pemindahan dan Permukiman kembali Paksa Pada Proyek-Proyek Pembangunan (Paris, OECD, 1991), hal.5

kawasan gubuk di perkotaan dalam rangka “mempercantik kota,” merupakan sesuatu yang “masuk akal.” Separuh dari jumlah penduduk ini mempunyai kedudukan hukum yang jauh lebih rendah untuk menentang rencana pengusiran, atau setidaknya merundingkan kelonggaran, seperti tentang waktu, dukungan untuk pindah dan mendapatkan alternatif bagi akomodasi, dan kompensasi.

Membenarkan cara pengusiran paksa ini sama saja dengan membuat korban sebagai kambing hitam dalam struktur sosial dan hukum yang mengingkari hak mereka untuk mendapatkan tempat hidup yang layak, aman dan sehat, dan juga sejumlah besar hak asasi manusia lainnya.

Pengusiran paksa dapat dilakukan, didukung, diminta, diajukan, diusulkan, dan ditoleransi oleh sejumlah aktor, termasuk pemerintah nasional, daerah dan kota praja, pemerintah jajahan, pengembang perumahan, perencana kota, pemilik tanah (negara atau swasta), spekulasi perumahan, dan lembaga keuangan internasional serta badan-badan lainnya. Hal terpenting adalah bahwa tanggungjawab hukum terakhir untuk mencegah pengusiran paksa, bagaimanapun juga selalu ada pada Pemerintah, tanpa memperdulikan siapa aktor kuat sebenarnya di belakang rencana pengusiran paksa tersebut.

Operasi pengusiran cenderung sangat menonjol di negara atau bagian kota yang memiliki kondisi perumahan yang buruk. Kalangan kelas atas tidak pernah menghadapi pengusiran paksa, dan selalu dikecualikan dari pengusiran paksa. Keadaan perumahan seperti perkampungan kumuh, permukiman liar, eksploitasi pemilik tanah, gelandangan, sistem hukum yang tidak tanggap dan tidak efektif, urbanisasi tak terkontrol dan faktor lainnya, bukan hanya merupakan wujud nyata ketidak-mampuan atau ketidak-inginan pemerintah untuk secara serius melaksanakan hak atas perumahan bagi penduduknya, tetapi juga merupakan pembenaran yang lazim diajukan pemerintah dan pelaku pengusiran lainnya untuk mengusir penduduk dari rumah mereka.

Membantu penduduk untuk meraih hak mereka melalui program renovasi rumah dan perbaikan masyarakat dengan menghargai proses sosial yang terkait dengan sektor perumahan umum, atau melalui upaya lain untuk memperbaiki lingkungan kecuali pengusiran, merupakan suatu tindakan yang dapat dilakukan. (Sejumlah kelompok hak asasi manusia telah memberikan perhatian besar pada hak yang positif untuk tinggal dan bermukim kembali dalam hal bila perumahan tersebut tidak aman, tidak sehat, atau hal lain yang mengancam hak penduduk. Hak seseorang untuk kembali pulang ke rumah setelah dipindahkan juga makin mendapatkan perhatian). Bagaimanapun, tindakan di atas sangat berbeda dengan situasi di mana orang-orang dilempar keluar dari rumahnya tanpa alasan dan dikirim ke pinggir kota untuk memulai lagi hidupnya. Oleh karena pengusiran paksa sering terjadi dalam lokasi yang sebagian besar merupakan perumahan dengan kondisi yang tidak layak dan di wilayah yang hak atas perumahannya diingkari baik secara aktif maupun pasif, tanpa suatu ketenangan untuk memikirkan kembali kebijakan, hukum dan tindakan, maka pengusiran-pengusiran akan terus berkembang akibat kegagalan Pemerintah memenuhi hak tersebut.

Pengusiran paksa di wilayah perkotaan sering berhubungan dengan pengalihan tanah yang bernilai tinggi dari kelompok yang lebih miskin kepada kelompok berpenghasilan menengah, atau dengan pembebasan tanah untuk membangun perumahan, pertokoan, jalan-jalan dan infrastruktur lainnya yang lebih menguntungkan kelompok lebih kaya.

Walaupun para pendukung pengusiran paksa mengetahui adanya dampak fisik dan ekonomi tindakan tersebut terhadap orang-orang dan masyarakat yang terancam kehilangan rumah dan tanah mereka, mereka seringkali menggunakan berbagai argumen untuk mencari pembenaran yang dapat diterima publik untuk mendorong proses tersebut. Beberapa pembenaran yang paling sering digunakan adalah bahwa tindakan ini dilakukan untuk: membangun perumahan baru dan lebih baik; memperbaiki atau mempercantik lingkungan kota; melindungi kesehatan, kebersihan atau keamanan masyarakat; melindungi keamanan pejalan kaki di trotoar; menyiapkan infrastruktur, jalan atau pekerjaan umum; melindungi bangunan atau taman

bersejarah; memberikan pandangan yang indah bagi tamu asing; membangun fasilitas untuk acara internasional; membangun gedung pemerintah; meningkatkan tanah garapan untuk pertanian; memperbaiki kondisi perumahan bagi penduduk; menjatuhkan hukuman terhadap kegiatan politik; mencegah pertumbuhan suatu kota; melindungi lingkungan lokasi-lokasi penting; membasmi surga yang aman bagi penjahat; melaksanakan proyek pembangunan kembali; menentukan perumahan masa depan; menyewakan kepada penyewa baru; melindungi penduduk perkampungan dari ancaman banjir; membangun saluran filtrasi; membangun stadion atau arena olah raga; mengambil kembali tanah masyarakat; dan memisahkan kelompok-kelompok etnik atau kelompok ras.

Selintas memang membenaran di atas nampak cukup masuk akal. Namun di tengah besarnya kasus pengusiran, di samping harus menghadapi pelanggaran hak asasi manusia, orang-orang yang terusir tersebut cenderung untuk mengalami kehidupan lebih buruk dibanding dengan sebelum pengusiran – meskipun kenyataannya sebelum diusir kondisi kehidupan dan perumahan mereka mungkin memang sudah buruk. Dengan demikian, dalam melakukan pendekatan masalah dari kacamata hak asasi manusia sebelum mempelajari logika pengusiran, orang dipaksa untuk menilai kembali betapa “beralannya” sebagian besar membenaran di atas dari segi manusiawi maupun praktis.

Kalimat seperti “tidak terelakkan” dan “demi kepentingan umum” dipergunakan untuk membuktikan betapa tidak terhindarkannya suatu pengusiran, namun seringkali alasan tersebut digunakan sebelum dicari alternatif yang ada bagi rencana pengusiran.

Hal yang sangat menyedihkan adalah bahwa pertimbangan ekonomi dan sejenisnya tetap dianggap layak untuk didahulukan daripada hak asasi manusia terhadap kelompok terbelakang atau kelompok lemah, dan kecenderungan ini mungkin akan semakin meningkat dalam era globalisasi, kecuali bila rambu-rambu penjagaan yang memadai dikembangkan dan dilaksanakan.

Hukum hak asasi internasional menciptakan kewajiban Negara-negara untuk melakukan upaya melalui peraturan atau upaya lainnya, untuk memastikan agar para pemegang hak tersebut dilindungi dari pelanggaran, dan juga menjamin bantuan yang efektif ketika hak tersebut dilanggar. Walaupun peraturan di banyak Negara melarang pengusiran yang “melawan hukum” atau “sewenang-wenang,” peraturan-peraturan tersebut secara rutin tetap dilanggar, dan pelaksanaannya diabaikan atau tidak ditegakkan. Akibatnya, setiap tahun jutaan orang menjadi korban pengusiran paksa yang tidak adil dan tidak berdasarkan hukum.

Entah itu bernama pengusiran, pemindahan, permukiman kembali atau penggusuran, praktek-praktek ini terus berlangsung di seluruh negara dalam satu atau bentuk lainnya. Beberapa Negara lebih terkena dampaknya dibanding dengan Negara lainnya. Memang, sistem politik dan ekonomi yang dipakai suatu Negara menentukan sampai sejauh mana pengusiran paksa didukung, ditolerir atau dilarang. Walaupun tidak selalu demikian, makin tinggi tingkat pemahaman demokrasi, yaitu partisipasi masyarakat dalam semua aspek proses pembangunan dan perumahan, dan makin tinggi tingkat politis masyarakat dalam mengorganisir diri (atau diperbolehkan oleh Negara untuk berkumpul dan berorganisasi), akan lebih sedikit kemungkinan terjadinya pengusiran paksa. Demikian pula Pemerintah yang menerima dan melaksanakan dengan sungguh-sungguh tanggungjawab mereka berdasarkan hukum hak asasi manusia untuk memberi rumah pada warganya, cenderung untuk tidak melakukan pengusiran massal secara paksa.

Di manapun dilaksanakan, pengusiran paksa merupakan upaya tidak populer dan merupakan ancaman bagi Pemerintah terpilih saat, dan kalau sewaktu-waktu, dilakukan pemilihan umum. Pada umumnya, pengusiran paksa jarang dilakukan saat mendekati masa pemilihan, karena sudah jelas ia tidak dapat diterima secara sosial, politik atau hukum.

Tugas Negara untuk tidak mengusir warganya secara paksa, tidak dapat dibantah lagi, merupakan hal yang relevan secara universal bagi seluruh Negara. Walaupun elemen-elemen tertentu dari hak asasi manusia untuk perumahan yang layak mungkin lebih sulit atau lebih lama dicapai oleh Negara-negara yang lebih miskin, namun sungguh keliru untuk berasumsi bahwa larangan terhadap pengusiran paksa hanya merupakan kewajiban Negara yang harus dilakukan secara bertahap. Apapun kedudukannya dalam pembagunan skala global, setiap pemerintah dapat segera bertindak untuk menghentikan pengusiran paksa dan menjamin aspek hak perumahan ini bagi warganya. Dalam analisis terakhir, tidak tersedianya sumberdaya tidak dapat digunakan sebagai alasan membenarkan pengusiran paksa. Praktek-praktek ini dapat dihapuskan secara efektif bila Pemerintah mau melakukannya.

2. PENGUSIRAN PAKSA DAN HAK ASASI MANUSIA

.....Hak atas perumahan yang layak (adalah) hak asasi pokok manusia...Orang-orang harus dilindungi oleh hukum terhadap pengusiran yang tidak adil dari rumah atau tanah mereka.

Agenda 21⁵

(ayat 7.6 dan 7.9 (b))

Semua tahap proses pengusiran mempunyai implikasi terhadap hak asasi manusia. Hak atas perumahan yang layak, yang diakui secara luas berdasarkan hukum hak asasi manusia internasional, mencakup hak untuk dilindungi dari pengusiran paksa. Hak ini telah ditegaskan dalam berbagai rumusan pada sejumlah instrumen hak asasi manusia, yang terpenting adalah DUHAM (Pasal 25 ayat 1) dan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Pasal 11, ayat 1)⁶

Konvensi Internasional tentang Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan melarang dan mewajibkan Negara Pihak untuk menghapuskan diskriminasi rasial dalam semua bentuknya untuk penikmatan, antara lain, hak atas perumahan (Pasal 5(e)(iii)). Konvensi Internasional tentang Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan menghendaki Negara Pihak untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan di wilayah pedesaan dan memastikan bagi perempuan-perempuan tersebut hak “untuk menikmati kondisi kehidupan yang layak, khususnya sehubungan dengan perumahan, sanitasi, listrik dan persediaan air” (Pasal 14 ayat 2 (h)).

Berdasarkan Konvensi Hak Anak (Pasal 27), Negara-negara Pihak setuju untuk melakukan upaya-upaya yang tepat untuk membantu para orangtua dan pihak lain yang bertanggungjawab atas anak-anak, untuk menerapkan hak setiap anak atas suatu standar kehidupan yang layak bagi perkembangan fisik, mental, spiritual, moral dan sosial mereka. Negara-negara juga setuju, bila dibutuhkan, untuk memberikan bahan-bahan bantuan dan program pendukung, khususnya sehubungan dengan gizi, pakaian dan perumahan.

Deklarasi tentang Kemajuan dan Pembangunan Sosial, Deklarasi tentang Hak Anak, Deklarasi Vancouver tentang Permukiman Manusia tahun 1976⁷, Deklarasi 1978 tentang Ras dan Prasangka Rasial, ditetapkan oleh Organisasi Pendidikan, Ilmu Pengetahuan dan Kebudayaan PBB (UNESCO), Deklarasi tentang Hak atas Pembangunan, dan banyak naskah lain yang

⁵ Laporan dari Konperensi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan, Rio de Janeiro, 3-14 Juni 1994 (penerbit PBB, Penjualan No. E.93.1.8 dan corrigenda), Jilid I: Resolusi yang ditetapkan oleh Konperensi, resolusi 1, Lampiran 2.

⁶ Untuk naskah instrumen hak asasi manusia internasional dicantumkan dalam Lembar Fakta ini, lihat Hak Asasi Manusia: Himpunan Instrumen Internasional, vol. 1 (2 bagian), Instrumen Universal (penerbit PBB, Penjualan No E.94.XIV.1).

⁷ Laporan tentang Lingkungan Hidup: Konperensi PBB tentang Permukiman Manusia, Vancouver, tanggal 31 Mei-11 Juni 1976 (penerbit PBB, Penjualan No. E.76.IV.7 dan corrigendum) Bab I.

menegaskan hak asasi manusia atas perumahan yang layak. Beberapa standar hak asasi manusia yang baru ditetapkan mengakui kebutuhan atas perumahan pada kelompok sosial tertentu, seperti pekerja migran, orang cacat, lanjut usia dan penduduk asli.

Sejumlah resolusi PBB menegaskan kembali bahwa perumahan sebagai hak asasi pokok manusia telah ditetapkan sejak tahun 1986 (lihat Lampiran I dan 2). Dalam konteks Konferensi PBB tentang Permukiman Manusia (Habitat II) disampaikan pernyataan oleh lebih dari 10 lembaga hak asasi manusia PBB dan lembaga-lembaga lain yang mendukung usaha lebih jauh menuju tercapainya hak perumahan bagi semua orang. Pada awal tahun 1996, suatu pertemuan para ahli diselenggarakan oleh Pusat Hak Asasi Manusia PBB dan Pusat Permukiman Manusia PBB (Habitat) yang kembali mengajak untuk memperbaharui kegiatan PBB menuju klarifikasi, penguatan dan peningkatan hak atas perumahan yang layak.

Lebih dari 50 konstitusi mengakui elemen-elemen penyusun hak atas perumahan sebagai hak asasi manusia, atau menegaskan secara khusus tugas Negara dalam masalah perumahan⁸.

Walaupun hak atas perumahan yang layak mungkin merupakan hak yang paling dilanggar oleh pengusiran paksa, akan tetapi sejumlah hak lain juga terpengaruh. Hak seseorang untuk bebas berpindah dan memilih tempat tinggal, yang diakui dalam banyak hukum internasional dan konstitusi nasional, telah dilanggar ketika terjadi pengusiran paksa. Secara luas juga ditetapkan hak seseorang untuk mendapatkan keamanan, yang secara praktis menjadi tidak berarti ketika orang-orang diusir secara paksa dengan kekerasan, bulldoser dan intimidasi. Pelecehan langsung oleh pemerintah, penangkapan, bahkan pembunuhan terhadap pemimpin masyarakat yang menentang pengusiran paksa, sering terjadi dan melanggar hak untuk hidup, untuk bebas berpendapat dan bergabung dalam organisasi atas pilihan sendiri. Pada sebagian besar kasus pengusiran, hak yang penting atas informasi dan partisipasi penduduk juga dilanggar.

Ketika anak-anak tidak dapat bersekolah karena pengusiran paksa, hak mereka atas pendidikan dikorbankan. Ketika orang kehilangan sumber pekerjaan, hak untuk bekerja dilanggar. Ketika terjadi kerusakan fisik dan kejiwaan karena ancaman pengusiran yang terus menerus, timbul masalah hak atas kesehatan. Ketika keluarga dan masyarakat dipisahkan oleh pengusiran, hak hidup keluarga dilanggar. Ketika pasukan pengusir yang tidak diundang memaksa masuk ke rumah seseorang, hak atas lingkungan pribadi dan keamanan rumah dilanggar. Munculnya hak asasi manusia seperti hak untuk tetap tinggal di rumah atau tanah seseorang, dan hak seseorang untuk pulang kembali ke rumahnya, semua dapat hilang pada saat pengusiran paksa.

Kewajiban hukum yang diabadikan dalam Konvensi Jenewa tahun 1949 dan Protokol Tambahnya tahun 1977, melarang pemindahan penduduk sipil dan merusakkan milik pribadi dalam hubungannya dengan praktek pengusiran paksa dalam konteks pertikaian bersenjata internasional dan non-internasional.

Melakukan pendekatan masalah perumahan dari sudut pandang hak asasi manusia dan hubungan antara hak ini dan pengusiran paksa, menempatkan suatu fokus perhatian yang jelas pada kewajiban hukum Pemerintah untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak atas perumahan. Sudut pandang tersebut juga memberikan kriteria yang jelas terhadap tindakan, kebijakan, dan peraturan mana yang dapat dipantau dan diatur. Hal ini menciptakan kerangka kerja sistematis, umum dan universal – yang relevan untuk semua negara – untuk mengembangkan hukum dan upaya lainnya yang tepat untuk mengurangi praktek pengusiran paksa. Pendekatan terhadap hak atas perumahan dapat memajukan pemerintahan yang baik

⁸Konstitusi pada Negara berikut berisi berbagai rumusan tentang hak perumahan dan kewajiban pemerintah dalam masalah perumahan: Afghanistan, Argentina, Bahrain, Bangladesh, Belgium, Bolivia, Brazil, Burkina Faso, Cambodia, Colombia, Costa Rica, democratic People's Republic of Korea, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Equatorial Guinea, Fiji, Finland, Greece, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Iran (Islamic Republic of), Italy, Kenya, Lithuania, Mali, Mexico, Nepal, Netherlands, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Philippines. Poland, Portugal, Qatar, Russian Federation, Sao Tome and Principe, Seychelles, Slovenia, South Africa (draft Constitution), Spain, Sri Lanka, Suriname, Sweden, Turkey, Ukraine, Venezuela and Viet Nam (E/CN.4Sub.2/1994/20, Lampiran 1).

(*good governance*), pertanggungjawaban pemerintah, transparansi, pembuatan keputusan yang demokratis, partisipasi penduduk dan tanggung jawab internasional.

Pengusiran Paksa: Suatu Pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia

Komentar Umum Komite untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya No.4 (1991) tentang hak atas perumahan yang layak,⁹ menyatakan bahwa “semua orang harus memiliki tingkat jaminan hukum atas masa huni yang memberikan perlindungan hukum terhadap pengusiran paksa, gangguan dan ancaman-ancaman lainnya” (Pasal 8 (a)). Naskah yang sama menegaskan bahwa pertimbangan hukum yang bertujuan untuk mencegah rencana pengusiran atau pembongkaran dengan mengeluarkan perintah keputusan pengadilan dan prosedur hukum yang berusaha mendapatkan kompensasi setelah pengusiran paksa, harus disediakan (ayat 17).

Komite ini juga meminta Pemerintah-pemerintah yang telah meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, untuk secara berkala memberikan berbagai macam informasi langsung mengenai praktek pengusiran paksa. Sebagai contoh, Negara-negara Pihak diminta untuk memberikan informasi seperti tentang jumlah orang yang terusir selama lima tahun terakhir, dan jumlah orang yang saat ini tidak mempunyai perlindungan hukum terhadap pengusiran yang sewenang-wenang atau setiap bentuk lain dari pengusiran; informasi mengenai perundang-undangan tentang hak penyewa atas jaminan masa huni dan dilindungi dari pengusiran, dan juga perundang-undangan khusus yang melarang setiap bentuk pengusiran; dan informasi tentang upaya yang dilakukan selama, antara lain, program pembaharuan kota, proyek pembangunan kembali, perbaikan lingkungan, persiapan untuk acara internasional (Olimpiade, Pekan Raya Dunia, konperensi, dan lain-lain.), kampanye “kota yang indah” dan lain-lain, yang menjamin perlindungan dari pengusiran atau pembangunan perumahan kembali berdasarkan persetujuan bersama, untuk setiap orang yang hidup di atau dekat dengan lingkungan dimaksud.

Dalam beberapa kasus, Komite telah membuat kesimpulan bahwa pelanggaran terhadap pasal 11 ayat I Kovenan dilakukan karena praktek pengusiran paksa secara resmi didukung atau ditoleransi oleh Negara Pihak. Komite juga mendesak beberapa Negara untuk tidak menerapkan rencana yang mengandung pengusiran paksa. Dalam satu kasus, hal ini nampaknya sangat berperan dalam melindungi hak dan rumah-rumah dari 70.000 lebih orang yang terancam pengusiran paksa.

Satu aspek utama dari kewajiban menghormati hak atas perumahan yang layak, adalah tugas Negara Pihak untuk tidak memperbolehkan terjadinya pengusiran paksa.

Seperti telah disebutkan di atas, walaupun pelanggaran terhadap pasal 11 ayat 1 Kovenan mungkin merupakan pengaruh terberat dari pengusiran paksa, namun praktek ini juga mengancam dapat dinikmatinya sejumlah besar hak asasi manusia lain yang dilindungi oleh Kovenan dan instrumen hak asasi manusia lainnya. Pernyataan tersebut telah disuarakan dalam sejumlah kesempatan oleh Sub-Komisi untuk Pencegahan dan Perlindungan bagi Kalangan Minoritas. Suatu laporan berdasarkan analisis mengenai pengusiran paksa yang disusun oleh Sekretaris Jenderal dan disampaikan kepada Komisi Hak Asasi Manusia pada tahun 1994 (E/CN/.4/1994/20), juga menegaskan pandangan yang sama.

Di antara instrumen internasional lainnya, Agenda 21 yang ditetapkan oleh Konperensi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan pada 1990¹⁰ yang secara langsung ditujukan pada masalah pengusiran paksa, menyatakan:

Semua negara harus menetapkan dan/atau memperkuat strategi permukiman nasional,

⁹ Lihat catatan kaki ke 2 di atas.

¹⁰ Lihat catatan kaki no 5 di atas.

dengan target yang setepat mungkin didasarkan pada prinsip dan rekomendasi yang tercantum dalam Strategi Global untuk Permukiman sampai tahun 2000. Orang-orang harus mendapat perlindungan hukum terhadap pengusiran tidak adil dari rumah atau tanah mereka.....(ayat 7.9 (b).)

Komisi untuk Permukiman Manusia juga telah mendesak semua Negara untuk menghentikan setiap praktek yang mengakibatkan atau dapat mengakibatkan, pelanggaran terhadap hak asasi manusia atas perumahan yang layak, khususnya praktek pengusiran massal secara paksa, dan setiap bentuk diskriminasi ras atau diskriminasi lainnya dalam masalah perumahan.

Pernyataan internasional yang ditujukan terhadap masalah tanggung jawab atas pengusiran paksa telah meningkat. Resolusi 1991/12 dari Sub-Komisi untuk Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan bagi Kalangan Minoritas pada 26 Agustus 1991 memberikan petunjuk dalam menentukan tanggungjawab hukum terhadap mereka yang melakukan pengusiran. Dinyatakan bahwa “pengusiran paksa dapat dilaksanakan, disetujui, diminta, diajukan, diusulkan atau ditoleransi oleh sejumlah aktor, termasuk, tetapi tidak terbatas pada, lembaga kependudukan, pemerintah nasional, pemerintah daerah, pengembang perumahan, perencana, pemilik tanah, spekulasi perumahan, dan lembaga keuangan bilateral dan internasional, serta lembaga-lembaga pemberi bantuan.” Resolusi ini selanjutnya menegaskan bahwa “tanggung jawab terakhir untuk mencegah pengusiran berada di tangan Pemerintah” (pembukaan).

Sistem badan-badan perjanjian lain di dalam sistem PBB, dan juga badan-badan yang bertanggungjawab untuk memantau instrumen hak asasi manusia regional, mencerminkan kedudukan pengusiran paksa sebagai suatu pelanggaran terhadap sejumlah besar hak asasi manusia.

Lembaga keuangan internasional telah dan terus memainkan peran yang kontroversial dalam merebaknya praktek pengusiran paksa. Menyadari bahwa keterlibatan tersebut dapat mempunyai dampak terhadap hak asasi manusia, Komite untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dalam Komentar Umum No. 2 (1990)¹¹, menyatakan:

....lembaga-lembaga internasional harus dengan teliti menghindari keterlibatan dalam proyek-proyek yang, misalnya....memajukan atau memberlakukan diskriminasi terhadap perorangan atau kelompok, yang bertentangan dengan ketentuan dalam Kovenan, atau melibatkan pengusiran dalam skala besar atau pemindahan orang-orang tanpa pemberian semua perlindungan dan kompensasi yang layak....

Pada setiap tahap proyek pembangunan harus dilakukan semua upaya untuk menjamin agar hak yang tercantum dalam Kovenan diperhatikan sebagaimana mestinya...(Ayat 6 dan 8 (d)).

Secara umum, terlihat bahwa telah muncul suatu konsensus global yang mengakui sifat melawan hukum dari pengusiran paksa berdasarkan standar hak asasi manusia internasional, dan memandang praktek tersebut sebagai pelanggaran nyata terhadap sejumlah besar hak asasi pokok manusia.

Jaminan atas Hak Huni sebagai Hak Asasi Manusia

Pemberian jaminan secara universal atas hak huni bagi semua orang mungkin akan merupakan satu-satunya kegiatan paling efektif yang dapat dilakukan Pemerintah untuk mengurangi praktek pengusiran paksa. Jaminan atas hak huni – hak

¹¹ E/1990/23, Lampiran 3.

secara hukum atas perlindungan dari pengusiran sewenang-wenang atau pengusiran paksa dari rumah atau tanah seseorang – memainkan peran penting dalam mengurangi proses pengusiran. Ketentuan mengenai hak atas tanah bagi penduduk yang saat ini tidak memiliki perlindungan tersebut, dapat berperan besar dalam pencegahan pengusiran paksa. Jaminan atas masa huni makin banyak diperhatikan dalam lingkup hak asasi manusia, dan sejumlah perkembangan yang menggembirakan telah berlangsung dalam tahun-tahun terakhir ini, yang menghubungkan hak atas perumahan dengan pengusiran dan hak atas jaminan atas hak huni. Komentar Umum No. 4 (1991) Komite Untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya tentang hak atas perumahan yang layak¹² dengan tegas menempatkan hak atas jaminan atas hak huni dalam kategori hak hukum yang muncul berdasarkan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi Sosial, dan Budaya:

....Hak huni terdiri dari berbagai bentuk termasuk penyewaan (pemerintah atau swasta) akomodasi, perumahan kooperatif, sewa-beli, penempatan oleh pemilik, perumahan darurat permukiman informal, termasuk pendudukan tanah atau perumahan. Meskipun ada bermacam-macam kedudukan, semua orang harus memiliki tingkat hak untuk menghuni yang menjamin perlindungan hukum terhadap pengusiran paksa, gangguan, dan ancaman lainnya. Oleh sebab itu Negara-Negara Pihak harus segera melakukan upaya-upaya yang ditujukan untuk menetapkan jaminan hukum atas hak huni pada orang-orang dan rumah tangga yang saat ini tidak memiliki perlindungan-perlindungan tersebut melalui perundingan yang baik dengan orang-orang dan kelompok-kelompok bersangkutan...(ayat 8 (a))

Laporan analisis dari Sekretaris Jenderal tentang pengusiran paksa (E/CN.4.1994/20) mengacu pada kebutuhan untuk memberikan hak huni dalam hal berikut: "Pemerintah seringkali tidak diminta untuk sekedar menahan diri dari pengusiran paksa dalam rangka menghormati hak atas perumahan yang layak, selama terdapat persetujuan untuk memberikan dukungan pada usaha perumahan mandiri bagi kalangan miskin – melalui bantuan teknis, hukum dan keuangan. Dalam situasi ini, salah satu upaya paling bermakna luas adalah pemberian hak huni" (ayat 160).

Menurut Pusat untuk Permukiman Manusia PBB (Habitat), sama seperti laporan Sekretaris Jenderal mengenai pengusiran paksa, perlindungan hukum dalam bentuk izin untuk menempati atau hak atas sebidang tanah yang ditujukan untuk tempat tinggal, merupakan suatu langkah terpenting yang dapat dilakukan Pemerintah untuk memenuhi komitmennya pada hak atas perumahan yang layak, dan untuk membasmi praktek pengusiran paksa. Pada gilirannya, upaya-upaya tersebut seringkali memicu tingkat penanaman modal yang mengesankan dalam perumahan mandiri, khususnya di kalangan kaum miskin dalam Negara berkembang.

Resolusi yang ditetapkan oleh Sub-Komisi untuk Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan bagi Kalangan Minoritas telah merekomendasikan agar Pemerintah melakukan kebijakan dan upaya legislatif yang bertujuan mengurangi praktek pengusiran paksa, termasuk pemberian hak huni kepada mereka yang saat ini terancam pengusiran paksa, atas dasar perundingan dan negosiasi efektif dengan orang-orang dan kelompok-kelompok bersangkutan. Sebagai contoh, dalam resolusinya 1993/77 tanggal 10 Maret 1993, dalam ungkapan yang semakin dikenal di kalangan badan-badan hak asasi manusia PBB, Komisi Hak Asasi Manusia mendesak pemerintah untuk "memberikan jaminan hukum atas hak huni bagi semua

¹² Lihat catatan kaki 2 di atas.

orang yang sedang terancam pengusiran paksa, dan menetapkan semua upaya yang perlu untuk memberikan perlindungan sepenuhnya terhadap pengusiran paksa, berdasarkan partisipasi, konsultasi dan negosiasi yang efektif” (ayat3).

Dalam resolusinya 14/6 tgl 5 Mei 1993, Komisi untuk Permukiman Manusia mendesak Negara-negara untuk membuat mekanisme pemantauan yang tepat untuk menunjukkan jumlah gelandangan, kondisi perumahan yang tidak layak, orang-orang tanpa hak huni, dan masalah lain yang timbul dari hak atas perumahan yang layak (ayat 6). Lebih jauh lagi Agenda 21 yang ditetapkan oleh Konperensi PBB untuk Lingkungan dan Pembangunan pada 1992¹³ dengan tegas mengakui pentingnya hak huni:

... Semua negara harus mempertimbangkan untuk mengembangkan rencana pengelolaan sumber-sumber lahan nasional untuk memberikan pedoman pada pengembangan dan pemanfaatan sumber-sumber lahan, dan untuk hal itu, harus:

...

(f) Menetapkan bentuk-bentuk hak atas tanah secara tepat yang memberikan jaminan atas hak huni pada pengguna tanah, khususnya penduduk asli, perempuan, masyarakat lokal, penduduk kota berpenghasilan rendah, dan kalangan miskin di desa-desa ... (ayat 7.30(f)).

Dibaca dalam kaitannya satu sama lain, bersama dengan landasan lain dari hak perumahan berdasarkan Hukum Internasional, pernyataan di atas menunjukkan bahwa jaminan atas hak huni bagi semua orang telah lebih ditegaskan dalam interpretasi hukum resmi tentang hak asasi manusia atas perumahan yang layak.

3. TANGGAPAN PERATURAN DAN KEBIJAKAN NASIONAL TERHADAP PENGUSIRAN PAKSA

Setiap warga di semua Negara, betapapun miskinnya mereka, mempunyai hak untuk mengharapkan pemerintah memperhatikan kebutuhan mereka untuk memiliki tempat tinggal, dan menerima kewajiban dasar untuk melindungi dan memperbaiki perumahan dan lingkungan, dan bukannya malahan merusak dan menghancurkannya
Strategi Global untuk Permukiman sampai tahun 2000¹⁴
(Ayat 13)

Sebagian besar Negara telah menetapkan peraturan dalam satu dan lain bentuk tentang praktek pengusiran paksa, sehingga memberikan upaya perlindungan terhadap tindakan-tindakan tersebut. Dalam sejumlah Negara seperti Philipina dan Afrika Selatan, ketentuan konstitusi menyatakan bahwa penduduk miskin perkotaan atau pedesaan tidak boleh diusir juga tidak boleh dibongkar perkampungannya, kecuali sesuai dengan hukum, dan hanya untuk tujuan kemanusiaan.

Juga di Filipina, Undang-Undang Pembangunan Kota dan Perumahan (1999) berupaya mengurangi pengusiran dan pembongkaran, dengan memberikan persyaratan yang ketat pada upaya-upaya tersebut, dan juga menetapkan penghentian (*moratorium*) pengusiran paksa selama tiga tahun, untuk melindungi kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.

Sejumlah negara telah memasukkan perlindungan terhadap pengusiran paksa dalam peraturan pemilik dan penyewa

¹³ Lihat catatan kaki 5 di atas

¹⁴ Ditetapkan oleh resolusi Majelis Umum 43/181 tanggal 20 Desember 1988. Lihat Catatan Resmi Majelis Umum, sidang ke-empatpuluh tiga, Tambahan No. 8 Addendum A/43/8/Add.1).

tanah, dan dalam ketentuan hukum yang berhubungan dengan properti atau hak untuk menikmati harta miliknya dengan damai. Undang-Undang Perlindungan dari Pengusiran di Inggris menetapkan hukuman bagi mereka yang bertanggung jawab melakukan pengusiran secara melawan hukum atau melakukan gangguan terhadap penyewa, sementara hukum Perancis tahun 1990 memberikan perlindungan hukum terhadap hak atas perumahan bagi mereka yang diancam pengusiran, dan tidak mempunyai tempat di manapun juga.

Perjanjian Perlindungan Interim terhadap Hak atas Tanah yang saat ini masih berada di parlemen Afrika Selatan, akan melindungi para pekerja pertanian dari pengusiran sewenang-wenang oleh para pemilik pertanian, dan sebuah rancangan hukum perumahan di Namibia mengakui hak setiap warganegara atas suatu tempat untuk hidup – suatu hak yang tidak boleh dilanggar dengan pemindahan paksa atau pengusiran sewenang-wenang. Kebijakan Perumahan Nasional di India (1994) mengatur bahwa Pemerintah pusat dan negara bagian akan mengambil langkah untuk menghindari pemaksaan relokasi atau “penghilangan rumah” (*dishousing*) dari penduduk perkampungan kumuh dan mendorong perbaikan setempat, renovasi dan pembangunan perumahan secara bertahap di perkampungan kumuh, dengan memberikan hak huni bilamana mungkin, serta untuk melakukan relokasi selektif yang melibatkan masyarakat hanya demi pembebasan tanah yang diprioritaskan bagi kepentingan umum. Hukum Federasi Rusia tentang Prinsip Kebijakan Perumahan Federal menjamin hak atas perumahan, dan meminta pemerintah untuk memberikan akomodasi alternatif kepada setiap orang yang diusir karena tidak membayar sewa. Seluruh anggota Masyarakat Eropa telah menetapkan peraturan hukum yang melindungi penyewa dari pengusiran sewenang-wenang; apabila penyewa melanggar kewajiban perjanjian, maka prosedur hukum khusus harus dijalani. Hukum-hukum dalam sejumlah Negara, termasuk Brazilia, Kolumbia, dan Paraguay telah memberikan perlindungan hukum bagi penduduk asli terhadap pengusiran paksa.

Hukum nasional ini dan yang lainnya telah memberikan bukti betapa warga negara setidaknya dilindungi dari pengusiran paksa yang sewenang-wenang atau melawan hukum. Akan tetapi, meskipun hal tersebut merupakan perkembangan yang positif, tidak ada hubungan yang jelas atau universal antara keberadaan peraturan tersebut dan perlindungan warga secara nyata dan pencegahan pengusiran paksa. Hukum-hukum tersebut tidak otomatis menghapuskan pengusiran paksa, walaupun dapat melindungi penghuni apabila diterapkan dengan niat baik oleh Pemerintah nasional.

Hukum, khususnya dalam bentuk keputusan presiden, dapat pula secara aktif menyerukan untuk melakukan pengusiran paksa dalam wilayah-wilayah tertentu, atau mengkriminalisasi penguasaan tanah – dengan mengabaikan standar-standar internasional. Dalam banyak kasus, upaya-upaya tersebut dapat melemahkan dan mengikis perlindungan hukum terhadap pengusiran paksa dan dapat diberikan prioritas, karena merupakan landasan “hukum” bagi praktek-praktek tersebut.

Kekuasaan negara pada sebagian besar daerah untuk menyita tanah melalui proses pengambilalihan, perintah wajib untuk membeli, dan hak pemerintah untuk mengambilalih tanah warga untuk kepentingan umum (*eminent domain*), digabungkan dengan interpretasi luas tentang ketertiban umum, tujuan umum atau keamanan nasional, menciptakan keadaan yang matang untuk mengesahkan pemindahan orang-orang dari rumah mereka dengan cara yang bertentangan dengan keinginan mereka. Ironisnya, upaya-upaya yang sama dapat digunakan oleh penguasa untuk membebaskan tanah dan ruang di perkotaan untuk pembangunan perumahan sosial demi keuntungan warga yang belum dipenuhi haknya atas perumahan. Sayangnya, pendekatan positif ini sangat jarang diterapkan.

4. TANGGAPAN MASYARAKAT SIPIL TERHADAP PENGUSIRAN PAKSA

Tanggapan masyarakat sipil terhadap masalah pengusiran paksa dalam beberapa kasus mencegah atau membatasi skala pengusiran-pengusiran tersebut, serta mendorong kegiatan legislatif positif dengan tujuan mengurangi prevalensi atau skala

praktek tersebut. Sejumlah besar strategi, kegiatan, dan program telah dilakukan sehubungan dengan hal ini, termasuk perumusan usulan alternatif kebijakan kota yang secara drastis membatasi pengusiran paksa, memobilisasi masyarakat yang terpengaruh pengusiran paksa, memberikan upaya pemulihan dengan tujuan mencegah rencana pengusiran, dan makin mendorong upaya hukum internasional yang memberikan ganti rugi.

Organisasi non-pemerintah internasional, regional, nasional dan daerah serta organisasi masyarakat, telah lebih aktif dalam usaha untuk menentang rencana pengusiran paksa. Kampanye-kampanye, baik secara global maupun di dalam sejumlah negara, masing-masing bermaksud untuk mengambil bagian dalam membatasi kebijakan pengusiran yang masih merupakan kebijakan yang diambil oleh sejumlah Pemerintah. Banyak informasi tentang pengusiran paksa saat ini yang berasal dari organisasi non-pemerintah dan organisasi masyarakat, yang sudah memantau dari dekat dan menyelidiki praktek tersebut, tersedia untuk masyarakat internasional. Organisasi ini terus memberikan kontribusi yang sangat berarti terhadap pemahaman akan proses pengusiran, bantuan alternatif pada pengusiran, mengorganisir penduduk terkait dalam memerangi praktek tersebut, memberikan pendidikan hukum dan membangkitkan kesadaran global yang lebih tinggi mengenai pengusiran paksa.

Organisasi non-pemerintah dan organisasi masyarakat telah mengembangkan rencana alternatif yang luas dalam hal-hal berkaitan dengan akan terjadinya pengusiran. Sebagai contoh, di Republik Dominika, organisasi masyarakat seperti COPADEBA, CEDIAI dan Ciudad Alternativa telah membuat draft skema alternatif yang rinci bagi pengembangan kota di Santo Domingo. Koalisi Asia untuk Hak Perumahan (ACHR) dan kelompok lain di Thailand tampak akan menggabungkan alternatif pengusiran dan pembangunan berdasarkan partisipasi ke dalam proses perencanaan pada pusat kota di Asia seperti Bangkok, Beijing, Ho Chi Minh, Seoul, Hongkong dan Manila.

Kampanye Nasional untuk Hak Perumahan (NCHR) di India, telah membantu mengubah pandangan nasional tentang perumahan, dari yang bersifat struktural menjadi suatu proses yang terutama bersifat sosial dan umum. Dalam melaksanakan hal ini, NCHR telah mempersiapkan sebuah draft Perjanjian tentang Hak Perumahan, termasuk dengan pemberian perlindungan terhadap pengusiran paksa. Organisasi non-pemerintah dan organisasi masyarakat ini juga melaksanakan peran penting dalam menyebarkan dan menerbitkan berita mengenai pengusiran yang terjadi dan rencana pengusiran yang akan dilaksanakan kepada seluruh komunitas hak asasi manusia dan media massa.

Pada tingkat internasional, Koalisi Habitat Internasional bergabung dalam Kampanye Global untuk Hak Perumahan, yang melibatkan pelaksanaan sejumlah kegiatan menuju tercapainya maksud untuk mendapatkan suatu tempat hidup yang aman dan terjamin bagi semua orang, di manapun. Pusat untuk Hak Perumahan dan Pengusiran (COHRE) juga menerbitkan laporan tahunan yang mendata semua pelaksanaan pengusiran yang telah terjadi.

Dalam laporan analisis tentang pengusiran paksa (E/CN.4/1994/20, ayat 174), Sekretaris Jenderal mengakui bahwa peranan organisasi non-pemerintah dalam mencegah dan menghapuskan praktek pengusiran paksa merupakan salah satu hal sangat penting yang harus terus ditingkatkan. Ditegaskan pula mengenai keterlibatan mereka sebagai penengah antara pembuat kebijakan dan orang-orang bersangkutan demi kebaikan bersama semua pihak yang terlibat, dan khususnya untuk membela kepentingan para korban. Informasi yang baik dari organisasi non-pemerintah dapat membantu untuk mendapatkan dukungan politik dan meningkatkan pendapat publik untuk menghalangi rencana pengusiran paksa, dan juga mengkoordinir dan membantu permukiman kembali, karena peranan mereka seringkali penting dalam proses relokasi. Di samping itu, seringkali orang-orang tidak mengetahui apa yang menjadi hak dan pilihan mereka dalam situasi yang dibayangi pengusiran paksa, dan organisasi non-pemerintah dapat memberikan bantuan hukum dan profesional.

Organisasi seperti Jaringan Sungai Internasional, Kalangan Ekologi dan Penelitian Internasional, terus menempatkan titik berat pada masalah pengusiran paksa sehubungan dengan proyek-proyek bendungan dan hidroelektrik berskala besar, khususnya yang dibiayai oleh lembaga keuangan internasional, terutama Bank Dunia.

5. UPAYA PEMULIHAN TERHADAP PENGUSIRAN PAKSA

Manakala Negara-negara Pihak pada instrumen hak asasi manusia internasional terikat secara hukum internasional untuk memastikan pelaksanaan hak yang dijamin dalam instrumen-instrumen tersebut, badan-badan internasional telah dibentuk untuk menegakkan dan memantau ketaatan terhadap berbagai standar. Hampir semua naskah hak asasi manusia PBB mempunyai Komite, Komisi dan badan penghubung lainnya yang dibentuk untuk memberi penyelesaian apabila suatu Negara Pihak gagal dalam memperkenalkan tindakan atau upaya pemulihan domestik yang layak, atau dengan sengaja melakukan pelanggaran internasional atas hak asasi manusia.

Sejumlah badan pelaksana ketentuan internasional dapat menerima dan memberi keputusan terhadap suatu pengaduan, yang juga dikenal sebagai petisi atau komunikasi, tentang adanya dugaan pelanggaran atas kewajiban suatu Negara berdasarkan perjanjian tertentu. Beberapa perjanjian hak asasi manusia memberikan kesempatan bagi Negara Pihak untuk mengajukan pengaduan terhadap Negara Pihak lain pada perjanjian yang sama, walaupun prosedur ini jarang dimanfaatkan.

Sebagian besar perjanjian hak asasi manusia sangat mengandalkan prosedur pelaporan dari Negara-negara dan pada wewenang Komite yang bersangkutan untuk mempelajari laporan-laporan tersebut dalam rangka menentukan apakah Negara Pihak telah mematuhi berbagai kewajiban yang tercantum atau tidak. Sebagai contoh, berdasarkan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Pasal 16 dan 17, semua Negara Pihak diminta untuk menyampaikan laporan yang komprehensif setiap lima tahun sekali, yang menggambarkan seluruh upaya-upaya legislatif, kebijakan dan upaya lainnya yang telah dilakukan untuk memastikan pematuhan terhadap hak yang tercantum dalam Kovenan.

Kovenan belum memasukkan mekanisme pengajuan pengaduan perorangan, walaupun kemungkinan untuk mengamandemen Kovenan untuk memasukkan mekanisme tersebut telah didiskusikan secara luas oleh Komite Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya serta badan-badan lainnya.

Meskipun tidak terdapat prosedur pengajuan pengaduan resmi di dalam suatu perjanjian, bagaimanapun juga badan-badan pemantau seperti Komite untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dengan memeriksa laporan Negara Pihak, dapat menetapkan interpretasi hukum dalam "Komentar Umum" mengenai ketentuan-ketentuan perjanjian (meneliti kewajiban-kewajiban negara yang muncul dari perjanjian), dan menerima informasi dari perwakilan khusus PBB (ILO, WHO, UNESCO, DLL) dan organisasi non-pemerintah untuk melakukan pemeriksaan yang sesuai, seimbang dan konstruktif, tentang sejauh mana Negara Pihak telah melaksanakan kewajibannya berdasarkan hukum internasional.

Oleh karena tidak terdapat prosedur petisi resmi saat ini, Komite untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya telah menyetujui untuk menerima laporan tertulis dari organisasi non-pemerintah, dan untuk mendengarkan informasi lisan dari mereka dalam rangka mempertimbangkan laporan Negara Pihak tentang penerapan pasal-pasal tertentu Kovenan. Menurut Komite, tujuan utama dari prosedur ini adalah agar Komite dapat mempunyai akses atas semua sumber informasi yang tersedia.

Bagian penting dari peran badan hak asasi manusia internasional seperti Komisi Hak Asasi Manusia dan Komite untuk Hak Asasi Manusia, serta Komite untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, adalah untuk pemajuan dan pemantauan pematuhan pada naskah hak asasi manusia internasional. Komite-komite tersebut dapat menetapkan resolusi-resolusi dan kesimpulan pemeriksaan, dengan melaksanakan penyelidikan di lapangan, menerbitkan laporan, dan ikut dalam kegiatan penyelidikan dan

pendidikan, sesuai dengan mandat mereka.

Menurut Prinsip Limburg mengenai Penerapan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya¹⁵, “Negara-negara Pihak harus menyediakan upaya pemulihan yang efektif, termasuk upaya hukum, di mana perlu” (pasal 9). Pada tingkat nasional, para petugas hukum harus mempertimbangkan hukum internasional tentang hak asasi manusia sebagai bantuan interpretasi pada hukum domestik, dan memastikan hukum domestik diterjemahkan dan dilaksanakan dalam cara yang sesuai dengan ketentuan instrumen hak asasi internasional yang diratifikasi oleh Negara. Dari kacamata hukum internasional, prinsip yang mendasari adalah bahwa pengadilan harus menghindari menempatkan Pemerintah dalam kedudukan melanggar perjanjian yang telah diratifikasi.

Secara umum, berdasarkan hukum internasional tentang hak asasi manusia, Negara-negara Pihak berjanji untuk menjamin hak asasi manusia tertentu bagi semua orang dalam wilayah hukumnya, dan melakukan hal tersebut tanpa membedakan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, status kelahiran atau status lainnya. Oleh sebab itu, semua Negara sebagai bagian dari masyarakat internasional berjanji untuk menjamin paling tidak: (a) semua orang yang dilanggar hak kebebasannya harus mendapat upaya pemulihan domestik yang efektif untuk pelanggaran tersebut, walaupun pelanggaran tersebut dilakukan oleh orang yang bertindak dalam kapasitas resmi; (b) setiap orang yang mengajukan upaya pemulihan tersebut harus memiliki hak yang telah ditetapkan oleh suatu lembaga pengadilan, administrasi atau legislatif yang berwenang, atau oleh lembaga berwenang lainnya yang disediakan oleh sistem hukum Negara, dalam rangka mengembangkan kemungkinan upaya pemulihan hukum melalui pengadilan; (c) lembaga berwenang harus melaksanakan bantuan upaya pemulihan apabila sudah dikabulkan.

Pentingnya menerapkan kewajiban hak asasi manusia internasional melalui peraturan domestik adalah sesuai dengan Pasal 27 dari Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, yang menyatakan bahwa “suatu pihak tidak boleh menerapkan ketentuan hukum internalnya untuk membenarkan kegagalannya dalam melaksanakan perjanjian.” Bahkan, Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya misalnya, sering menghendaki dilakukannya tindakan legislatif dalam kasus di mana hukum yang ada telah melanggar kewajiban dalam Kovenan.

Komite tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya menegaskan pentingnya upaya pemulihan domestik dalam masalah pengusiran yang melawan hukum atau diskriminatif dalam hubungannya dengan perumahan, pada Komentar Umum No 4 (1991) tentang hak atas perumahan yang layak:¹⁶

Komite memandang banyak komponen dari unsur-unsur hak atas perumahan yang layak setidaknya sesuai dengan ketentuan upaya pemulihan domestik. Tergantung pada sistem hukum bidang-bidang tersebut, bidang-bidang ini mencakup: – tapi tidak terbatas pada – (a) permohonan hukum dengan maksud mencegah pengusiran paksa disertai pembongkaran melalui dikeluarkannya keputusan pengadilan; (b) Prosedur hukum untuk mendapatkan kompensasi setelah terjadinya pengusiran yang melawan hukum; (c) Pengajuan pengaduan terhadap tindakan melawan hukum yang dilakukan atau didukung pemilik tanah (baik pemerintah maupun swasta) sehubungan dengan besarnya uang sewa, pemeliharaan perumahan, diskriminasi rasial atau bentuk diskriminasi lainnya; (d) tuduhan akan adanya bentuk diskriminasi apa pun dalam pengalokasian dan penyediaan akses untuk perumahan; dan (e) pengajuan pengaduan terhadap pemilik tanah tentang kondisi perumahan yang tidak sehat atau tidak layak dalam sejumlah sistem hukum akan tepat pula untuk menjelajahi kemungkinan memfasilitasi tuntutan massal

¹⁵ Disetujui oleh sekelompok ahli dalam pertemuan hukum internasional di Maastricht (Belanda) dari tanggal 2 sampai 6 Juni 1986. Lihat Warta Hak Asasi Manusia, Jilid. 9 No. 2 (Mei 1987), hal, 122. Naskah disalin dalam lampiran dokumen PBB (E/CN.4/1987/17).

¹⁶ Lihat catatan kaki di atas.

terhadap keadaan yang melibatkan semakin tingginya tingkat jumlah gelandangan (ayat 17) .

Pada sebagian besar kasus, orang-orang dan kelompok masyarakat yang terusir tidak menerima kompensasi dalam bentuk apa pun; apabila diberikan pun kompensasi ini cenderung jauh lebih rendah dari permintaan mereka yang terusir. Dari segala sudut pandang, situasi ini sangat tidak memuaskan, apalagi dilihat dari kaca mata hak asasi manusia.

Seperti disebutkan dalam laporan analisis Sekretaris Jenderal mengenai pengusiran paksa, kompensasi dan penggantian dapat dilakukan dalam berbagai bentuk. Pembayaran tunai merupakan bentuk kompensasi paling sering dilakukan, walaupun pengalaman membuktikan bahwa uang yang ditawarkan selalu tidak mencukupi, dan disebutkan bahwa bentuk ganti rugi ini sendiri merupakan bentuk penggantian yang tidak sesuai untuk menghadapi masalah-masalah yang muncul dalam pengusiran paksa (E /CN.4/1994/20 ayat 180). Akomodasi alternatif dalam lingkungan relokasi merupakan salah satu cara yang dapat dilakukan untuk mengurangi akibat yang menyengsarakan dari sebuah pengusiran. Namun jumlah penduduk yang berlebihan, jauhnya jarak dari kesempatan pekerjaan dan tetangga yang ada, tidak adanya fasilitas dasar dan kondisi kehidupan yang secara umum menurun, merupakan karakteristik yang paling sering terjadi pada alternatif ini. Pada sisi ekstrim lainnya, biaya yang ditawarkan untuk perumahan alternatif dapat saja jauh melebihi harta kekayaan milik orang-orang yang terusir. Selanjutnya, dalam sejumlah kasus, para korban tidak ditawarkan kompensasi apa pun. Dengan demikian situasi sehubungan dengan akibat pengusiran paksa jelas tidak memuaskan, dan menunjukkan adanya kebutuhan yang penting untuk menghindari praktek ini sejak dini, daripada mencoba untuk “memperlembut pukulan” (ibid. ayat 18) setelah terjadinya.

Sejumlah naskah hak asasi manusia memuat klausul yang menjamin berbagai bentuk kompensasi apabila hak yang bersangkutan dilanggar. Walaupun begitu, ini merupakan naskah yang hampir selalu berurusan dengan hak sipil dan politik, tetapi tidak berkaitan dengan hak ekonomi sosial dan budaya seperti pada hak atas perumahan yang layak.

Beberapa Pemerintah secara terbuka akan membela legitimasi pengusiran tanpa pemberian kompensasi apa pun. Negara-negara biasanya mengakui legitimasi tuntutan kompensasi, terlepas dari kenyataan apakah yang bersangkutan benar-benar menerima kompensasi yang layak atau tidak, atau bahwa mereka menduduki tanah secara melawan hukum. Pandangan ini tercermin dalam sebuah naskah yang relevan, termasuk resolusi Komisi Hak Asasi Manusia 1993/77 tanggal 10 Maret 1993:

Semua Pemerintah (harus) memberikan ganti rugi, kompensasi dan/atau alternatif akomodasi atau tanah yang memadai, yang dibutuhkan segera, sesuai dengan keinginan dan kebutuhan mereka, orang-orang dan masyarakat-masyarakat yang telah diusir secara paksa, setelah melalui perundingan bersama yang memuaskan dengan orang-orang atau kelompok-kelompok bersangkutan...(ayat 4) .

Deklarasi Prinsip Dasar Keadilan Bagi Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan yang ditetapkan oleh Majelis Umum pada 1985, membuat petunjuk prinsip dasar kompensasi yang dapat diterapkan dalam kasus pengusiran melawan hukum pada korban pelanggaran nyata hak asasi manusia. Prinsip-prinsip ini mencakup sebagai berikut: (a) Para korban berhak untuk mendapat upaya pemulihan yang segera atas kerugian yang telah mereka derita; (b) Para korban harus diberi informasi mengenai hak mereka untuk mendapatkan penggantian ; (c) Para pelaku pelanggaran atau pihak ketiga harus memberikan ganti rugi yang adil kepada korban dan keluarga korban atau tanggungan mereka. Ganti rugi tersebut harus termasuk pengembalian harta kekayaan atau membayar untuk penderitaan akibat gangguan atau kehilangan, penebusan dari biaya-biaya yang dikeluarkan akibat menjadi korban, pemberian pelayanan dan mengembalikan hak mereka; (d) apabila kompensasi tidak sepenuhnya tersedia dari pelaku pelanggaran atau sumber-sumber lain, Negara harus bermurah hati untuk

memberikan kompensasi keuangan (e) para korban harus menerima bantuan material, pengobatan kejiwaan dan sosial yang diperlukan.

6. MENUJU UPAYA PENCEGAHAN, PERLINDUNGAN, DAN TEBUSAN

Meskipun perhatian yang makin tinggi telah diberikan pada fenomena pengusiran paksa oleh komunitas hak asasi manusia, sesungguhnya praktek-praktek itu tidak menurun jumlahnya. Kenyataan ini menggarisbawahi adanya kebutuhan mendesak untuk membuat peraturan, pedoman, dan mekanisme penegakan baru yang dilaksanakan demi mencegah pengusiran. Terdapat kebutuhan yang jelas supaya secara bersama-sama mencari alternatif yang layak dan didasarkan pada pilihan masyarakat mengenai pengusiran paksa, bila dapat atau mungkin dilakukan. Pada sebagian besar kasus, rencana pengusiran paksa dapat dicegah.

Pada kasus di mana situasi yang disebut sebagai “tidak terelakkan” terjadi, sangat jarang semua alternatif yang mungkin ada telah diusahakan dan dipertimbangkan secara penuh. Berbagai inisiatif internasional akan sangat bernilai dalam membantu membasmi pengusiran paksa.

Peraturan dalam bentuk pencegahan pengusiran dapat diusahakan untuk mencoba mengidentifikasi bidang-bidang hukum yang harus diuji kembali perihal kesesuaiannya dengan interpretasi hukum internasional terhadap hak atas perumahan yang layak. Dalam laporan berdasarkan analisis tentang pencegahan pengusiran, Sekretaris Jenderal menunjukkan perlunya tindakan legislatif lebih jauh terhadap masalah hak perumahan sebagai cara mengekang praktek-praktek tersebut:

...Dari kenyataan bahwa praktek pengusiran paksa merupakan tindakan melanggar hak atas perumahan yang layak dan hak asasi manusia lain yang terkena dampaknya, dapat disimpulkan bahwa terdapat jarak yang cukup besar antara ketentuan hukum dan praktek. Pemindahan orang-orang, keluarga dan kelompok-kelompok dari rumah mereka tidak secara sukarela, merupakan praktek yang saat ini berlangsung di banyak negara, yang pada sebagian kasus bertentangan bahkan merupakan pelanggaran berat terhadap hukum hak asasi manusia yang diakui secara internasional.

(E/CN.4/1994/20.ayat 143)

Pada tingkat nasional, pernyataan ini mengusulkan pilihan-pilihan, termasuk amandemen atau perubahan konstitusi yang jelas dibuat untuk mencegah terjadinya pengusiran secara paksa. Ketentuan hukum yang komprehensif dan rinci mengenai pengusiran paksa juga harus ditetapkan. Landasan yang pasti mengenai tidak dapat dibenarkannya pengusiran, ketersediaan upaya pemulihan bagi mereka yang terusir secara melawan hukum, dan masalah penting lainnya, dapat dimasukkan ke dalam peraturan-peraturan tersebut.

Demikian pula, undang-undang nasional tentang hak perumahan dapat ditetapkan dengan maksud untuk menjamin perlindungan hukum sepenuhnya dan komprehensif dalam bidang perumahan bagi semua orang. Setiap keinginan serius pemerintah untuk menguji peraturan dengan maksud mencapai kesesuaian antara hukum nasional dan kewajiban hukum internasional, harus mencakup analisis terhadap hubungan antara hukum yang ada dan pengusiran paksa. Bagaimanapun juga, inisiatif-inisiatif yang semata-mata didasarkan pada kepentingan Negara atau pengacara cenderung untuk menguatkan pandangan-pandangan yang tidak sesuai dengan hak perumahan dan pengusiran. Partisipasi aktif dan penuh dalam setiap tahap proses legislatif oleh semua sektor masyarakat harus menyertai pengembangan hukum di bidang-bidang ini.

Pemerintah nasional dan lembaga internasional juga dapat mempertimbangkan untuk membuat petunjuk relokasi berdasarkan hak asasi, pernyataan tentang dampak pengusiran, aturan bertindak untuk digunakan dalam keadaan luar biasa. Tujuan utama dari prosedur itu adalah untuk melindungi hak orang yang potensial terusir, untuk mengurangi ketegangan sosial dan meredakan kekerasan.

Tidak adanya kejelasan dalam ketentuan hukum yang berlaku dan sering sangat tidak sesuai dengan rumusan hukum yang ada tentang hak atas perumahan, serta terus berlangsungnya penolakan sehubungan dengan tingkat perlindungan terhadap pengusiran paksa, terus dipertentangkan dalam debat mengenai segi hukum hak atas perumahan. Menambah ketentuan hukum internasional dengan instrumen internasional tentang hak perumahan apabila tepat dapat berguna dan mendukung mekanisme penegakan yang sesuai dan kesadaran masyarakat, untuk membawa kemajuan dalam memenuhi hak ini dan memberikan perlindungan yang lebih kuat terhadap pengusiran paksa.

Seperti disebut sebelumnya, pengusiran paksa cenderung selalu dilakukan bersamaan dengan rencana atau persiapan acara dan perayaan internasional yang besar. Laporan dari Sekretaris Jenderal yang menggambarkan petunjuk tentang acara internasional dan pengusiran paksa telah disampaikan pada 1995 (E/CN.4/Sub.2/1995/13).

Kegiatan pemantauan preventif terhadap pengusiran paksa, relokasi dan permukiman kembali, termasuk melakukan pencarian fakta atau misi-misi penilaian, akan membantu baik dalam mencari alternatif untuk rencana pengusiran maupun dalam membuktikan keseriusan atas dasar mana masyarakat internasional memandang praktek tersebut. Misi-misi tersebut, yang dapat diselenggarakan di bawah program hak asasi manusia PBB, dapat dikirim ke Negara-negara yang bermaksud melakukan relokasi dalam skala besar atau pengusiran paksa, dengan maksud untuk membantu pemerintah tersebut untuk mematuhi dengan suka rela hak asasi manusia dan kewajiban menyangkut hak atas perumahan, dengan menghindari pengusiran tersebut

7. KESIMPULAN

Setiap Negara mempunyai beberapa bentuk kewajiban hukum untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia atas perumahan yang layak, dan pada dasarnya juga untuk tidak mensponsori, menyetujui, atau melakukan pengusiran paksa. Hukum hak asasi manusia sangat penting dalam persoalan untuk melindungi orang dari pelanggaran yang terus menerus dan keputus-asaan yang umumnya berhubungan dengan pengusiran paksa.

Baik pengusiran paksa yang telah terjadi maupun yang direncanakan membutuhkan perhatian yang jujur dan segera – suatu fokus yang belum diberikan oleh masyarakat internasional pada saat ini. Apabila Pemerintah dan organisasi internasional menanggapi tanda-tanda peringatan akan adanya suatu pengusiran paksa secara lebih cepat dan bersama-sama, mungkin praktek yang merusak ini dapat dikurangi sampai tingkat yang dapat diterima.

Sektor masyarakat termiskin paling sering menjadi korban pelanggaran hak asasi manusia ini – yakni kelompok sosial yang sudah secara tidak seimbang diingkari hak lainnya yang berhubungan dengan standar hidup yang layak. Keadaan-keadaan yang mengarah kepada pengusiran paksa lebih sering terjadi jika ada perbedaan besar dalam kesejahteraan, dan bila persediaan tanah untuk perumahan terbatas adanya.

Kombinasi antara jumlah besar penduduk kota dengan penghasilan sangat terbatas dan mahalnya perumahan serta tanah yang memastikan bahwa akomodasi hukum termurah berada di luar jangkauan mereka, memaksa kelompok-kelompok tersebut untuk memasuki pasaran perumahan dan tanah secara melawan hukum. Kecuali perhatian yang lebih besar diberikan kepada pelanggaran hak asasi manusia akibat pengusiran paksa dan pada sebab-sebab yang menimbulkan praktek ini, fenomena ini akan terus berkembang.

Sementara tidak ada perjanjian hak asasi manusia yang menyatakan dengan jelas “hak untuk tidak diusir,” hubungan erat antara cita-cita ini, yaitu hak atas perumahan dan hak asasi manusia lainnya sangatlah jelas. Perspektif badan-badan pemantauan hak asasi manusia dalam menelaah masalah pengusiran paksa di dalam konteks hak perumahan, terus mendapatkan penerimaan dan penerapan yang lebih besar. Walaupun terdapat pengecualian bagi kasus-kasus tertentu di mana pengusiran paksa mungkin dapat dibenarkan atau masuk akal, bahkan dalam kerangka kerja hak asasi manusia, mayoritas terbesar dari pengusiran tersebut tidak hanya mengarah kepada ketidak-adilan sosial yang lebih besar, tapi juga terhitung sebagai pelanggaran berat dan sistematis atas hak asasi pokok manusia yang diakui secara internasional.

Perlunya memperbaharui komitmen masyarakat internasional dan pemerintah untuk melenyapkan pengusiran paksa, merupakan sesuatu yang tidak dapat disangkal. Apabila prakarsa yang dibutuhkan gagal untuk dilaksanakan, maka hak asasi pokok manusia atas tempat untuk hidup secara damai dan bermartabat, akan terus secara aktif diingkari terhadap jutaan orang di seluruh dunia.

LAMPIRAN-LAMPIRAN

LAMPIRAN 1

Resolusi Komisi Hak Asasi Manusia 1993/77¹⁷

PENGUSIRAN PAKSA

Komisi Hak Asasi Manusia

Mengingat resolusi Sub-Komisi untuk Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan bagi Kalangan Minoritas 1991/12 tanggal 26 Agustus 1991,

Mengingat pula resolusinya 1992/10 tanggal 21 Februari 1992, di mana dicatat dengan perhatian khusus pada Komentar Umum. No. 4 (1991) tentang hak atas perumahan yang layak (E/1992/23, Lampiran 3) yang ditetapkan pada 12 Desember 1991 oleh Komite untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya pada sidang keenam, dan penegasan kembali, sehubungan dengan kerangka kerja ini, perlunya menghormati martabat manusia dan prinsip-prinsip non-diskriminasi.

Menegaskan kembali bahwa setiap perempuan, laki-laki, dan anak-anak mempunyai hak atas suatu tempat untuk hidup yang aman, damai dan bermartabat.

Memperhatikan bahwa menurut statistik Perserikatan Bangsa-Bangsa, lebih dari satu juta orang di seluruh dunia adalah gelandangan atau tidak mempunyai rumah layak, dan jumlah ini telah bertambah.

Mengingat bahwa praktek pengusiran paksa melibatkan pemindahan orang-orang, keluarga dan kelompok dengan tidak sukarela dari rumah dan masyarakat mereka, yang mengakibatkan meningkatnya jumlah gelandangan dan kondisi perumahan serta kehidupan yang tidak layak,

Cemas karena pengusiran paksa dan gelandangan menyebabkan meningkatnya pertikaian sosial dan ketidaksamaan, dan pada dasarnya akan mempengaruhi kalangan termiskin, sektor-sektor masyarakat yang paling lemah dalam bidang sosial, ekonomi, lingkungan hidup dan politik.

Menyadari bahwa pengusiran paksa dapat dilaksanakan, didukung, diminta, diajukan, diprakarsai atau disetujui oleh banyak faktor,

Menegaskan bahwa Komentar Umum No. 2 (1990) tentang upaya bantuan teknis internasional yang ditetapkan Komite untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya pada sidang keempat, antara lain, menyatakan bahwa perwakilan internasional harus dengan hati-hati menghindari keterlibatan dalam proyek-proyek yang mengakibatkan, antara lain, pengusiran dalam skala besar atau pemindahan orang-orang tanpa memberikan setiap perlindungan dan kompensasi yang sesuai (E/1990/23. Lampiran 3, ayat 6),

Menyadari bahwa persoalan tentang pengusiran paksa termasuk dalam petunjuk untuk laporan Negara yang disampaikan dalam mematuhi Pasal 16 dan 17 Kovenan I Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (E/1992/23, Lampiran 3, ayat 18),

Memperhatikan dengan penuh penghargaan bahwa Komite untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, dalam Komentar Umumnya No.4, telah mempertimbangkan bahwa kasus-kasus pengusiran paksa terutama tidak sesuai dengan permintaan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, dan hanya dapat dibenarkan dalam keadaan yang sangat khusus, dan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum internasional yang relevan (E/1992/23. Lampiran 3, ayat 18),

¹⁷ Ditetapkan tanggal 10 Maret 1993

Memperhatikan penyelidikan dari Komite untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, pada sidangnya yang kelima dan keenam tentang pengusiran paksa,

Memperhatikan juga masuknya pengusiran paksa sebagai salah satu penyebab utama krisis perumahan internasional dalam kertas kerja mengenai hak atas perumahan yang layak, yang dipersiapkan oleh Tn. Rajindar Sachar (E/CN.4/Sub.2/1992/15),

Memperhatikan lebih jauh resolusi Sub-Komisi 1992/14 tanggal 27 Agustus 1992,

1. *Menegaskan* bahwa praktek pengusiran paksa merupakan pelanggaran berat terhadap hak asasi manusia, khususnya hak atas perumahan yang layak;
2. *Mendesak* Pemerintah untuk melakukan upaya segera pada semua tingkat yang ditujukan pada penghapusan praktek pengusiran paksa;
3. *Mendesak* juga Pemerintah untuk memberikan hak huni pada semua orang yang sedang terancam pengusiran paksa dan untuk menetapkan semua upaya-upaya yang diperlukan untuk memberi perlindungan sepenuhnya terhadap pengusiran paksa, atas dasar partisipasi, konsultasi dan negosiasi yang efektif dengan orang-orang atau kelompok yang bersangkutan;
4. *Merekomendasikan* agar setiap Pemerintah segera memberikan penggantian, kompensasi dan/atau alternatif akomodasi atau tanah yang sesuai dan mencukupi, sesuai dengan keinginan dan kebutuhan mereka, kepada orang-orang atau masyarakat yang telah diusir secara paksa, melalui perundingan yang memuaskan dengan orang atau kelompok-kelompok bersangkutan;
5. *Meminta* Sekretaris Jenderal untuk menyampaikan resolusi terbaru kepada Pemerintah, badan Perserikatan Bangsa-Bangsa yang relevan, termasuk Pusat untuk Permukiman Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa, badan-badan khusus, organisasi pemerintah dan non-pemerintah regional, dan lembaga swadaya masyarakat, untuk mengumpulkan pandangan dan keterangan dari mereka;
6. *Meminta* juga Sekretaris Jenderal untuk menyusun analisis laporan praktek-praktek pengusiran paksa, berdasarkan analisis hukum internasional dan ilmu hukum dan informasi yang disampaikan sesuai dengan ayat 5 resolusi saat ini, dan untuk menyampaikan laporannya kepada Komite pada sidang kelima;
7. *Memutuskan* untuk mempertimbangkan laporan analisis pada sidang kelima, di bawah butir agenda yang berjudul "Masalah mengenai pelaksanaan hak ekonomi, sosial dan budaya di seluruh negara yang tercantum dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, dan penelitian terhadap masalah-masalah khusus yang dihadapi negara berkembang dalam usahanya mencapai hak asasi manusia ini."

LAMPIRAN 2

Ketentuan Internasional Lain dan Pernyataan tentang Pengusiran Paksa (Rangkuman)

1. Komentar Umum No. 4 dari Komite untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, mengenai hak atas perumahan yang layak (pasal 11 (1) pada Kovenan)¹⁸

8. Maka konsep kesesuaian sangatlah signifikan terutama dalam hubungannya dengan hak atas perumahan, karena memberikan garis bawah pada sejumlah faktor yang harus diperhatikan dalam menentukan bentuk tempat tinggal mana yang dapat dianggap sebagai “perumahan yang layak” sesuai maksud Kovenan. Sementara kesesuaian ditentukan secara terpisah oleh faktor sosial, ekonomi, budaya, iklim, ekologi, dan faktor lainnya, Komite yakin bahwa mungkin bisa dilakukan upaya-upaya untuk mengenali aspek-aspek suatu hak yang harus diperhatikan untuk tujuan ini di dalam setiap konteks tertentu. Hal tersebut termasuk sebagai berikut:

(a) Hak huni secara hukum. Hak huni ini terdiri dari berbagai bentuk, termasuk penyewaan (pemerintah dan swasta) akomodasi, perumahan kooperatis, sewa beli, penempatan oleh pemilik rumah, perumahan darurat dan penampungan informal, termasuk pendudukan tanah atau perumahan. Meskipun ada bermacam-macam hak huni, semua orang harus memiliki tingkat hak huni yang menjamin perlindungan hukum terhadap pengusiran paksa, gangguan, dan ancaman lainnya. Oleh sebab itu Negara-negara Pihak harus segera melakukan upaya-upaya yang ditujukan untuk memberikan hak huni kepada orang-orang dan rumah tangga yang saat ini tidak memiliki perlindungan-perindungan tersebut melalui perundingan yang baik dengan orang-orang dan kelompok bersangkutan.

.....

11. Negara-negara Pihak harus memberikan hak prioritas kepada kelompok-kelompok sosial yang hidup dalam kondisi menyedihkan dengan memberikan pertimbangan khusus kepada mereka. Peraturan dan kebijakan harus dibuat agar tidak menguntungkan kelompok yang lebih mampu dibanding yang lainnya. Komite juga menyadari bahwa faktor eksternal dapat mempengaruhi hak untuk terus memperbaiki kondisi kehidupan, dan bahwa di banyak Negara Pihak, kondisi kehidupan secara keseluruhan telah menurun selama tahun 1980. Namun demikian, seperti tercatat dalam Komentar Umum No. 2 (1990) (E/1990/23, Lampiran 3), meskipun terdapat faktor eksternal yang menyebabkan masalah, kewajiban-kewajiban menurut Kovenan harus terus dilaksanakan dan mungkin akan lebih relevan saat terjadi ketegangan ekonomi. Dengan demikian Komite memandang bahwa penurunan kondisi kehidupan dan perumahan secara umum, yang terkait langsung dengan kebijakan dan keputusan legislatif oleh Negara Pihak dan tidak adanya upaya-upaya untuk memberikan kompensasi, tidak sesuai dengan kewajiban berdasarkan Kovenan.

.....

17. Komite memandang banyak elemen komponen pada hak atas perumahan yang layak setidaknya sesuai dengan ketentuan dari upaya pemulihan domestik. Tergantung pada sistem hukum bidang-bidang tersebut, bidang-bidang ini mencakup – tapi tidak terbatas pada – : (a) permohonan hukum dengan maksud mencegah pengusiran paksa dengan pembongkaran melalui dikeluarkannya keputusan pengadilan; (b) Prosedur hukum untuk mendapatkan kompensasi setelah terjadinya pengusiran yang melawan hukum; (c) Pengajuan pengaduan terhadap tindakan melawan hukum yang dilakukan atau

¹⁸ E/1992/23, Lampiran 3.

didukung atau pemilik tanah (baik pemerintah maupun swasta) sehubungan dengan besarnya uang sewa, pemeliharaan perumahan, diskriminasi rasial atau bentuk diskriminasi lainnya; (d) tuduhan akan adanya bentuk diskriminasi apa pun dalam pengalokasian dan penyediaan akses untuk perumahan; dan (e) pengajuan pengaduan terhadap pemilik tanah tentang kondisi perumahan yang tidak sehat atau tidak layak dalam sejumlah sistem hukum akan tepat pula untuk menjelajahi kemungkinan untuk memfasilitasi tuntutan massal terhadap keadaan yang melibatkan semakin tingginya jumlah gelandangan.

18. Dalam hal ini, Komite menganggap bahwa kasus pengusiran paksa sangat tidak sesuai dengan persyaratan dari Kovenan, dan hanya dapat dibenarkan dalam keadaan yang sangat luar biasa, dan yang sesuai dengan prinsip-prinsip hukum internasional yang relevan.

2. Komentar Umum No. 2 (1990) dari Komite untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, mengenai upaya-upaya bantuan teknis internasional (Pasal 22 (1) pada Kovenan)¹⁹

6.lembaga-lembaga internasional harus dengan teliti menghindari keterlibatan mereka dalam proyek-proyek yang, misalnya....memajukan atau memberlakukan diskriminasi terhadap perorangan atau kelompok, yang bertentangan dengan ketentuan dalam Kovenan, atau melibatkan pengusiran dalam skala besar atau pemindahan orang-orang tanpa pemberian semua perlindungan dan kompensasi yang layak....

.....

8.

(d) Pada setiap tahap proyek pembangunan harus dilakukan setiap upaya untuk menjamin agar hak yang tercantum dalam Kovenan diperhatikan sebagaimana mestinya...(Ayat 6 dan 8 (d)).

3. Strategi Global untuk Permukiman sampai tahun 2000²⁰

13. setiap warga di semua Negara, betapapun miskinnya mereka, mempunyai hak untuk mengharapkan pemerintah memperhatikan kebutuhan mereka untuk memiliki tempat tinggal, dan untuk menerima kewajiban dasar untuk melindungi dan memperbaiki perumahan dan lingkungan, dan bukannya malah merusak dan menghancurkannya.

4. Rekomendasi A (Strategi dan Kebijakan Permukiman) dari Konperensi PBB Tentang Permukiman Manusia²¹ (Pembukaan)

3. Ideologi suatu negara tercermin dari kebijakannya tentang permukiman manusia. Sebagai instrumen yang sangat kuat untuk melakukan perubahan, ideologi ini tidak boleh digunakan untuk mengusir orang-orang dari rumah dan tanah mereka, atau untuk melanggar hak khusus dan melakukan eksploitasi. Kebijakan tentang permukiman manusia harus sesuai dengan prinsip deklarasi (dari Konperensi) dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.

5. Konvensi Jenewa (IV) sehubungan dengan Perlindungan bagi Orang-orang Sipil pada Waktu Perang²²

Pasal 49

¹⁹ E/1992/23, Lampiran 3.

²⁰ Ditetapkan oleh resolusi Majelis Umum 43/181 tanggal 20 Desember 1988. Lihat Catatan Resmi Majelis Umum, sidang ke-empatpuluh tiga, Tambahan No. 8 Addendum A/43/8/Add.I).

²¹ Laporan tentang Lingkungan Hidup: Konperensi PBB tentang Permukiman Manusia, Vancouver, tanggal 31 Mei-11 Juni 1976 (penerbit PBB, Penjualan No. E.76.IV.7 dan corrigendum) Bab I.

²² Ditetapkan di Jenewa tanggal 12 Agustus 1949 (PBB, *seri Perjanjian* jilid 75, hal 287).

Pemindahan orang secara paksa, seperti juga pendeportasian orang-orang yang dilindungi dari wilayah pendudukan ke wilayah penguasa pendudukan atau wilayah negara lain, baik yang diduduki maupun tidak, dilarang, apa pun alasannya.

6. Protokol (II) Tambahan pada Konvensi Genewa tanggal 12 Agustus 1949, dan sehubungan dengan Perlindungan bagi Korban Pertikaian Bersenjata Non-Internasional²³

Pasal 17

Larangan Pemindahan Paksa pada Orang Sipil

1. Pemindahan penduduk sipil tidak boleh diperintahkan untuk alasan-alasan yang berhubungan dengan pertikaian kecuali keamanan dari orang-orang sipil yang terlibat atau karena alasan militer yang sangat penting menghendaknya. Apabila pemindahan tersebut harus dilaksanakan, maka semua upaya-upaya yang mungkin harus dilakukan agar penduduk sipil dapat menerima kondisi tempat tinggal, kebersihan, kesehatan, keamanan dan gizi yang memuaskan.

2. Penduduk sipil tidak boleh dipaksa untuk meninggalkan wilayahnya dengan alasan yang berhubungan dengan pertikaian.

7. Resolusi 1995/29 Sub-Komisi untuk Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan bagi Kalangan Minoritas

.....

1. *Menegaskan* kembali bahwa praktek pengusiran paksa merupakan pelanggaran berat terhadap sejumlah besar hak asasi manusia, khususnya hak atas perumahan yang layak, hak untuk menetap, hak untuk bebas berpindah, hak atas keamanan rumah, hak huni dan berbagai hak lainnya.

2. *Mendesak dengan sangat* agar Pemerintah-pemerintah segera melakukan upaya-upaya pada semua tingkat, dengan maksud menghapuskan praktek pengusiran paksa secepatnya melalui, antara lain, secepatnya meninggalkan rencana-rencana yang melibatkan pengusiran paksa, mencabut peraturan yang memperbolehkan pengusiran paksa, dan menjamin hak huni bagi semua warganegara dan penduduk lainnya;

3. *Juga sangat mendesak* Pemerintah untuk memberikan hak huni kepada semua orang terutama mereka yang sedang terancam pengusiran paksa, dan menetapkan semua upaya-upaya perlu untuk memberi perlindungan secara penuh terhadap pengusiran paksa, atas dasar partisipasi, konsultasi dan negosiasi dengan orang-orang atau kelompok-kelompok bersangkutan;

4. *Merekomendasikan* agar setiap Pemerintah segera memberikan penggantian, kompensasi dan/atau alternatif akomodasi atau tanah yang sesuai dan mencukupi, sesuai dengan keinginan dan kebutuhan mereka, kepada orang-orang atau masyarakat yang telah diusir secara paksa, melalui perundingan yang memuaskan dengan orang atau kelompok-kelompok bersangkutan, dan mengakui kewajiban untuk menjamin pemberian hak tersebut pada saat terjadinya pengusiran paksa.

5. *Mengundang* seluruh lembaga keuangan, perdagangan, pembangunan internasional dan lembaga serta badan-badan lain untuk benar-benar memperhatikan pandangan yang tercantum dalam resolusi sekarang, dan pernyataan internasional lain di bawah hak asasi manusia internasional dan hukum humaniter, tentang praktek pengusiran paksa;

6. *Meminta* Komisi Tinggi Hak Asasi Manusia untuk memberikan perhatian terhadap praktek pengusiran paksa dalam melaksanakan tanggungjawabnya untuk melakukan upaya-upaya, bila memungkinkan, membujuk Pemerintah agar menghentikan rencana pengusiran paksa ... dan menjamin pemberian kompensasi yang layak bila pengusiran telah terjadi;

7. *Meminta* Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Permukiman Manusia (Habitat II) untuk benar-benar

²³ Ditetapkan di Genewa pada tanggal 8 Juni 1977 (ibid, jilid 1125, hal 609)

memperhatikan praktek pengusiran paksa sebagai pelanggaran berat terhadap hak asasi manusia, dan memasukkan dalam deklarasi terakhir dan rencana kegiatan pernyataan yang jelas tentang tidak dapat diterimanya praktek ini berdasarkan hukum internasional tentang hak asasi manusia dan upaya-upaya konkret yang dibuat untuk mencegah pengusiran paksa;

8. *Meminta* Konperensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Permukiman Manusia (Habitat II) dalam menerapkan strategi atas hak perumahannya (lihat HS/C/15/INF.7), agar menggunakan seluruh kekuatannya untuk mencegah praktek pengusiran paksa dengan, antara lain, memanfaatkan jabatan Sekretaris Jenderal untuk membujuk Pemerintah-pemerintah agar menghentikan pelaksanaan pengusiran paksa, dan menyusun daftar tahunan tentang semua kasus yang disampaikan untuk diperhatikan;

8. Resolusi 1994/39²⁴ Sub-Komisi untuk Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan bagi Kalangan Minoritas

Menegaskan kembali bahwa praktek pengusiran paksa merupakan pelanggaran berat terhadap hak asasi manusia, terutama hak atas perumahan yang layak.

9. Resolusi 1993/41²⁵ Sub-Komisi untuk Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan bagi Kalangan Minoritas

1. *Menegaskan* kembali bahwa praktek pengusiran paksa merupakan pelanggaran berat terhadap hak asasi manusia, terutama hak atas perumahan yang layak.

2. *Sangat mendesak* Pemerintah untuk segera melakukan upaya-upaya pada semua tingkat, dengan maksud menghapuskan praktek pengusiran paksa secepatnya;

.....

5. *Mengundang* seluruh lembaga dan badan-badan keuangan, perdagangan, pembangunan internasional dan lembaga serta badan lain yang terkait untuk benar-benar memperhatikan pandangan yang tercantum dalam resolusi sekarang dan pernyataan internasional lain di bawah hak asasi manusia internasional dan hukum humaniter tentang praktek pengusiran paksa;

10. Resolusi 1993/36²⁶ Sub-Komisi Untuk Pencegahan Diskriminasi Dan Perlindungan Bagi Kalangan Minoritas

.....

3. *Sangat menganjurkan* semua Negara untuk mencari kebijakan dan peraturan yang efektif dengan maksud menciptakan kondisi yang menjamin pelaksanaan sepenuhnya hak atas perumahan yang layak bagi seluruh penduduk, dengan memusatkan perhatian pada mereka yang gelandangan atau rumahnya tidak layak, dan untuk memperhatikan dampak negatif tertentu pada kondisi perumahan dan kehidupan, yang dapat diakibatkan oleh penetapan penyesuaian ekonomi atau kebijakan lainnya, yang semata-mata didasarkan pada prinsip pasar bebas;

11. Resolusi Komisi untuk Pemukiman Manusia 14/6²⁷

²⁴ Ditetapkan pada tanggal 26 Agustus 1994.

²⁵ Ditetapkan pada tanggal 26 Agustus 1993.

²⁶ Ditetapkan pada tanggal 25 Agustus 1993.

²⁷ Ditetapkan pada tanggal 5 Mei 1993

3. *Mendesak* semua Pemerintah untuk menghentikan setiap praktek yang dapat atau memang merupakan pelanggaran terhadap hak asasi manusia atas perumahan yang layak, khususnya praktek pengusiran paksa secara massal, dan setiap bentuk diskriminasi rasial atau diskriminasi lain dalam masalah perumahan;

4. *Mengajak* semua Negara untuk mencabut, mengubah atau mengamandemen setiap peraturan, kebijakan, program atau proyek yang dalam segala cara berpengaruh negatif terhadap pelaksanaan hak atas perumahan yang layak;

5. *Menganjurkan* semua Negara untuk melakukan langkah, sesuai dengan sumber-sumber yang tersedia, dengan maksud untuk mencapai kemajuan terhadap pelaksanaan sepenuhnya hak atas perumahan dengan cara-cara yang tepat, termasuk utamanya penetapan peraturan perundang-undangan;

6. *Mendesak* semua Negara untuk mematuhi perjanjian internasional yang ada tentang hak atas perumahan yang layak, dan untuk tujuan ini membentuk, sesuai dengan Permukiman Manusia sebagai bagian dari hukum internasional tentang hak asasi manusia, suatu mekanisme pemantauan yang tepat untuk menyediakan, bagi pertimbangan nasional dan internasional, suatu data akurat dan bukti-bukti mengenai jumlah gelandangan, kondisi perumahan yang tidak layak, orang-orang tanpa hak huni, dan masalah lain yang muncul dari hak atas perumahan yang layak dan memberikan wawasan terhadap rintangan pada kebijakan, rintangan struktural dan rintangan lainnya agar sektor penampungan dapat bekerja secara efektif;

12. Resolusi 1992/26²⁸ Sub-Komisi Untuk Pencegahan Diskriminasi Dan Perlindungan Bagi Kalangan Minoritas

.....

2. *Mendorong* semua Negara untuk mencari kebijakan dan peraturan yang efektif dengan maksud menciptakan kondisi yang menjamin pelaksanaan sepenuhnya hak atas perumahan yang layak bagi seluruh penduduk, dengan memusatkan perhatian pada mereka yang gelandangan atau rumahnya tidak layak.

13. Resolusi 1991/12²⁹ Sub-Komisi Untuk Pencegahan Diskriminasi Dan Perlindungan Bagi Kalangan Minoritas

.....

Mengakui bahwa praktek pengusiran paksa melibatkan pemindahan secara tidak sukarela terhadap orang-orang, keluarga dan kelompok-kelompok dari rumah dan masyarakat mereka, yang mengakibatkan rusaknya hidup dan identitas orang-orang di seluruh dunia, dan juga meningkatkan jumlah gelandangan.

.....

1. *Menarik perhatian* Komisi Hak Asasi manusia pada:

.....

(b) Kenyataan bahwa praktek pengusiran paksa merupakan pelanggaran berat terhadap hak asasi manusia, khususnya hak atas perumahan yang layak;

(c) Perlunya dilakukan segera upaya-upaya pada semua tingkat dengan maksud menghapuskan praktek pengusiran paksa;

.....

3. *Menegaskan* perlunya segera memberikan penggantian, kompensasi dan/atau alternatif akomodasi atau tanah yang sesuai dan mencukupi, sesuai dengan keinginan dan kebutuhan mereka, kepada orang-orang atau masyarakat yang telah diusir

²⁸ Ditetapkan pada tanggal 27 Agustus 1992.

²⁹ Ditetapkan pada tanggal 26 Agustus 1991.

secara paksa, melalui perundingan yang memuaskan dengan orang atau kelompok bersangkutan;

14. Resolusi 1991/26³⁰ Sub-Komisi Untuk Pencegahan Diskriminasi Dan Perlindungan Bagi Kalangan Minoritas

.....

2. *Mendesak* semua Negara untuk mencari kebijakan dan peraturan yang efektif dengan maksud menjamin pelaksanaan sepenuhnya hak atas perumahan yang layak bagi seluruh penduduk, dengan memusatkan perhatian pada mereka yang gelandangan atau rumahnya tidak layak

³⁰ Ditetapkan pada tanggal 29 Agustus 1991.

LAMPIRAN 3

Masyarakat Sipil dan Pengusiran Paksa

- Al-Haq (International Campaign to Halt Israeli Destruction of Palestinian Homes in the Occupied Territories), PO Box 1413, Ramallah, West Bank, via Israel.
- Asian Coalition for Housing Rights, PO Box 24-74 Klongchan, Bangkok, Bangkok10240, Thailand.
- Brazilian Movement in Defence of Life, Caixa Postal No. 64077, Copacabana, Rio de Janeiro-RJ, Brazil 22012-010.
- Campaign for Bedist Rights, 5-15 Cromer Street, London WC1H 8LS, England.
- Casa y Ciudad, Calzada de Tlalpan 1025, Col. Americas Unidas, Mexico,D.F, Mexico.
- Centre for Equality Rights in Accommodation (CERA), 517 Col lege St., Suite 408, Toronto M6G 1A8, Canada
- Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), Postbus 15100, 3501 BC, Utrecht, Netherlands.
- Comite de Refugiados de Guerra de El Chorillo, AP 820123, Zona 2, Panama City , Panama.
- Committee on the Right to Housing (CRH): Coordination Centre , c/o Bandra East Community Centre , 341-A, Siddharth Colony, Bandra (E), Bombay 400 051, India.
- COPADEBA/Ciudad Alternativa , Calle 14, #3 (altos), Ens Espaillat, Santo Domingo, Dominican, Dominican Republic.
- ENDA, rue Carnot 54, Dakar 3370, Senegal Fedevivienda, Avda. (Calle) 40, No. 15-69, AA 57059, Bogota, Colombia.
- Food First International Action Network (FIAN), PO Box 102243, D-6900 Heidelberg, Germany.
- Habitat et Peticipation, 1, place du Levant, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgium.
- Habitat International Coalition (HIC), Cordobanes No. 24, Col. San Jose Insurgentes, Mexico D.F. 03900, Mexico.
- Housing Rights Centre, 18-C Semira Apts, Juna Evenue, Matina, Davao City 8000, Philipines.
- Housing Rights Unit (Lawyers for Human Rights), PO Box 5156, Johannesburg 2000, South Africa.
- International Rivers Network, 1847 Berkeley Way, Berkeley, CA 94703, USA.
- Mazingira Institute, PO Box 14564, Nairobi, Kenya.
- Movimiento Comunal Nicaraguense, Hospital Velez Paiz, 4 cuadras arriba Dpto. Belmonte, Managua, Nicaragua.
- Multiple Action Research Group, 113-A, Near Asiad Village, New Delhi 110016, India.
- Narmada Bachao Andolan, c/o "Parivartan" Nimbalkar Chambers, Dandia Bazar, Baroda 390 001, Gujarat, India.
- National Coalition for Housing Rights (NCHR), Flat No. 117, Bldg. No. 8, 1st Floor, Dr. Baliga Nagar, Jasmine Mill Road, Mahim (East) Bombay 400 017, India.

- Organization of Civic Rights(OCR), PO Box 4787, Durban 4000, South Africa.
- Planet, PO Box 93540, Yeoville 2143, Johannesburg, South Africa.
- Probe International, 225 Brunswick ave., Toronto, Ont. M5S 2S6, Canada.
- SAARC Region Anti-Displacement Network, c/o YUVA, 8 Ground Floor (mHATRE Bldg.), 33 L Mughat Cross Lane, Bombay 400 026, India.
- Settlement Watch, 1747 Connecticut Ave, NW, Washington, DC 20009, USA.
- Society for Community Organization (SOCO), 52 Princes Margaret Road, 3rd Floor, Kowloon, Hong Kong.
- Unnayan, 36/1A Garcha Road, Calcutta 700 019 India.
- Urban Poor Associates, 14-A Manhattan St., Cubao, Quezon City, Philippines.
- Youth for Unity and Voluntary Action (YUVA), 8 Ground Floor (Mhatre Bldg.), 33L Mughat Cross Lane, Bombay 400 026, India.
- Zimrights, PO Box 4111, Harare, Zimbabwe.
- ZWOSAG/LUDC, PO Box 350136, Chilanga, Lusaka, Zambia