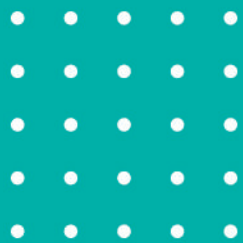




KOMNAS HAM
REPUBLIK INDONESIA

DRAF STANDAR NORMA DAN PENGATURAN TENTANG HAK ATAS TEMPAT TINGGAL YANG LAYAK





**KOMNAS HAM
REPUBLIK INDONESIA**

[DRAF]

**STANDAR NORMA DAN PENGATURAN
TENTANG HAK ATAS TEMPAT TINGGAL YANG LAYAK**

DRAF

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	1
A. PENDAHULUAN	3
B. MAKSUD DAN TUJUAN STANDAR NORMA DAN PENGATURAN	5
C. KERANGKA HUKUM HAK ATAS TEMPAT TINGGAL YANG LAYAK	7
D. PRINSIP – PRINSIP HAK ATAS TEMPAT TINGGAL YANG LAYAK	9
Prinsip Universalitas	9
Prinsip Non-Diskriminasi	9
Prinsip Interdependensi HAM	10
Prinsip Tanggung Jawab Negara	11
Prinsip Keberlanjutan	11
E. CAKUPAN HAK ATAS TEMPAT TINGGAL YANG LAYAK	13
Kepastian Hukum Tenurial (<i>Legal Security of Tenure</i>)	14
Ketersediaan Layanan, Material, Sarana, dan Prasarana (<i>Availability of Services, Materials, Facilities and Infrastructure</i>)	15
Keterjangkauan (<i>Affordability</i>)	16
Kelayakhunian (<i>Habitability</i>)	17
Aksesibilitas (<i>Accessibility</i>)	17
Lokasi	18
Kecukupan / Kelayakan Budaya	19
F. PENGUSURAN PAKSA (<i>FORCED EVICTIONS</i>)	20
Praktik Baik Relokasi Tempat Tinggal Masyarakat	25
G. KELOMPOK PEMANGKU HAK	32
1. Masyarakat Hukum Adat	32
2. Perempuan	33
3. Penyandang Disabilitas	34

4. Kelompok Minoritas	36
5. Kelompok Migran Internal	37
6. Internally Displaced Persons (IDPs)	38
7. Pengungsi	39
8. Tunawisma	41
H. KEWAJIBAN NEGARA DAN TANGGUNG JAWAB AKTOR NON-NEGARA	43
1. Kewajiban Negara	43
2. Tanggung Jawab Aktor Non-Negara	46
I. PEMBATASAN YANG DIPERKENANKAN	47
J. MEKANISME MONITORING	49
K. KEWENANGAN KOMNAS HAM RI	51

STANDAR NORMA DAN PENGATURAN TENTANG HAK ATAS TEMPAT TINGGAL YANG LAYAK

A. PENDAHULUAN

1. Tempat tinggal yang layak adalah hak dasar manusia, dimana setiap orang berhak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik, sehat, aman, dan teratur serta menjamin kepastian bermukim, yang wajib dilaksanakan sesuai dengan arahan pengembangan kawasan permukiman yang terpadu dan berkelanjutan.
2. Hak atas tempat tinggal yang layak bagi masyarakat dalam perspektif hak asasi manusia (**HAM**) tidak hanya ditafsirkan dalam arti sempit atau terbatas menjadi tidak hanya sekedar memiliki atap di atas kepala seseorang, tetapi juga harus dipahami sebagai hak atas tempat untuk hidup, dengan adanya prinsip-prinsip yang harus dipenuhi oleh negara seperti keterjangkauan, kelayakhunian dan aksesibilitas, serta mempertimbangkan faktor lokasi, memadai secara budaya, dan kepastian kepemilikan.
3. Permasalahan terkait tempat tinggal tidak dapat dipandang sebagai permasalahan fungsional dan fisik semata, tetapi lebih kompleks lagi sebagai permasalahan yang berkaitan dengan dimensi kehidupan bermasyarakat yang meliputi aspek sosial, ekonomi, budaya, teknologi, ekologi maupun politik.
4. Kombinasi dari urbanisasi yang cepat, kepadatan penduduk dan tingkat kemiskinan yang tinggi memberikan tantangan yang serius bagi terealisasinya ketersediaan dan aksesibilitas tempat tinggal yang layak bagi seluruh masyarakat di Indonesia. Tantangan tersebut juga diperparah oleh kenyataan bahwa sebagian besar wilayah Indonesia sangat rentan terhadap perubahan iklim dan bencana alam, khususnya banjir, letusan gunung berapi dan gempa bumi.
5. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (**Komnas HAM RI**) menerima aduan dari masyarakat terkait konflik vertikal antara negara dengan masyarakat terkait Barang Milik Negara/Daerah (**BMN/D**). Berdasarkan tipologi kasus, secara umum terdapat dua tipologi kasus terkait BMN/D kepada subjek aduan tersebut yaitu pengusiran paksa dari rumah dinas dan pengusiran paksa dari tanah yang sudah ditempati masyarakat. Adapun sebaran subjek yang menjadi aduan masyarakat dalam konflik tersebut diantaranya: Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Kepolisian RI (**POLRI**) dan Tentara Nasional Indonesia (**TNI**).
6. Selain itu, sepanjang 2019 hingga 2021, Komnas HAM RI menerima aduan masyarakat terkait proyek strategis nasional sebanyak 70 (tujuh puluh) aduan. Berdasarkan tipologi kasus, secara umum adalah terkait pembangunan jalan tol dan pembangunan fasilitas umum antara lain bandara, pelabuhan, jalur MRT Jakarta dan jalur kereta. Adapun klasifikasi korban atas aduan tersebut yakni individu orang seorang, kelompok

masyarakat dan masyarakat hukum adat dengan klasifikasi pihak yang diadukan antara lain korporasi/swasta, BUMN/BUMD, POLRI, lembaga peradilan, TNI, pemerintah daerah, pemerintah pusat (kementerian), dan lembaga negara non-kementerian.

7. Berdasarkan hasil pelaksanaan fungsi dan wewenang Komnas HAM RI, permasalahan strategis penyelenggaraan pembangunan tempat tinggal yang layak di Indonesia adalah terkait kesenjangan, isu lingkungan, dan manajemen pembangunan.
8. Permasalahan terkait kesenjangan terjadi karena keterbatasan peluang kelompok masyarakat berpenghasilan rendah dalam mengakses tempat tinggal yang layak, serta adanya konflik kepentingan akibat implementasi kebijakan yang relatif masih belum sepenuhnya dapat memberikan perhatian dan keberpihakan kepada kepentingan masyarakat.
9. Dalam isu lingkungan, permasalahan dipicu oleh tingkat urbanisasi dan industrialisasi yang tinggi, serta dampak pemanfaatan sumber daya dan teknologi yang kurang terkendali. Kelangkaan prasarana dan sarana dasar, ketidakmampuan memelihara dan memperbaiki lingkungan tempat tinggal yang ada, dan masih rendahnya kualitas tempat tinggal baik secara fungsional, lingkungan, maupun visual wujud lingkungan, merupakan isu utama bagi upaya menciptakan lingkungan permukiman yang sehat, aman, harmonis dan berkelanjutan. Isu tersebut juga menjadi lebih berkembang dikaitkan dengan belum diterapkannya secara optimal pencapaian standar pelayanan minimal perumahan dan permukiman yang berbasis indeks pembangunan berkelanjutan pada masing-masing daerah.
10. Permasalahan manajemen pembangunan permukiman tempat tinggal umumnya dipengaruhi oleh keterbatasan kinerja tata kelola pemerintahan di seluruh tingkat, sehingga berdampak pada lemahnya implementasi kebijakan yang telah ditetapkan, inkonsistensi di dalam pemanfaatan lahan untuk permukiman, dan munculnya dampak negatif terhadap lingkungan.
11. Indonesia sebagai negara yang telah meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (**KIHESB**) memiliki kewajiban memenuhi hak seluruh masyarakat negaranya atas tempat tinggal yang layak. Pengesahan atas kovenan tersebut membawa konsekuensi terhadap kewajiban dan tanggung jawab pemerintah dalam mengimplementasikan perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia untuk menjamin terlaksananya hak-hak tersebut bagi seluruh masyarakat dengan merumuskan kebijakan pembangunan yang sesuai dengan kaidah instrumen hak asasi manusia.

B. MAKSUD DAN TUJUAN STANDAR NORMA DAN PENGATURAN

12. Komnas HAM RI adalah lembaga mandiri setingkat dengan lembaga negara yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (**UU HAM**) pada Pasal 75 huruf a bertujuan untuk *“mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia”* dan huruf b, *“meningkatkan perlindungan dan penegakan HAM guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan”*.
13. Komnas HAM RI berdasarkan Pasal 76 ayat (1) jo. Pasal 89 ayat (1) UU HAM mempunyai kewenangan melaksanakan pengkajian dan penelitian atas peraturan perundang-undangan, kebijakan, termasuk melakukan pembahasan berbagai permasalahan yang berkaitan dengan perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia.
14. Standar Norma dan Pengaturan (**SNP**) disusun sebagai bagian dari pelaksanaan tujuan dan wewenang Komnas HAM RI untuk memajukan dan menegakkan HAM sebagaimana diatur di dalam UU HAM maupun peraturan perundang-undangan terkait lainnya. Komnas HAM RI melalui sidang paripurna sebagai pemegang kekuasaan tertinggi Komnas RI.
15. Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Komnas HAM RI memiliki kewenangan atributif dalam membentuk peraturan yang mempunyai kekuatan mengikat.
16. Sehubungan dengan adanya kemendesakan atas penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM atas tempat tinggal yang layak, Komnas HAM RI sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam UU HAM menyusun Standar Norma dan Pengaturan tentang HAM atas Tempat Tinggal yang Layak (**SNP HATTYL**).
17. Standar Norma dan Pengaturan merupakan pemaknaan, penilaian, dan petunjuk atas kaidah- kaidah dan peristiwa HAM yang terjadi di tengah masyarakat. Standar Norma dan Pengaturan merupakan dokumen yang mendudukkan prinsip dan pengaturan HAM internasional dan merupakan penjabaran prinsip dan norma-norma HAM yang berlaku internasional di tingkat nasional.
18. Dalam proses penyusunan SNP, Komnas HAM RI membuka partisipasi pelbagai pihak yaitu lembaga negara, kementerian, pemerintah daerah, kelompok-kelompok masyarakat sipil, akademisi, organisasi, dan individu, dan membuka diri atas partisipasi dan

transparansi publik, termasuk melalui forum-forum diskusi, media sosial, media elektronik, situs, dan lain-lain.

19. Apabila dilihat dari segi substantif, SNP menjadi bagian dari pengaturan atas berbagai norma hukum HAM, pedoman dalam putusan pengadilan terutama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (**MK RI**), praktik hukum dan HAM, terutama tentang hak atas tempat tinggal yang layak. Tafsiran yang disusun dan kemudian diterbitkan oleh Komnas HAM RI ini akan berlaku mengikat bagi semua pihak dalam menjawab persoalan HAM yang terjadi di tengah masyarakat. standar norma dan pengaturan ini juga berfungsi sebagai tolok ukur untuk menilai dan membangun pembandingan atas tindakan atau perbuatan agar sejalan dengan HAM.
20. Maksud dan tujuan SNP adalah:
 - a. Bagi negara khususnya penyelenggara pemerintahan, untuk memastikan tidak ada regulasi, kebijakan, dan tindakan yang bertentangan dengan HAM sejak perencanaan, pengaturan, dan pelaksanaan, serta memastikan proses hukum dan pemberian sanksi bagi pelaku atas tindakan yang melanggar HAM.
 - b. Bagi penegak hukum, agar dalam melakukan tindakan, penegakan hukum ataupun pertimbangan dalam putusan, memastikan adanya perlindungan hukum dan HAM serta berkeadilan.
 - c. Bagi korporasi atau swasta, untuk membangun akuntabilitas dan menghormati HAM, menghindari perlakuan yang melanggar HAM, memastikan patuh atas penyelesaian yang adil dan layak, dan menyediakan akses pemulihan atas tindakan yang melanggar HAM.
 - d. Bagi individu, masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan, untuk membangun pengertian dan pemahaman mengenai segala hal yang terkait dengan tindakan yang melanggar norma HAM sehingga ada proses untuk memastikan perlindungan dan penikmatan hak asasinya, serta dapat dijadikan dasar dalam upaya pembelaan terhadap individu, masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan dalam menegakkan HAM.

C. KERANGKA HUKUM HAK ATAS TEMPAT TINGGAL YANG LAYAK

21. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (**UUD NRI 1945**) mengamanatkan Negara untuk (a) melindungi segenap bangsa dan tanah tumpah darah Indonesia, (b) memajukan kesejahteraan umum, dan (c) mencerdaskan kehidupan bangsa.
22. Berdasarkan ketentuan Pasal 28H UUD NRI 1945, “*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.*” Mandat tersebut menegaskan bahwa kesejahteraan masyarakat, tempat tinggal yang layak, dan lingkungan yang baik dan sehat merupakan hak dasar bagi setiap manusia.
23. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (**UU HAM**) dalam Pasal 27 menyebutkan, “*Setiap warga negara Indonesia berhak untuk secara bebas bergerak, berpindah dan bertempat tinggal dalam wilayah negara Republik Indonesia*”. Lebih lanjut dalam Pasal 40 UU HAM menyebutkan, “*Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak*”.
24. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (**DUHAM**) dalam Pasal 25 ayat (1) menegaskan bahwa “*Setiap orang berhak atas tingkat hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk hak atas pangan, pakaian, perumahan, dan perawatan kesehatan serta pelayanan sosial yang diperlukan, dan berhak atas jaminan pada saat menganggur, menderita sakit, cacat, menjadi janda/duda, mencapai usia lanjut atau keadaan lainnya yang mengakibatkan kekurangan nafkah, yang berada di luar kekuasaannya.*”
25. Deklarasi HAM ASEAN dalam Prinsip Angka 28 menyebutkan “*Setiap orang berhak atas taraf hidup yang layak bagi dirinya dan keluarganya termasuk hak atas pangan yang layak dan terjangkau, bebas dari kelaparan dan akses terhadap pangan yang aman dan bergizi, hak atas pakaian, hak atas perumahan yang layak dan terjangkau, hak atas perawatan medis dan pelayanan sosial yang diperlukan, hak atas air minum dan sanitasi yang aman, hak atas lingkungan yang aman, bersih dan berkelanjutan*”.
26. Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (**KIHESB**) pada Pasal 11 ayat (1) menyebutkan bahwa “*Negara-negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas kehidupan yang layak untuk dirinya sendiri dan keluarganya, termasuk kelayakan pangan, sandang, dan papan, dan perbaikan kondisi hidup yang terus menerus...*”.
27. Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (**KIHSP**) pada Pasal 12 ayat (1) menyebutkan bahwa “*Setiap orang yang secara sah berada dalam wilayah suatu Negara, berhak atas kebebasan untuk bergerak dan kebebasan untuk memilih tempat tinggalnya dalam wilayah tersebut*”.

28. Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of all Forms of Discriminations against Women (CEDAW)*) pada Pasal 14 ayat 2 (h) mengakui hak perempuan di daerah pedesaan untuk menikmati kondisi kehidupan yang layak, khususnya yang berkaitan dengan tempat tinggal, sanitasi, listrik dan pasokan air, transportasi dan komunikasi.
29. Konvensi Hak-Hak Anak (*Convention on the Rights of the Child (CRC)*) mengakui hak setiap anak atas standar hidup yang memadai bagi perkembangan fisik, mental, spiritual, moral dan sosial anak (Pasal 27 ayat 1). Masalah tempat tinggal disebutkan dalam Pasal 27 ayat (3) yang mewajibkan negara pihak untuk mengambil tindakan yang tepat sesuai dengan kondisi nasional dan kemampuan negara dalam membantu orang tua dan negara yang bertanggung jawab untuk melaksanakan hak atas standar hidup yang layak.
30. Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (*International Convention on the Elimination of All forms of Racial Discrimination (ICERD)*) dalam Pasal 5 huruf (e) mengakui dan melindungi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, termasuk hak atas perumahan (e. iii), yang harus diterapkan secara setara untuk semua orang tanpa diskriminasi apa pun berdasarkan warna ras, atau kebangsaan atau asal etnis
31. Konvensi Internasional tentang Perlindungan Seluruh Hak Buruh Migran dan Para Anggota Keluarga Mereka (*International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (ICMW)*) dalam Pasal 43 paragraf 1 huruf (d) memastikan bahwa pekerja migran yang terdaftar dan pekerja migran dalam situasi reguler memiliki hak yang sama dengan warga negara dari negara tempat bekerja. Salah satu jaminan kesetaraan perlakuan adalah “akses ke tempat tinggal, termasuk skema perumahan sosial (*public housing*), dan perlindungan terhadap eksploitasi sehubungan dengan sewa”.
32. Konvensi mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas (*Convention on the Rights of People with Disabilities (CRPD)*) dalam Pasal 28 mengakui hak atas standar hidup yang layak bagi penyandang disabilitas dan keluarganya, termasuk hak atas tempat tinggal. Pasal 19 huruf (c) memastikan bahwa layanan dan fasilitas masyarakat yang setara bagi penyandang disabilitas adalah termasuk akses atas perumahan yang aman dan layak dan tanpa diskriminasi.
33. Selain Kovenan yang mengikat negara-negara, terdapat instrumen lain yang diadopsi oleh Badan HAM PBB yang berfungsi untuk menafsirkan isi dari hak atas tempat tinggal yang layak. Instrumen tersebut adalah:
 - a. Komentar Umum Nomor 4 tentang Hak atas Tempat Tinggal yang Layak;
 - b. Komentar Umum Nomor 7 tentang Penggusuran Paksa (*Forced Eviction*).

D. PRINSIP – PRINSIP HAK ATAS TEMPAT TINGGAL YANG LAYAK

34. Hak asasi manusia yang berkaitan dengan tempat tinggal yang layak didasarkan pada:
- a. Prinsip HAM secara umum, yaitu: prinsip-prinsip universal, kesetaraan dan non-diskriminasi, serta prinsip interdependensi dari hak asasi manusia, serta prinsip tanggung jawab negara.
 - b. Prinsip yang berhubungan dengan keberlanjutan dalam kebijakan tempat tinggal. Adapun prinsip-prinsip tersebut adalah perlindungan terhadap lingkungan hidup, efektivitas ekonomi, inklusi sosial dan partisipasi, serta kelayakan budaya.¹

Prinsip Universalitas

35. Hak asasi manusia atas tempat tinggal yang layak bersifat universal. Hal ini berarti bahwa setiap orang, baik yang tinggal di kota maupun di desa, baik yang kaya maupun yang miskin, tanpa melihat jenis kelamin, orientasi seksual maupun identitas gender, ras, suku, agama, bahasa, golongan dan pilihan atau pandangan politik, berhak atas penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM atas tempat tinggal yang layak.

Prinsip Non-Diskriminasi

36. Non-diskriminasi dan kesetaraan adalah prinsip-prinsip hak asasi manusia yang mendasar dan komponen penting dari hak atas tempat tinggal yang layak.
37. Diskriminasi dalam penikmatan hak asasi manusia adalah dilarang. Diskriminasi berarti setiap perbedaan, pengecualian atau pembatasan yang dibuat atas didasarkan pada karakteristik khusus individu. Pada level internasional, Pasal 2 ayat (2) KIHESB, mengidentifikasi alasan diskriminasi sebagai berikut: ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, kebangsaan atau asal-usul sosial, properti, kelahiran atau status lainnya. Termasuk dalam “status lainnya” adalah disabilitas, status kesehatan (misalnya HIV/AIDS) atau orientasi seksual.²
38. Pada level nasional, prinsip non-diskriminasi menjadi dasar dalam perlindungan hak-hak dasar warga negara Indonesia. Pasal 28D UUD NRI 1945 telah memuat dan menegaskan mengenai martabat manusia sebagai fondasi dan alat ukur atas suatu kebangsaan. Pasal ini secara sama menguatkan dua prinsip lain yang terkait dengan nondiskriminasi, yaitu

¹ Prinsip-prinsip ini diadopsi dalam *Geneva Charter on Sustainable Housing Draft*, yang dikembangkan oleh *Economic Commission for Europe / ECE* (bagian dari *Economic and Social Council* dari PBB) dalam dokumen *Economic and Social Council*, UN. Doc ECE/HBP/2014/2 tanggal 25 Juli 2014. Draft ini ditujukan untuk membuat charter yang akan berlaku di wilayah ECE, dan ditujukan untuk memandu negara-negara anggota dalam mewujudkan kebijakan “*affordable dan sustainable housing for all*”. Meskipun bukan sebuah *legally binding instrument*, dokumen ini bisa dipakai untuk melihat prinsip-prinsip yang khusus bagi hak atas perumahan yang dikaitkan dengan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan.

² *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)*.

prinsip kesetaraan di hadapan hukum dan kesetaraan untuk mendapatkan perlindungan hukum.³

39. Dalam kaitan dengan hak atas tempat tinggal yang layak, diskriminasi dapat berbentuk undang-undang atau peraturan yang diskriminatif, kebijakan atau tindakan, peraturan zonasi, pengembangan kebijakan yang eksklusif dengan meminggirkan kelompok masyarakat berpendapatan rendah, pengecualian dari tunjangan atau akses tempat tinggal, penolakan jaminan kepemilikan, kurangnya akses untuk kredit, partisipasi terbatas dalam pengambilan keputusan, atau kurangnya perlindungan terhadap praktik diskriminasi yang dilakukan oleh aktor swasta.
40. Ada kalanya seseorang atau satu kelompok mengalami diskriminasi ganda. Dampak tindakan diskriminasi ini menjadi lebih parah bagi kelompok-kelompok ini, misalnya perempuan dan penyandang disabilitas, atau minoritas, dan lain-lain. Komite Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Hak Ekonomi Sosial dan Budaya (Komite HESB) telah menekankan pentingnya menangani jenis diskriminasi ini dalam Komentar Umumnya No. 16 (2005) tentang persamaan hak antara laki-laki dan perempuan untuk menikmati semua hak ekonomi, sosial dan budaya.⁴
41. Negara memiliki kewajiban untuk melarang dan menghapuskan diskriminasi terhadap semua dasar dan memastikan kesetaraan *de jure* dan *de facto* dalam akses atas tempat tinggal dan perlindungan terhadap pengusiran paksa.

Prinsip Interdependensi HAM

42. *Vienna Declaration and Programme of Action* 1991 mengakui bahwa HAM tidak dapat dipisahkan, saling terkait, saling tergantung.⁵ Semua jenis HAM, baik hak sipil politik maupun ekonomi, sosial dan budaya, harus diperlakukan secara setara dan dengan dasar atau penekanan yang sama.
43. Hak yang berkaitan dengan tempat tinggal yang layak bersifat saling bergantung dan tidak dapat dipisahkan, baik dengan hak sipil dan politik, maupun dengan hak ekonomi, sosial dan budaya yang lain. Pada beberapa kasus diskriminasi yang dialami oleh perempuan dalam mengakses (hak atas) tanah secara langsung akan mempengaruhi tenurial dari tanah atau tempat tinggal yang dimiliki oleh perempuan. Selain itu, pelanggaran HAM dalam Konvensi ataupun instrumen hukum lain dapat pula mempengaruhi penikmatan hak atas tempat tinggal. Sebagai contoh kebencian terhadap kelompok orang yang memiliki aliran agama yang berbeda mengakibatkan pembakaran

³ Standar Norma dan Pengaturan Nomor 7 tentang Hak Asasi Manusia atas Tanah dan Sumber Daya Alam, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2021.

⁴ *General Comment No. 16: The Equal Right of Men and Women to the Enjoyment of All Economic, Social and Cultural Rights (Article 3)*, UN Doc . E/C.12/2005/4, tanggal 11 Agustus 2005.

⁵ *Vienna Declaration and Programme of Action*, diadopsi oleh *World Conference on Human Rights* pada 25 Juni 1993.

tempat beribadah termasuk perusakan dan pembakaran tempat tinggal dari anggota kelompok tersebut yang menyebabkan mereka tidak memiliki tempat tinggal.

Prinsip Tanggung Jawab Negara

44. Negara, sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*) mempunyai tanggung jawab dalam hak asasi manusia. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik pada level pusat maupun daerah, negara merupakan pihak yang secara hukum bertanggung jawab dan berkewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia, termasuk juga hak atas tempat tinggal yang layak. Kewajiban ini juga termasuk memastikan tata kelola pemerintahan dalam konteks pembangunan yang berkelanjutan, serta perbaikan kerangka legislasi dan kebijakan atas tempat tinggal dengan berdasarkan asas kemanfaatan dan kemanusiaan.
 - a. Kewajiban untuk menghormati mensyaratkan negara menahan diri untuk tidak melakukan intervensi yang bisa berakibat pada pengurangan dan pembatasan dalam penikmatan HAM, kecuali atas dasar hukum yang sah.
 - b. Kewajiban untuk melindungi mengharuskan negara bertindak aktif untuk melindungi HAM, baik terhadap pelanggaran yang dilakukan aparat negara maupun pelanggaran atau tindakan yang dilakukan oleh entitas atau pihak non-negara, termasuk individu, kelompok masyarakat, atau korporasi.
 - c. Kewajiban untuk memenuhi mengharuskan negara mengambil langkah-langkah legislatif, administratif, yudisial, dan praktis yang perlu untuk menjamin pelaksanaan HAM semaksimal mungkin secara progresif, terukur, dan berjangka waktu. Negara dituntut untuk mengambil kebijakan dalam kaitan dengan tempat tinggal sebagai bagian dari kewajibannya memenuhi hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya.
45. Korporasi dan aktor-aktor non-negara juga memiliki tanggung jawab untuk menghormati HAM, yang berarti tidak melakukan pelanggaran HAM yang diakui secara universal dengan cara menghindari, mengurangi, mencegah, dan memulihkan dampak negatif dari operasional korporasi atau tindakan aktor-aktor non-negara lain yang telah melanggar HAM, terutama dalam kaitannya dengan tempat tinggal.

Prinsip Keberlanjutan

46. Tempat tinggal yang layak dan berkelanjutan memiliki peran kunci utama dalam peningkatan kualitas hidup manusia. Hak atas tempat tinggal layak merupakan salah satu perwujudan dari hak atas kehidupan layak yang telah dianggap sebagai hal yang paling sentral dari penikmatan semua hak ekonomi, sosial dan budaya⁶ dan termasuk juga hak sipil dan politik.
47. Pembangunan dan distribusi tempat tinggal yang layak dan berkelanjutan menghadapi beberapa tantangan, antara lain urbanisasi, perubahan demografi penduduk, perubahan iklim dan krisis ekonomi serta komersialisasi ruang dan tanah. Gabungan dari beberapa

⁶ *General Comment No. 4* para 1.

unsur tersebut mengakibatkan berjamurnya permukiman informal illegal yang kondisinya sangat buruk baik dari segi kualitas tempat tinggal maupun lingkungan, yang pada akhirnya berkontribusi terhadap penyebaran penyakit menular, kesehatan penduduk, serta terjadinya kecelakaan (kebakaran atau runtuhnya atap yang dibangun secara asal/sembarang). Kondisi ini banyak ditemui di daerah perkotaan, di mana dialami oleh kelompok masyarakat miskin yang rentan akan diskriminasi atas akses terhadap layanan pemerintah.

48. Bencana alam, seperti gempa bumi, banjir dan tanah longsor, termasuk bencana yang diakibatkan oleh manusia, menyebabkan kerusakan dalam skala besar dan merupakan tantangan tersendiri bagi pemerintah baik pusat maupun daerah dalam menyediakan tempat tinggal bagi para korban bencana.
49. Perubahan iklim berpotensi menjadi tantangan dalam penyediaan tempat tinggal yang berkelanjutan. Dengan naiknya suhu permukaan bumi, banjir, badai seta tanah longsor akan mempengaruhi kehidupan manusia termasuk aset (salah satunya adalah tempat tinggal). Rumah dan permukiman perlu untuk lebih tahan atas cuaca ekstrem yang diakibatkan oleh perubahan iklim.
50. Untuk mengatasi berbagai persoalan yang diuraikan di atas, maka beberapa sub-prinsip yang perlu diperhatikan untuk menciptakan tempat tinggal yang berkelanjutan:
 - a. Perlindungan terhadap lingkungan hidup, bahwa tempat tinggal harus direncanakan, dibangun dengan memperhatikan efek minimal terhadap lingkungan hidup dan mendorong terwujudnya lingkungan yang berkelanjutan bagi generasi berikutnya.
 - b. Prinsip efektivitas ekonomi, dimana tempat tinggal dalam hal ini perumahan merupakan sektor yang berpengaruh dalam ekonomi nasional. Tempat tinggal haruslah menjadi elemen yang berkelanjutan dalam peningkatan ekonomi dan sekaligus menjadi sektor untuk memenuhi kebutuhan manusia.
 - c. Inklusi sosial dan partisipasi, kebijakan mengenai perumahan dan permukiman harus dipromosikan dengan penekanan kepada keterlibatan masyarakat sipil, memajukan inklusi sosial (non diskriminasi dan berdasarkan kesetaraan), kesehatan publik, transparansi dan memperhatikan proses etika.
 - d. Prinsip kelayakan budaya, kebijakan perumahan harus mempertimbangkan tentang identitas budaya, nilai, dan kesejahteraan emosional. Kebijakan perumahan nasional seharusnya mempertimbangkan kekhasan sosial dan teritorial dan mendukung perlindungan dan peningkatan: lanskap; peninggalan sejarah; serta warisan budaya.

E. CAKUPAN HAK ATAS TEMPAT TINGGAL YANG LAYAK

51. Pada level internasional Komite Hak Ekonomi Sosial dan Budaya (**Komite HESB**) telah mengesahkan dua Komentar Umum yang berkenaan dengan cakupan atau unsur-unsur hak atas tempat tinggal yang layak, yaitu Komentar Umum No. 4 tentang Hak atas Tempat Tinggal yang Layak (Pasal 11-21)⁷ dan Komentar Umum No. 7 tentang Penggusuran Paksa⁸ dari KIHESB.
52. Komentar umum tidak bersifat mengikat secara hukum, namun telah mempengaruhi yurisprudensi pengadilan regional atau nasional serta hukum domestik negara-negara yang terkait dengan hak atas tempat tinggal yang layak. Selain itu belum terdapat badan HAM internasional atau regional lainnya yang mengeluarkan interpretasi tentang cakupan hak atas tempat tinggal yang layak. Untuk itu dapat disimpulkan bahwa Komentar Umum No. 4 masih dianggap sebagai “*satu-satunya interpretasi hukum yang paling otoritatif tentang makna hak atas tempat tinggal yang layak menurut hukum internasional*”. Dengan demikian dalam SNP ini, cakupan hak atas tempat tinggal yang akan dipakai adalah sesuai dengan interpretasi dari Komite HESB.
53. Komite HESB juga menyatakan bahwa hak atas tempat tinggal harus ditafsirkan secara luas, tidak hanya sebagai tempat berteduh dengan atap atau sebagai komoditas, tetapi juga harus dilihat sebagai “hak untuk hidup di suatu tempat dengan aman, damai, dan bermartabat.”⁹ Ada dua alasan atas pendapat ini. Pertama, hubungan antara hak atas perumahan dengan hak asasi manusia lainnya yang disebutkan dalam Kovenan dan kedua, penekanan pada sifat rumah yang layak itu sendiri.¹⁰ Meskipun Komite HESB tidak menjelaskan lebih lanjut istilah memadai atau layak, Komite menyebutkan bahwa ada beberapa faktor yang relevan untuk mengukur kelayakan (*adequacy*) atas tempat tinggal yang harus dipertimbangkan untuk mencapai pemenuhan hak atas perumahan sebagaimana tujuan dari KIHESB.¹¹
54. Faktor-faktor kelayakan tersebut harus diartikan sebagai syarat inti minimal (*core minimal content*) yang harus diperhatikan oleh negara dalam mengambil kebijakan perumahan agar dapat menghormati, melindungi dan memenuhi hak atas tempat tinggal yang layak sebagaimana dimaksud dalam KIHESB. Faktor-faktor kelayakan tersebut adalah kepastian hukum tenurial (*legal security of tenure*); ketersediaan layanan publik, material, sarana dan prasarana (*availability of services, materials, facilities and infrastructure*); keterjangkauan (*affordability*); kelayakhunian (*habitability*); aksesibilitas (*accessibility*), lokasi (*location*), dan kelayakan budaya (*cultural adequacy*).

⁷ CESCR, “General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)” (13 Desember 1991) UN Doc E/1992/23 (General Comment 4).

⁸ CESCR, “General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing (Art.11.1): Forced Evictions” (20 Mei 1997) UN Doc E/1998/22 (General Comment 7).

⁹ General Comment No. 4, para 7.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, para 8.

Kepastian Hukum Tenurial (*Legal Security of Tenure*)

55. Komentar Umum Hak Ekonomi Sosial dan Budaya No. 4 tidak mendefinisikan secara langsung mengenai arti kepastian hukum tenurial. Namun demikian, menurut Laporan dari Pelapor Spesial Hak Atas Perumahan yang Layak, Kepastian hukum tenurial dapat diartikan sebagai “hubungan hukum antara seseorang dengan tanah atau tempat tinggal yang didapat dari peraturan perundang-undangan, hukum adat, informalitas atau campuran, dimana hubungan hukum tersebut dapat menjamin bahwa tanah atau tempat tinggal tersebut memungkinkan seseorang untuk hidup dengan aman, damai dan bermartabat.”¹²
56. Komite HESB menekankan bahwa terlepas dari segala bentuk kepemilikan, penduduk harus memiliki tingkat keamanan kepemilikan yang dapat melindungi mereka dari penyitaan atau pengusiran paksa atau ancaman lainnya.¹³ Dengan demikian, kepastian hukum tenurial dapat diartikan secara luas dan dapat dalam bentuk apapun, seperti kepemilikan (hak milik), sewa (kontrak bulanan atau tahunan)¹⁴ termasuk juga pemukiman informal (swadaya).
57. Untuk menjamin keamanan dan kepastian tenurial, Komite HESB mengharuskan negara-negara untuk “mengambil tindakan segera (*immediate measures*) yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada orang-orang dan rumah tangga yang saat ini tidak memiliki perlindungan seperti itu”¹⁵ (kepastian hukum tenurial atas rumah yang mereka tempati).
58. Tidak adanya kepastian hukum akan tenurial menyebabkan banyak terjadi penggusuran secara paksa (*forced eviction*). Sumber penyebab dari ketidakpastian ini beragam di antara negara-negara, misalnya saja karena terbatasnya ketersediaan tanah, terbatasnya akses lahan bagi kelompok masyarakat miskin, serta distribusi tanah yang tidak merata sehingga memaksa kelompok miskin tinggal di pemukiman ilegal tanpa ada kepastian tenurial. Permasalahan ini juga dialami oleh Indonesia. Tanpa menangani terlebih dahulu penyebab dari ketidakpastian hukum tenurial ini maka penggusuran masih akan banyak terjadi di masa depan.
59. Untuk memandu negara-negara dalam ~~dalam~~ meningkatkan aspek kepastian tenurial, Pelapor Khusus PBB untuk hak atas tempat tinggal yang layak mengembangkan seperangkat Prinsip Panduan tentang Keamanan Tenurial bagi Masyarakat Miskin Perkotaan pada tahun 2013 (*Guiding Principles on Security of Tenure for the Urban Poor*

¹² HRC, “*Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context*, Raquel Rolnik” (30 Desember 2013) UN Doc A/HRC/25/54, para 23.

¹³ *General Comment 4*, para 8a.

¹⁴ CESCR, *Mohamed Ben Djazia and Naouel Belliliv v Spain*, communication date 20 February 2015, adoption of views 20 June 2017 (21 July 2017) UN. Doc. E/C.12/61/D/5/2015 (Ben Djazia case), para 13.2

¹⁵ *General Comment 4*, para 8a

in 2013).¹⁶ Panduan ini bertujuan untuk memperjelas kewajiban negara dalam hal memberikan kepastian hukum tenurial.

60. Dalam panduan untuk menjamin kepastian hukum tenurial, beberapa hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah antara lain:¹⁷
- a. Memperkuat berbagai bentuk tenurial, termasuk yang berasal dari sistem tenurial berdasarkan undang-undang, adat, agama dan campuran dari ketiga bentuk sebelumnya.
 - b. Meningkatkan kepastian penguasaan tenurial dengan mengembangkan strategi di seluruh kota untuk mengamankan kepemilikan dan meningkatkan pemukiman di berbagai kategori tanah dan dengan berbagai pengaturan penguasaan.
 - c. Memprioritaskan pemukiman kembali *in situ* jika terjadi penggusuran.
 - d. Mempromosikan fungsi sosial dari properti.
 - e. Menghapuskan diskriminasi atas dasar penguasaan tenurial.
 - f. Mempromosikan kepastian hukum tenurial bagi perempuan.
 - g. Menghormati penguasaan tenurial dalam kegiatan bisnis jika suatu perusahaan bisnis telah mengambil semua langkah yang relevan untuk memastikan bahwa: (1) tidak ada dampak buruk pada penguasaan tenurial pihak lain sebagai akibat dari atau sehubungan dengan kegiatan atau hubungan bisnis; dan (2) setiap dampak merugikan telah ditangani, termasuk melalui penyediaan pemulihan bagi orang-orang yang terkena dampak. (3) Perusahaan bisnis harus memastikan negosiasi yang transparan, bebas dan adil mengenai transfer atau modifikasi hak tenurial dengan menghormati sepenuhnya hak orang atau komunitas untuk menerima atau menolak tawaran.
 - h. Memperkuat kepastian hukum tenurial dalam kerjasama pembangunan
 - i. Memberdayakan kaum miskin kota dan meminta pertanggungjawaban Negara jika Negara melakukan pelanggaran berkaitan dengan kepastian tenurial.
 - j. Memastikan akses keadilan bagi semua orang tanpa memperhatikan status penguasaan tenurial. Negara harus memastikan akses ke efektif pemulihan administratif dan/atau yudisial atas pelanggaran hak atas perumahan.

Ketersediaan Layanan, Material, Sarana, dan Prasarana (Availability of Services, Materials, Facilities and Infrastructure)

61. Tempat tinggal yang layak harus memiliki fasilitas esensial yang diperlukan untuk kesehatan, keamanan, kenyamanan dan nutrisi. Semua orang yang menjadi penerima hak atas tempat tinggal yang layak harus memiliki akses berkelanjutan atas sumber daya alam dan sumber daya bersama, air minum yang aman, energi untuk memasak, pemanas dan

¹⁶ HRC, "Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-discrimination in this Context, Raquel Rolnik" (30 Desember 2013) UN Doc A/HRC/25/54, para 5.

¹⁷ *Ibid.*

pencahayaannya, sanitasi dan fasilitas mencuci, alat untuk menyimpan makanan, pembuangan sampah, drainase dan layanan darurat.¹⁸

Keterjangkauan (*Affordability*)

62. Keterjangkauan berarti kemampuan seseorang untuk membayar kebutuhan yang terkait dengan rumah. Komentar Umum No. 4 menyatakan bahwa kemampuan membayar ini harus ada pada level dimana pemenuhan kebutuhan lainnya tidak kemudian terancam.¹⁹
63. Secara umum, affordabilitas atas tempat tinggal jika dibandingkan dengan pendapatan keluarga adalah 30 persen, artinya pengeluaran untuk biaya tempat tinggal maksimal adalah 30 persen dari total pendapatan. Angka ini berlaku baik bagi tenurial sewa maupun hak milik. Jika tenurial sewa, maka angka 30 persen adalah biaya sewa tempat tinggal dan utilitas (listrik, air dan gas-jika ada). Jika tenurialnya adalah kepemilikan maka biaya 30 persen termasuk biaya cicilan dan bunganya (mortgage – jika kredit), pajak properti dan perawatan tempat tinggal.
64. Keterjangkauan harga dan kebutuhan terkait tempat tinggal dipengaruhi oleh berbagai faktor, misalnya pekerjaan seseorang dan pasar perumahan baik untuk tenurial hak milik maupun untuk sewa (kontrak).
65. Elemen ini membawa konsekuensi kewajiban bagi negara untuk menjamin masalah keterjangkauan, salah satunya adalah menyediakan subsidi untuk kelompok miskin, misalnya dengan menyediakan perumahan umum (*public housing*) dalam bentuk sewa yang harganya terjangkau dan telah disubsidi oleh negara. Pemerintah juga dapat bekerja sama dengan pihak swasta ataupun BUMN untuk membangun perumahan umum dengan mekanisme sewa beli jangka panjang. Mekanisme ini dikhususkan bagi masyarakat berpenghasilan rendah namun masih mampu untuk mencicil atau membayar dengan jangka panjang, dengan harga dan bunga rendah yang ditetapkan oleh pemerintah, sehingga masyarakat miskin juga dapat memiliki rumah yang terjangkau.
66. Negara harus memfokuskan isu keterjangkauan ini pada kelompok rentan, misalnya masyarakat berpenghasilan rendah dan juga masyarakat adat yang sering menjadi tuna wisma (*homeless*), karena tidak bisa menjangkau harga tempat tinggal, baik karena harga terlalu tinggi maupun karena terdampak dari program pembangunan.
67. Isu keterjangkauan ini termasuk kepada perlindungan bagi penyewa atas kenaikan harga sewa yang akan mempengaruhi kemampuan penyewa untuk membayar sewa. Artinya, keterjangkauan ini mencakup tidak hanya harga tempat tinggal dengan status tenurial milik melainkan juga keterjangkauan harga dengan status sewa pada pasar swasta.

¹⁸ *General Comment* No. 4 Para 8 (b).

¹⁹ *Ibid*, para 8 (c).

68. Selain harga tempat tinggal, negara juga diwajibkan untuk menjamin keterjangkauan harga material yang menjadi bahan dasar dari pembuatan tempat tinggal.²⁰

Kelayakhunian (*Habitability*)

69. Unsur kelayakan hunian ini berfokus kepada keamanan fisik dari rumah serta keamanan bagi penghuninya. Sebuah tempat tinggal dapat dikatakan layak huni jika tempat tinggal tersebut menyediakan ruang yang layak dan melindungi penghuni dari dingin, lembap, cuaca panas, hujan angin atau unsur lain yang mengancam kesehatan penghuni, kerusakan struktural dan vektor penyakit yang mengancam keselamatan dan kesehatan penghuni.
70. Negara dapat menggunakan pedoman yang dikeluarkan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization*) tentang Prinsip-Prinsip Kesehatan dari Tempat Tinggal (*Health Principles of Housing*) untuk mengukur standar kesehatan sebuah tempat tinggal.²¹ Negara didorong untuk mengimplementasikan prinsip kesehatan ini dalam kebijakan perumahan nasional.

Aksesibilitas (*Accessibility*)

71. Aksesibilitas berarti bahwa tempat tinggal harus dapat diakses secara fisik dan ekonomi. Aksesibilitas dalam tempat tinggal terdiri dari dua hal, yaitu akses perumahan bagi masyarakat kurang mampu dan akses lahan bagi masyarakat miskin dan tidak memiliki hak atas tanah.
72. Kelompok yang kurang beruntung termasuk perempuan, orang tua, anak-anak, penyandang cacat fisik dan mental, orang sakit parah, orang dengan HIV-positif atau dengan masalah kesehatan yang terus-menerus, korban bencana alam, orang yang tinggal di daerah bencana dan kelompok lain. Kelompok-kelompok ini harus dipastikan sampai batas tertentu menjadi pertimbangan prioritas kebutuhan tempat tinggal mereka dalam kebijakan perumahan.
73. Aksesibilitas perumahan sangat berkaitan dengan akses penyandang disabilitas ke rumah, apartemen atau kantor. Lebih lanjut, Komentar Umum No. 4 mengharuskan negara untuk memastikan akses berkelanjutan ke sumber daya perumahan yang memadai; dengan demikian, undang-undang dan kebijakan perumahan negara harus mempertimbangkan kebutuhan khusus penyandang disabilitas.²²

²⁰ *Ibid.*

²¹ Prinsip-prinsip ini dikembangkan oleh Organisasi Kesehatan Dunia pada tahun 1989. Prinsip-prinsip ini menggarisbawahi hubungan antara perumahan dan kesehatan dan menekankan perlunya memperbaiki kondisi perumahan yang dapat meningkatkan kesehatan penghuni maupun masyarakat. Prinsip-prinsipnya adalah sebagai berikut: 1) Perlindungan terhadap penyakit menular, 2) Perlindungan terhadap cedera, keracunan dan penyakit kronis, 3) Mengurangi tekanan psikologis dan sosial seminimal mungkin, 4) meningkatkan lingkungan perumahan, 5) Memanfaatkan perumahan secara tepat, 6) melindungi populasi dengan risiko khusus.

²² *General Comment 4* para 8(e).

74. Selain itu, Komite KEHSB dalam Komentar Umum No. 5 mengenai Penyandang Disabilitas, menegaskan kembali bahwa hak atas tempat tinggal yang layak mencakup masalah aksesibilitas bagi penyandang disabilitas.²³ Aksesibilitas berarti bahwa tempat tinggal harus dapat diakses secara fisik dan ekonomi bagi penyandang disabilitas, untuk memungkinkan mereka berpartisipasi secara efektif dalam masyarakat.²⁴ Lebih lanjut Komite PBB untuk Hak-Hak Penyandang Disabilitas (**Komite HPD**) dalam Komentar Umum No. 2 mengenai Aksesibilitas dalam Angka 9 meminta negara-negara diminta untuk “mengidentifikasi dan menghilangkan hambatan dan hambatan aksesibilitas bagi para penyandang disabilitas”.²⁵
75. Langkah-langkah ini termasuk mengembangkan, menyebarluaskan dan memantau penerapan standar nasional minimum untuk aksesibilitas fasilitas dan layanan publik, serta memberikan pelatihan kepada pemangku kepentingan tentang aksesibilitas bagi penyandang disabilitas.

Lokasi

76. Lokasi suatu permukiman menjadi salah satu unsur yang perlu diperhatikan dalam kelayakan lokasi tempat tinggal. Lokasi sangat menentukan akses ke layanan publik atau sosial, seperti perawatan kesehatan, sekolah, pusat penitipan anak, serta pilihan atas kesempatan untuk mendapatkan penghasilan dari berbagai pekerjaan.²⁶ Lokasi juga akan mempengaruhi beban keuangan keluarga jika posisi fisik perumahan jauh dari pelayanan sosial, untuk itu transportasi umum harus disediakan untuk memungkinkan orang mengakses layanan publik. Elemen lokasi berkaitan erat dengan tata ruang kota, di mana fasilitas umum atau sosial idealnya dibangun dekat dengan komunitas perumahan.
77. Selain kedekatan perumahan dengan layanan publik, Komite HESB juga menyatakan bahwa rumah tidak boleh dibangun di lokasi yang tercemar atau di zona langsung sumber polusi.²⁷ Lokasi seperti itu dapat mengancam hak atas kesehatan orang-orang yang tinggal di pemukiman tersebut.
78. Pemukiman juga tidak boleh dibangun pada lokasi yang rawan bencana. Untuk itu dalam merencanakan pembangunan pemukiman ataupun penentuan lokasi relokasi warga, pemerintah perlu mempertimbangkan peta rawan bencana. Hal ini membutuhkan kehati-hatian dalam perencanaan tata ruang dan juga kerjasama antar lembaga negara yang terkait. Selain itu, perencanaan tata ruang wilayah yang berbasis pada mitigasi bencana juga akan membantu memprediksi kerawanan masyarakat akan kehilangan tempat

²³CESCR, *General Comment No. 5: Persons with Disabilities* (9 Desember 1994) UN Doc E/1995/22, para 1, 11, dan 33.

²⁴ComHR, “*Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, Mr. Miloon Kothari, Submitted Pursuant to Commission Resolution 2000/9*” (25 Januari 2001) UN Doc E/CN.4/2001/51, para 23.

²⁵CRPD Committee, “*General Comment No 2: Article 9: Accessibility*” (22 Mei 2014) UN Doc CRPD/C/GC/2, paras 17-19.

²⁶*General Comment 4* para 8(f).

²⁷*Ibid.*

tinggal akibat perubahan iklim, seperti naiknya permukaan air laut dan banjir bandang. Rencana tata ruang akan mampu memitigasi bencana dan memindahkan masyarakat untuk mendapatkan tempat tinggal yang layak dan aman dari bencana alam.

79. Komite HESB juga mengartikan elemen lokasi ini juga berarti sebagai kedekatan dengan pemukiman lain yang berarti bahwa lokasi perumahan tidak boleh dikecualikan secara sosial.²⁸ Dengan demikian, lokasi rumah harus memungkinkan seseorang untuk menikmati layanan publik dan bersosialisasi dengan anggota masyarakat lainnya.

Kecukupan / Kelayakan Budaya

80. Kecukupan budaya merupakan salah satu elemen yang harus diperhatikan dalam pembangunan kompleks perumahan. Kecukupan budaya meliputi bahwa kebijakan pembangunan kompleks perumahan sampai bahan bangunan harus memungkinkan suatu komunitas untuk mengekspresikan identitas budaya dan keragaman penduduknya.²⁹
81. Dalam menilai kecukupan budaya, dimensi budaya suatu komunitas tidak boleh dikorbankan dan di sisi lain fasilitas modern juga harus digunakan dengan tepat.³⁰ Faktor budaya tidak dapat digunakan untuk menghindari modernisasi atau mengesampingkan teknologi baru dalam membangun perumahan atau kemudian dengan alasan budaya digunakan untuk menghindari kewajiban menyediakan akses tempat tinggal yang layak huni.
82. Namun, negara harus mempertimbangkan kebutuhan budaya khusus dari suatu komunitas sehingga anggota komunitas dapat mempertahankan identitas budaya mereka dan menikmati tempat tinggal mereka, tidak hanya sebagai bangunan tetapi juga sebagai hunian (*homes*).³¹
83. Jika dengan sangat terpaksa dan tidak ada jalan lain, pemerintah memindahkan masyarakat yang mempunyai kebutuhan budaya khusus, maka dalam memberikan atau menentukan lokasi bagi pemukiman kembali (*resettlement*), pemerintah harus memperhatikan kebutuhan budaya yang merupakan *way of life* dari komunitas tersebut. Misalnya lokasi resettlement dekat dengan lokasi ritual (penguburan mayat, kelahiran dan lain-lain), atau lokasi bercocok tanam atau bisa juga ritual yang terkait dengan kepercayaan masyarakat setempat.

²⁸ CESCR, "Concluding Observations on the Second Periodic Report of Greece" (27 Oktober 2015) UN Doc E/C.12/GRC/CO/2 para 33; CESCR, "Concluding Observations France" (9 Juni 2008) UN Doc E/C.12/FRA/CO/3, para 24.

²⁹ *General Comment 4* para 8(g).

³⁰ *Ibid.*

³¹ CESCR, "Concluding Observations Greece" (7 Juni 2004) UN Doc. E/C.12/1/Add.97, para 44 (CO Greece)

F. PENGGUSURAN PAKSA (*FORCED EVICTIONS*)

84. Penggusuran sudah banyak terjadi pada negara-negara di dunia tanpa terkecuali. Penggusuran yang dilakukan secara paksa (*forced evictions*) merupakan bentuk pelanggaran hak asasi manusia dikenal melalui instrumen hukum internasional. Salah satu hak yang dilindungi dalam HAM adalah hak atas standar hidup yang layak, yang salah satunya adalah pengakuan atas hak bertempat tinggal. Salah satu unsur yang merupakan jantung dari hak atas perumahan adalah kepastian tenurial atas tempat tinggal. Penggusuran dari tempat tinggal merupakan ancaman atas kepastian tenurial ini, sehingga seseorang tidak bisa diusir dari tempat tinggalnya sewaktu waktu.
85. Penggusuran mengakibatkan pelanggaran terhadap berbagai jenis hak asasi manusia, salah satunya adalah hak atas tempat tinggal yang layak. Penggusuran juga lebih banyak terjadi kepada masyarakat miskin dan lemah, terutama masyarakat yang tidak mempunyai tenurial berdasarkan hukum. Akibat dari penggusuran adalah trauma yang berkepanjangan bagi para korban. Untuk itu, sangat penting bagi setiap pemerintahan demokratis, termasuk Indonesia, untuk menilai kembali situasi di negaranya sehubungan dengan pengusiran paksa, secara teratur dan menyeluruh, dan untuk mengambil langkah-langkah mendesak, termasuk pengesahan undang-undang, perumusan kebijakan dan pelaksanaan program untuk memastikan bahwa jenis-jenis ketidakadilan akibat penggusuran dapat dihilangkan.
86. Berkaitan dengan penggusuran yang sering terjadi dan kewajiban untuk melindungi masyarakat dari ketidakadilan, serta belum adanya kerangka hukum terkait dengan penggusuran di Indonesia, maka sangat penting untuk mengadopsi kerangka perlindungan khusus terkait dengan penggusuran dalam standar norma dan prosedur Komnas HAM. Kerangka SNP terkait dengan penggusuran ini bertujuan untuk mengklarifikasi kewajiban pemerintah untuk mencegah terjadinya penggusuran dan mengambil tindakan pengamanan jika penggusuran tidak bisa dihindarkan. Dalam mengklarifikasi kewajiban terkait penggusuran, SNP menggunakan instrumen internasional, seperti KIEHSB termasuk Komentar Umum dan pedoman penggusuran yang sudah diadopsi pada level internasional.
87. Komite HESB dalam Komentar Umum No. 7 mengenai Penggusuran Paksa (*Forced Eviction*)³² membedakan beberapa jenis penggusuran, yaitu berdasarkan alasan dari penggusuran serta pada konteks di mana penggusuran tersebut terjadi.
- a. Tipe penggusuran pertama, adalah penggusuran berbasis peperangan dan konflik bersenjata.³³ Penggusuran jenis ini terjadi sehubungan dengan perpindahan penduduk secara paksa, perpindahan internal atau relokasi paksa karena terjadi konflik bersenjata di area/negara, eksodus masal dan adanya pengungsian baik

³² UN CESCR, "General Comment No. 7: Article 11 (1) (*The Right to Adequate Housing: Forced Evictions*)" (20 Mei 1997) UN Doc E/1998/22 (*General Comment 7*).

³³ *General Comment 7*, para 5.

- karena konflik bersenjata internasional maupun non-internasional ataupun karena kekerasan komunal berbasis etnis.
- b. Tipe kedua adalah penggusuran karena alasan pembangunan.³⁴ Penggusuran ini banyak terjadi karena konflik hak atas tanah, proyek pembangunan infrastruktur, seperti pembangunan bendungan, atau proyek energi dalam skala besar, pengadaan tanah yang terkait dengan pembaruan/penataan perkotaan, renovasi perumahan, program mempercantik kota, atau pembukaan lahan untuk tujuan pertanian, atau penyelenggaraan kegiatan olahraga besar seperti olimpiade.
 - c. Tipe ketiga adalah penggusuran yang terjadi ketika seorang penyewa tidak membayar kewajiban sewa ataupun melakukan perusakan atas properti yang disewanya tanpa alasan yang masuk akal.³⁵
88. Berdasarkan data aduan yang masuk di Komnas HAM RI, maka penggusuran yang terjadi di Indonesia lebih banyak karena alasan pembangunan infrastruktur dan penataan wilayah. Pada tahun 2018 sampai dengan tahun 2021, telah terjadi penggusuran karena alasan pembangunan sebanyak 177 peristiwa di berbagai provinsi di seluruh Indonesia.³⁶ Pihak yang diadukan adalah pemerintah, baik pemerintah nasional maupun pemerintah daerah. Selain itu penggusuran dari tempat tinggal juga banyak terjadi karena ada sengketa rumah dinas Tentara Nasional Indonesia (TNI) sejumlah 166 aduan kasus atau rumah dinas Kepolisian Republik Indonesia (Polri) sejumlah 26 aduan kasus.
89. Selain penggusuran karena pembangunan atau sengketa tanah/rumah, penggusuran di Indonesia juga banyak dialami oleh masyarakat adat. Hal ini terjadi karena adanya Ijin Konsesi Pengelolaan hutan kepada pihak perusahaan swasta, yang di dalamnya termasuk kawasan lahan yang berada dalam penguasaan masyarakat adat. Banyak ijin yang diberikan tanpa adanya konsultasi terhadap masyarakat adat. Akibatnya, banyak masyarakat adat yang kemudian tersingkir dari tempat hidupnya. Mereka mungkin mendapatkan kompensasi dengan sejumlah uang ataupun relokasi, namun kompensasi dan relokasi tersebut mengubah hidup, kebiasaan dan adat mereka. Misalnya semula mereka bertani di hutan, karena dipindahkan dari lokasi yang jauh dari sumber hidupnya atau tidak disediakan lahan untuk bertani, maka mereka tidak bisa lagi menjalankan kebiasaan bertani, sementara pekerjaan yang tergantung dengan alam merupakan bagian dari kehidupan dan identitas masyarakat adat.
90. Penggusuran paksa (*forced evictions*) dalam Komentar Umum Nomor 7 didefinisikan sebagai “pemindahan permanen atau sementara di luar kehendak individu, keluarga dan/atau komunitas dari rumah dan/atau tanah mereka, tanpa ketentuan atau akses ke bentuk perlindungan hukum yang sesuai.”³⁷

³⁴ General Comment 7, para 7

³⁵ *Ibid*, para 11

³⁶ Nota Dinas No: 027/PL.01.02/III/2022, Biro Dukungan Penegakan HAM, Sekretariat Jenderal Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 31 Maret 2022.

³⁷General Comment 7, para 3.

91. Secara umum pengertian ini berarti bahwa kriteria penggusuran tidak berdasarkan kepada status tenurial dari tempat tinggal. Artinya bahwa dengan atau tanpa dasar kepemilikan yang sah atas tanah atau rumah, pada umumnya setiap orang tidak dapat diusir secara paksa dari tempat tinggalnya.
92. Berdasarkan definisi Komite HESB tentang penggusuran paksa, pada dasarnya penggusuran dapat dilakukan dengan syarat tidak bertentangan dengan keinginan individu, dan pemerintah menyediakan tempat penampungan darurat serta perlindungan hukum bagi masyarakat yang terkena dampak penggusuran tersebut.
93. Penggusuran atau pemindahan penduduk dari lokasi tempat tinggal (secara paksa) secara umum hanya bisa dilakukan jika tidak ada alternatif lain yang bisa dipilih. Selain itu penggusuran merupakan jalan terakhir yang diambil oleh pemerintah, setelah upaya yang tersedia dan alternatif lain sudah tidak bisa memberikan hasil yang positif baik bagi masyarakat maupun bagi pemerintah.
94. Jika kemudian terjadi penggusuran maka dalam menentukan kompensasi yang layak atau relokasi berdasarkan asas partisipasi yang bermakna dari masyarakat yang berpotensi tergusur, pemerintah perlu mempertimbangkan bahwa relokasi tersebut bertujuan agar masyarakat tidak tercabut dari akar komunitasnya dan penghidupannya. Selain itu, pemberian ganti rugi/ ganti untung dalam bentuk uang dalam jumlah berapapun tidak akan menggantikan *livelihood* yang hilang akibat penggusuran, hilangnya ikatan kekeluargaan, hilangnya penghidupan dan mata pencaharian yang berkelanjutan, serta hilangnya ikatan sosial, hilangnya budaya. Dengan demikian Pemerintah perlu memfasilitasi lokasi resettlement atau tempat tinggal yang menjamin penghidupan, akses terhadap layanan publik dan transportasi, ikatan sosial di tempat yang baru.
95. Relokasi dilakukan perlu dilakukan dengan cara partisipatif, dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan, terutama masyarakat terdampak. Kebijakan relokasi yang berbasis hak asasi manusia dan partisipasi masyarakat (*community-based housing development*) akan lebih banyak berhasil daripada menggunakan kebijakan *top-down*.
96. Dalam Komentar Umum tentang Penggusuran Paksa, Komite HESB menetapkan daftar tindakan yang harus dipertimbangkan oleh pihak berwenang. Tindakan tersebut bertujuan untuk memastikan hak asasi manusia dari orang-orang yang terkena dampak penggusuran. Adapun tindakan yang termasuk dalam daftar yang harus diperhatikan oleh pemerintah adalah:
 - a. Adanya kesempatan untuk konsultasi dengan masyarakat yang terkena dampak;
 - b. Adanya pemberitahuan yang memadai dan wajar untuk semua orang yang terkena dampak sebelum penggusuran;
 - c. Informasi tentang pengusiran yang diusulkan dan semua informasi terkait harus tersedia dalam waktu yang wajar bagi semua yang terkena dampak;
 - d. Pejabat pemerintah atau wakilnya harus hadir selama penggusuran;
 - e. Semua orang yang melakukan penggusuran harus diidentifikasi dengan benar;

- f. Tidak melakukan penggusuran dalam cuaca yang sangat buruk atau pada malam hari kecuali jika orang-orang yang terkena dampak menyetujui sebaliknya;
 - g. Tersedianya pemberian upaya hukum; dan ketersediaan ketentuan, jika memungkinkan, bantuan hukum kepada orang-orang yang perlu mencari ganti rugi dari pengadilan.
97. Selain itu, pada tahun 2005 Pelapor Khusus PBB tentang Hak atas Perumahan yang Layak telah mengembangkan Prinsip dan Pedoman Dasar Penggusuran dan Pemindahan Berbasis Pembangunan (Pedoman Penggusuran)³⁸ yang dilampirkan pada laporannya kepada Dewan Umum PBB pada tahun 2007. Pedoman ini bermanfaat untuk membantu negara dalam melaksanakan penggusuran berbasis pembangunan dan pada saat yang sama melindungi hak asasi manusia dan mengurangi dampak buruk penggusuran terhadap orang-orang yang terkena dampak dari penggusuran tersebut. Pedoman ini menekankan kewajiban negara untuk menahan diri dari pengusiran paksa dan untuk melindungi orang-orang yang terkena dampak jika penggusuran tidak dapat dihindarkan.
98. Pedoman Penggusuran menggarisbawahi beberapa tindakan yang harus diambil oleh negara-negara dalam hal terjadi penggusuran yang tidak dapat dihindarkan:
- a. Tahapan Sebelum Penggusuran³⁹

Tindakan yang diperlukan pada tahap ini antara lain: memberikan pemberitahuan yang tepat kepada masyarakat yang terkena dampak dan memberikan sosialisasi rencana yang efektif, termasuk strategi untuk melindungi kelompok rentan; negara harus memberikan batas waktu yang wajar untuk kritik, peninjauan, atau keberatan publik; mengadakan audiensi publik; dan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mempertanyakan rencana penggusuran tersebut di hadapan lembaga-lembaga yang berwenang.
 - b. Sewaktu Penggusuran⁴⁰

Tindakan yang harus dilakukan ketika penggusuran terjadi antara lain:

 - 1) Negara harus memastikan bahwa perwakilan mereka dan pengamat yang tidak memihak hadir untuk mengawasi bahwa penggusuran dilakukan dalam kerangka prinsip hak asasi manusia.
 - 2) Jika negara terpaksa menggunakan kekuatan bersenjata, maka itu tidak boleh digunakan secara berlebihan dan harus menghormati prinsip kebutuhan dan proporsionalitas.
 - 3) Penggusuran tidak boleh dilakukan dalam cuaca yang tidak bersahabat atau pada peristiwa penting lainnya di masyarakat; seperti pada hari raya keagamaan atau pada saat ujian sekolah.

³⁸Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, Basic Principles and Guidelines on Development Based Evictions and Displacement, UN Doc. A/HRC/4/18 (Evictions Guidelines).

³⁹Ibid, paragraf 37-44.

⁴⁰Ibid, Paragraf 45-51.

- 4) Selama penggusuran, negara dan agen mereka harus memastikan bahwa tidak ada seorang pun yang menjadi sasaran kekerasan atau pelanggaran.
 - 5) Negara-negara disarankan untuk menunda penggusuran yang direncanakan jika pada tanggal eksekusi, jika terdapat kasus individu masih dalam pemeriksaan oleh badan hukum nasional atau internasional.
- c. Setelah Penggusuran (Bantuan dan Relokasi Darurat)⁴¹
- Tindakan yang harus dilakukan setelah terjadi penggusuran:
- 1) Negara harus memberikan kompensasi yang adil dan akomodasi alternatif yang memadai, atau restitusi, jika memungkinkan. Pemberian kompensasi harus dilakukan berdasar prinsip non-diskriminasi dan segera setelah penggusuran terjadi.
 - 2) Segera setelah penggusuran terjadi, harus memastikan bahwa orang atau kelompok yang digusur, terutama mereka yang tidak mampu memenuhi kebutuhannya sendiri, memiliki akses atas: (a) makanan penting, air minum dan sanitasi; (b) tempat tinggal dan perumahan sementara; (c) pakaian yang pantas; (d) layanan medis esensial; (e) sumber mata pencaharian; (f) pakan ternak dan akses ke sumber daya milik bersama yang sebelumnya bergantung pada; dan (g) pendidikan untuk anak dan fasilitas penitipan anak.
 - 3) Menjamin partisipasi perempuan dalam proses perencanaan dan distribusi kebutuhan dasar bagi para masyarakat terdampak.
 - 4) Semua orang terdampak yang terluka dan sakit, serta penyandang disabilitas, harus menerima perhatian dan perawatan medis secepatnya. Perawatan dan perhatian harus diberikan tanpa dasar pembedaan non-medis (non-diskriminasi).
 - 5) Lokasi relokasi harus memenuhi kriteria tempat tinggal yang layak menurut hukum hak asasi manusia internasional sebagaimana dijelaskan dalam paragraf 50 standar norma dan pengaturan ini.
99. Penggusuran dalam bentuk apa pun harus wajar dan proporsional, dan harus diatur untuk memastikan kompensasi dan rehabilitasi yang penuh dan adil bagi warga yang terdampak.
100. Komentar Umum No. 7 dari Komite HESB dan Pedoman Penggusuran memperbolehkan adanya penggusuran (Penggusuran yang Legal), dan mengakui bahwa penggusuran merupakan salah satu pembatasan hak asasi manusia yang diperbolehkan KIHESB. Penggusuran yang diperbolehkan sebagai pembatasan hak asasi manusia harus memenuhi kriteria sebagaimana dalam Pasal 4 KIHESB, prinsip-prinsip umum kewajaran (*reasonableness*) dan proporsionalitas dalam Pasal 8 (4) Protokol Opsional dari Konvenan Hak Ekonomi Sosial dan Budaya (selanjutnya disebut Protokol Opsional

⁴¹Eviction Guidelines, paragraf 52-58.

KIHESB),⁴² serta berdasarkan Prinsip-Prinsip Limburg untuk Implementasi dari KIHESB.⁴³

101. Pasal 4 KIHESB memperbolehkan pembatasan atas hak asasi manusia, jika pembatasan tersebut memenuhi syarat:
 - a. harus disahkan oleh hukum;
 - b. konsisten dengan standar hak asasi manusia internasional; dan
 - c. dilakukan semata-mata untuk memajukan kesejahteraan umum dalam masyarakat demokratis.
102. Untuk menentukan bahwa pengusuran masuk dalam kategori pembatasan hak asasi manusia maka perlu dilakukan penilaian proporsionalitas dan '*reasonableness*' (Pasal 8 ayat 4 Protokol Opsional KIHESB) dari tindakan tersebut. Asas proporsionalitas terdiri dari 3 unsur: kecukupan (*adequacy*), kebutuhan, dan proporsionalitas *stricto sensu* (penyeimbangan antara biaya/kerugian dan keuntungan yang didapatkan). Serangkaian pertanyaan untuk menilai proporsionalitas suatu tindakan pemerintah yang melanggar hak asasi manusia adalah: apakah tindakan tersebut memadai untuk mencapai tujuan yang sah (*adequacy*), apakah tindakan itu perlu, dan apakah manfaat dari tindakan tersebut lebih besar daripada kerugian dari pemegang hak.
103. Prinsip kewajaran dalam Protokol Opsional KIHESB melibatkan pertimbangan wajib yang harus dilakukan dengan baik, sebelum diadopsinya suatu keputusan pemerintah yang membatasi HAM. Pertimbangan tersebut harus benar-benar memperhitungkan semua faktor yang relevan dan semuanya harus seimbang dengan baik.
104. Kesejahteraan umum, mengacu pada kesejahteraan masyarakat, khususnya kebutuhan untuk melindungi kesejahteraan kelompok yang paling rentan dalam masyarakat. Persyaratan kesejahteraan umum meliputi tujuan yang sah (legal) yang bersifat luas, seperti keamanan nasional, ketertiban umum, keselamatan publik, moral publik, kesehatan masyarakat, perlindungan hak dan kebebasan orang lain atau kesejahteraan ekonomi negara.

Praktik Baik Relokasi Tempat Tinggal Masyarakat

105. Pengusuran dalam bentuk relokasi yang terjadi di Indonesia tidak selalu terjadi secara paksa dengan menggunakan kekerasan. Sebagaimana dinyatakan dalam Komentar Umum No. 7 dan Pedoman PBB mengenai Pengusuran, ada kalanya pengusuran perlu dilakukan dengan tujuan kepentingan umum, seperti untuk program perbaikan pemukiman, *city beautification*, program *zero slum* atau juga karena lokasi pemukiman lama yang rawan bencana. Namun demikian, pengusuran dalam bentuk relokasi

⁴²*Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (adopted 10 December 2008 enter into force 5 May 2013) UNTS Vol 2922.*

⁴³Limburg Principles on the Implementation of the ICESCR, UN Doc No E/cn.4/1987/17 (8 January 1987) paragraf 49.

tersebut harus dilaksanakan dengan syarat-syarat yang telah dijelaskan dalam paragraf-paragraf sebelumnya.

106. Beberapa praktik baik yang pernah terjadi di Indonesia, di mana penggusuran dilakukan tanpa paksaan dan kekerasan dengan tetap melibatkan masyarakat dan juga pada beberapa kasus dapat memberikan *in situ resettlement* adalah relokasi masyarakat sekitar bantaran Sungai Bengawan Solo dan pinggiran Kali Pepe di Surakarta, pembangunan rumah susun Kebon Kacang di Jakarta, dan pembangunan Kampung Aquarium di Jakarta Utara serta relokasi masyarakat di lereng Gunung Sinabung.
107. Pendekatan partisipatif merupakan unsur penting dalam program pemukiman kembali dengan tujuan mempercantik kota (*city beautification*) atau memperbaiki pemukiman kumuh. Pelibatan orang-orang yang sebenarnya terkena dampak program pemerintah adalah cara terbaik untuk memaksimalkan peran masyarakat dalam pembangunan. Proses ini disebut sebagai *Community Based Housing Development*. Pendekatan proses ini digunakan oleh pemerintah Kota Solo dalam memindahkan masyarakat yang bermukim di wilayah bantaran sungai Bengawan Solo dan juga di pinggiran Kali Pepe.
108. Untuk relokasi (pemukiman kembali) warga bantaran Sungai Bengawan Solo, pemerintah Surakarta memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mencari lahan yang bisa mereka relokasi bersama di satu tempat, sebagai komunitas. Masyarakat kemudian membeli lahan yang telah mereka pilih dengan uang yang disediakan oleh pemerintah dan berpindah secara kelompok, sehingga masyarakat tidak tercabut dari komunitas dan kehidupan sosialnya.
109. Untuk pemukiman kembali warga Sungai Kali Pepe, pemerintah menyediakan pemukiman kembali *in-situ* dengan membangun rumah deret (rumah bertingkat) dua lantai. Lantai dasar ditujukan untuk kegiatan ekonomi (seperti toko-toko kecil), sedangkan lantai atas ditujukan untuk keperluan rumah tangga. Metode ini memungkinkan komunitas untuk melanjutkan aktivitas penghidupan sebelumnya dengan tetap menjaga ikatan sosial dengan komunitasnya.
110. Kedua kasus pemukiman kembali berhasil karena diskusi yang tak terhitung jumlahnya dengan semua pemangku kepentingan, tetapi terutama karena diskusi dengan masyarakat yang terdampak langsung oleh kebijakan relokasi. Selain itu persiapan untuk lokasi serta ganti rugi bagi masyarakat terdampak juga harus dipersiapkan secara matang oleh pemerintah atau pihak swasta lain yang akan melakukan penggusuran.
111. Contoh *in situ resettlement* di Jakarta adalah program percontohan pembangunan rumah susun di Kebon Kacang di Jakarta pada tahun 1981. Program ini ditujukan untuk *urban renewal*, yaitu memukimkan kembali komunitas kampung yang miskin di pusat kota ke dalam rumah susun di atas lahan tempat mereka berdiam dan dekat dengan kesempatan untuk mendapatkan penghasilan.

112. Masyarakat terdampak oleh pembangunan rumah susun Kebon Kacang adalah 3.500 jiwa (sekitar 736 rumah tangga). Mereka tinggal di lahan seluas 1,8 hektar. Lokasi ini dianggap sebagai kampung “kumuh” dengan tanpa sarana dan prasarana kota seperti jalan aspal, saluran air, sanitasi yang sehat, penerangan jalan dan pembuangan sampah yang tersedia dan tertata dengan rapi. Masyarakatnya kebanyakan bekerja di sektor informal dan miskin.
113. Bagi masyarakat terdampak program ini, pemerintah telah menyiapkan juga lokasi penampungan sementara, berupa rumah sementara yang dibangun dekat dengan lokasi pembangunan (di samping Gedung Perwakilan PBB). Walaupun juga banyak pro dan kontra mengenai kompensasi dan pembagian unit rumah susun, program ini pada jamannya dapat dikatakan sebagai salah satu program yang cukup berhasil dalam memperbaiki kondisi permukiman penduduk dan rumah mereka.
114. In situ resettlement juga telah dilakukan oleh pemerintah DKI Jakarta atas kampung Aquarium di Penjaringan, Jakarta Utara, pada tahun 2020-2021. Kampung Aquarium yang pernah digusur pada tahun 2016, karena dianggap ilegal dan tanah lokasi akan digunakan untuk pembangunan proyek pembangunan pesisir Ibu Kota Negara atau *National Capital Integrated Coastal Development (NCICD) fase A*.
115. Sebagian dari masyarakat terdampak sudah dipindahkan ke rumah susun Rawa Bebek dan Marunda yang telah disediakan pemerintah, namun masih ada yang tidak mendapatkan rumah susun atau tidak mau berpindah, dan kemudian membangun kembali di kampung Aquariun dengan bangunan yang semi permanen.
116. Setelah ada pergantian gubernur, lokasi Kampung Aquarium direvitalisasi dan dibangun menjadi Kampung Susun, sesuai dengan permintaan masyarakat. Pembangunan dimulai pada bulan Agustus 2020 dan selesai pada bulan Agustus tahun 2021. Unit yang ada di lokasi Kampung Susun adalah sekitar 241 buah. Setelah selesai, masyarakat kemudian bisa menempati kampung susun tersebut.
117. Mekanisme pembayaran rumah susun pada Kampung Aquarium adalah dengan sewa. Pengelolaan Kampung Susun Aquarium diserahkan kepada manajemen warga Kampung Aquarium, bukan oleh Unit Pengelola Rumah Susun (UPRS) yang ditunjuk pemerintah daerah setempat. Dengan demikian masyarakat diberikan kesempatan untuk lebih mandiri dalam pengelolaan dan kegiatan ekonomi di Kampung Susun.
118. Salah satu contoh relokasi yang berhasil dilakukan pemerintah akibat adanya bencana alam adalah memindahkan tempat tinggal bagi masyarakat yang tinggal di lereng Gunung Sinabung di Sumatera Utara. Gunung api yang dorman beratus-ratus tahun tersebut mendadak aktif dan meletus kembali pada 2010. Setelah 2010, gunung ini cukup rutin meletus setiap tahunnya dan bahkan diprediksi tidak akan berhenti meletus sampai 10 tahun. Dengan demikian, diambil keputusan untuk memindahkan atau merelokasi penduduk secara permanen dan menjauhi dari kawah Sinabung. Terdapat 17 desa dan dua dusun yang terdampak bencana dan rencana relokasi.

119. Untuk menjalankan rencana pemindahan bagi warga lereng Sinabung, Pemerintah membentuk *Task Force* yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2015 tentang Satuan Tugas Percepatan Relokasi Korban Terdampak Bencana Erupsi Gunung Sinabung di Kabupaten Karo Provinsi Sumatera Utara.
120. Lokasi untuk relokasi pendudukan ini menggunakan tanah pada Pusat Kawasan Agropolitan Dataran Tinggi Bukit Barisan Sumatera Utara-Siosar, Kecamatan Merek Kabupaten Karo. Tanah ini memiliki status sebagai tanah Negara pada kawasan Areal Penggunaan Lain (**APL**). Masyarakat yang direlokasi kemudian memiliki tanah dan bangunan rumah yang aman dari bencana. Serta oleh pemerintah, masyarakat terdampak diberikan sertifikat hak milik atas tanah yang baru, sehingga di lokasi yang baru yang aman, masyarakat juga mendapatkan kepastian hukum atas kepemilikan tanah berupa Sertifikat Hak Milik.

Mekanisme Akuntabilitas dalam Penggusuran Paksa

121. Bagi warga masyarakat yang terdampak penggusuran, sistem hukum Indonesia menyediakan beberapa macam alternatif akses terhadap keadilan, baik yang bersifat kekeluargaan maupun yang bersifat keberatan atau mekanisme komplain melalui lembaga yang berwenang berdasarkan peraturan yang berlaku. Mekanisme tersebut adalah:
 - a. Mekanisme Negosiasi
 - b. Mekanisme Keberatan (*Complaint Mechanism*)
 - c. Luar pengadilan (Komnas HAM RI, Ombudsman RI, Mekanisme Komplain menurut UU Pengadaan Tanah Kepentingan Umum, dan BPSK)
 - d. Pengadilan (komplain dan *judicial review*)
122. Mekanisme negosiasi secara kekeluargaan pada umumnya ditempuh sebagai langkah awal dari suatu permasalahan atau konflik yang terkait dengan hak atas tempat tinggal. Negosiasi bisa dilakukan antara pihak yang dirugikan atau pihak terdampak dengan pihak yang dianggap sebagai pelaku yang merugikan hak atas tempat tinggal. Pihak ini bisa saja merupakan pemerintah atau agen pemerintah, seperti pemerintah daerah atau TNI atau POLRI atau BUMN atau BUMD, bisa juga dengan pihak swasta, baik individu maupun perusahaan. Negosiasi, jika berjalan lancar, bertujuan untuk mendapatkan hasil yang memuaskan kedua belah pihak. Jika kemudian terjadi kesepakatan maka para pihak diharapkan melaksanakan hasil dari kesepakatan tersebut.
123. Ombudsman Republik Indonesia (**ORI**) juga menjadi mekanisme alternatif bagi warga untuk menyampaikan keprihatinan dan pengaduan lebih lanjut atas maladministrasi dalam pelayanan public. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, ORI memiliki kewenangan, sebagai lembaga pemantau independen, untuk penyelenggaraan pelayanan publik, serta sebagai lembaga investigasi atas pengaduan pelayanan publik atau dugaan maladministrasi. Selain itu,

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengamanatkan Ombudsman untuk menerima pengaduan dari masyarakat (baik warga negara maupun non-warga negara) atas inkonsistensi atau pelanggaran dalam pemberian layanan publik.

124. Pada 2017, terdapat 10.556 pengaduan, dari jumlah tersebut pengaduan terkait dengan tanah, menyumbang 13,34 persen dari total jumlah pengaduan, sementara masalah perumahan mencapai 1,56 persen dari total. Penyelenggara publik yang paling sering menerima pengaduan adalah pemerintah daerah, kepolisian, kementerian, dan Badan Pertanahan Nasional (**BPN**). Pengaduan masalah pertanahan pada umumnya terkait dengan konflik agraria, ganti rugi pembangunan yang berbasis kepentingan umum (seperti konflik Pulau Pari), izin pulau hasil reklamasi Teluk Jakarta, dan penataan ruang kota.
125. Dalam upaya menyelesaikan pengaduan yang diajukan ke Ombudsman RI, Ombudsman bertindak sebagai mediator konflik yang bersangkutan, dengan demikian bertindak sebagai pihak yang netral. Selain mediasi, Ombudsman juga dapat memilih konsiliasi. Jika pengaduan diselesaikan melalui dua metode yang disebutkan di atas, Ombudsman RI akan mengadopsi rekomendasi yang harus dilaksanakan oleh pihak terkait.
126. Komnas HAM RI juga dapat menerima aduan terkait dengan dugaan pelanggaran HAM yang dialami oleh seseorang atau kelompok masyarakat,⁴⁴ termasuk pula hak atas tempat tinggal yang layak. Sebagaimana disebut dalam paragraf 3, Komnas HAM RI menerima 177 aduan selama 2018-2021 yang terkait dengan hak atas tempat tinggal, dengan pihak yang diajukan terbanyak berturut turut adalah pemerintah, TNI/POLRI serta pihak swasta.
127. Di bawah fungsi mediasi mengenai konflik terkait hak asasi manusia, Komnas HAM RI memiliki kekuasaan untuk bertindak sebagai mediator bagi pihak-pihak yang berperkara dalam laporan atau aduan dugaan pelanggaran hak asasi manusia.⁴⁵ Perselisihan tersebut dapat diproses melalui konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan evaluasi ahli. Jika mediasi berhasil dan para pihak yang berkonflik sepakat untuk membuat kesepakatan tertulis, perselisihan diselesaikan. Perjanjian tersebut menjadi mengikat secara hukum dan dapat dilaksanakan oleh pengadilan negeri, jika salah satu pihak tidak melaksanakan kewajibannya.
128. Selain itu, Komnas HAM RI dapat memberikan saran dan rekomendasi berkaitan dengan perkara atau peristiwa yang diajukan oleh para pihak. Berkaitan dengan ini maka Komnas HAM RI dapat:⁴⁶
 - a. Memberikan saran kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketanya melalui pengadilan.

⁴⁴UU Republik Indonesia No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 90.

⁴⁵Ibid Pasal 76 dan 89 (4).

⁴⁶Ibid Pasal 89 (4).

- b. Menyampaikan rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Pemerintah untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya
 - c. Menyampaikan rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) untuk ditindaklanjuti.
129. Apabila alasan penggusuran adalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum, seperti pembuatan jalan tol, bendungan, taman kota dan lain-lain, maka masyarakat terdampak proyek tersebut dapat mengajukan keberatan melalui mekanisme yang tersedia menurut undang-undang. Keberatan dapat disampaikan pada proses konsultasi publik, yang kemudian akan ditindak lanjuti dengan pembentukan Tim oleh pemerintah untuk menginventarisasi masalah keberatan dan kemudian memberikan rekomendasi untuk keberatan diterima atau tidak.
130. Jika keberatan ditolak dan pihak masyarakat masih ada yang keberatan, maka masyarakat terdampak bisa mengajukan gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.
131. Apabila sengketa terkait dengan tempat tinggal berkaitan dengan pihak swasta (*developer*) dengan masyarakat sebagai konsumen perumahan, maka keberatan atau sengketa yang terkait dengan tempat tinggal mereka, bisa juga diselesaikan melalui Bidang Penyelesaian Sengketa Konsumen yang terdapat pada daerah tingkat II (kabupaten atau kota) sesuai lokasi tempat tinggal masing-masing.
132. Apabila penyelesaian melalui jalur tersebut dirasa tidak memenuhi keadilan, maka jalur gugatan pengadilan bisa ditempuh, baik melalui pengadilan perdata maupun melalui pengadilan tata usaha negara. Yang terakhir jika sengketa terkait dengan pembatalan keputusan dari lembaga pemerintah yang mempengaruhi hak atas tempat tinggal masyarakat.
133. Banyak kasus terkait dengan penggusuran diajukan ke pengadilan melalui gugatan kelompok (*class action*) dengan dasar pelanggaran HAM, salah satunya adalah hak atas tempat tinggal, baik menggunakan dasar konstitusi, UU HAM, maupun dengan instrumen internasional yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia. Selain itu dapat juga menggunakan dasar hukum KUH Perdata berupa tanggung jawab perdata berdasarkan suatu pelanggaran hukum (bisa perjanjian maupun pelanggaran terhadap peraturan hukum lainnya) dalam Pasal 1365, Pasal 1366 dan Pasal 1367.
134. Gugatan pada Pengadilan Tata Usaha Negara (**PTUN**) bisa ditempuh sebagai upaya untuk membatalkan suatu keputusan pemerintah yang diduga bertentangan dengan peraturan yang berlaku dan melanggar asas pemerintahan yang baik (*good governance*) dimana kemudian keputusan ini berakibat pada berkurangnya atau hilangnya penikmatan hak asasi seseorang atau kelompok masyarakat. Gugatan ini dapat merupakan proses kelanjutan dari keberatan berdasarkan undang-undang pengadaan tanah untuk kepentingan umum (sebagaimana dijelaskan dalam paragraf 24) atau bisa merupakan langkah gugatan yang berdiri sendiri. Gugatan PTUN harus diajukan paling lambat 90 hari setelah adanya Keputusan Pemerintah yang dimaksud.

135. Mekanisme komplain melalui pengadilan, merupakan mekanisme yang bisa dipaksakan kepada pihak yang kalah, apabila pihak tersebut tidak bersedia melaksanakan keputusan pengadilan. Dalam hal ini, dapat dipaksakan melalui mekanisme eksekusi keputusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, dalam pemberian kompensasi atau pemulihan bagi pihak yang menang.

DRAFT

G. KELOMPOK PEMANGKU HAK

1. Masyarakat Hukum Adat

Permasalahan

136. Terdapat pemahaman yang beragam tentang Masyarakat Hukum Adat di Indonesia, sehingga menimbulkan ketidakpastian pengertian Masyarakat Hukum Adat, dan pemahaman yang keliru atas Masyarakat Hukum Adat, sehingga menimbulkan konsekuensi yang luas pengakuan negara atas Masyarakat Hukum Adat.
137. Masyarakat Hukum Adat belum diakui sebagai pemegang/penyandang HAM termasuk hak atas tempat tinggal yang layak, sehingga Masyarakat Hukum Adat tidak dapat menikmati hak-haknya termasuk hak atas tempat tinggal yang layak.
138. Masyarakat Hukum Adat bukan termasuk kelompok rentan yang perlu mendapatkan perlindungan dari negara termasuk dalam kasus-kasus pelanggaran hak atas tempat tinggal yang layak.
139. Negara melakukan pemenuhan hak-hak atas masyarakat hukum adat bukan atas dasar kebutuhan-kebutuhan (*needs*) dari Masyarakat Hukum Adat. Oleh karena itu, terdapat pemahaman keliru Negara atas Masyarakat Hukum Adat yang menggunakan pendekatan atas dasar kesejahteraan.
140. Masyarakat Hukum Adat belum diakui statusnya secara hukum, yang berimplikasi absennya pengakuan wilayah adat dan jaminan keamanan adat. Kemudian juga tidak adanya sistem hukum yang disediakan oleh negara untuk melindungi masyarakat hukum adat.⁴⁷
141. Terjadi pola pengusuran Masyarakat Hukum Adat secara terus menerus dan sistematis yang terjadi di seluruh wilayah Indonesia. Dan itu terjadi melalui peraturan-peraturan yang mengabaikan lembaga-lembaga pemerintahan Masyarakat Hukum Adat, mengabaikan batas-batas wilayah adat, dan perubahan fungsi wilayah adat termasuk penetapan wilayah adat menjadi Taman Nasional, Cagar Alam, konsesi HPH, HPHT, Areal Penggunaan Lain, atau wilayah pertambangan yang dilakukan tanpa sepengetahuan atau persetujuan masyarakat hukum adat.⁴⁸

Kewajiban Negara

142. Konstitusi juga menjelaskan “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan Masyarakat Hukum Adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik

⁴⁷ Komnas HAM, *Inkuiri Nasional Komnas HAM : Hak Masyarakat Hukum Adat di Wilayahnya di Kawasan Hukum*, (Jakarta: Komnas HAM,2016) hal. 59

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 71.

Indonesia yang diatur di dalam undang-undang.⁴⁹ “Konstitusi menyebutkan hak masyarakat tradisional, yang menurut kami ini juga bentuk pengakuan negara atas Masyarakat Hukum Adat sebagai pemegang hak (*the right holder*) secara kolektif. Kemudian juga MK RI mengakui hak masyarakat hukum adat atas hutan.⁵⁰ MK RI di dalam pertimbangan hukum putusnya menjelaskan selama ini UU Kehutanan memasukkan hutan adat menjadi bagian hutan negara adalah bentuk pengabaian hak-hak masyarakat hukum adat.⁵¹ MK RI berdasarkan putusnya tersebut telah mengakui masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak-hak konstitusional/HAM. Putusan MKRI tersebut merupakan bentuk pengakuan negara atas Masyarakat Hukum Adat khususnya hutan-hutan adat di Indonesia.

143. UU HAM juga mengakui keberadaan Masyarakat Hukum Adat yang secara tegas kebutuhan dan perbedaan di Masyarakat Hukum Adat harus dilindungi oleh hukum, masyarakat dan pemerintah, yang lebih lengkapnya menjelaskan “Dalam rangka penegakan HAM, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat dan Pemerintah.”⁵² Kemudian juga hak masyarakat adat atas tanah ulayat harus dilindungi.⁵³
144. Konsep tempat tinggal menurut masyarakat hukum adat tidak hanya sekedar rumah yang berdiri di atas tanah yang beratap, dan ditempati keluarga/beberapa keluarga. Tetapi juga tempat tinggal mempunyai makna sosial, spiritual, dan juga status tenurial atas tanahnya adalah komunal atau berdasarkan hak ulayat, serta tanah bagi mereka bukan merupakan barang ekonomis/komoditas.⁵⁴
145. Berdasarkan konsep tempat tinggal menurut Masyarakat Hukum Adat bahwa tanah adalah tempat tinggal Masyarakat Hukum Adat yang mempunyai makna sosial, kultural dan spiritual, dan juga status kepemilikan atas tanahnya adalah komunal atau berdasarkan hak ulayah. Perbedaan konsep tempat tinggal menurut masyarakat hukum adat harus dilindungi oleh hukum, masyarakat dan Pemerintah sesuai dengan Konstitusi dan UU HAM.

2. Perempuan

Permasalahan

146. Perempuan merupakan kelompok rentan praktik diskriminasi oleh negara dan aktor non-negara dalam kasus pengusuran, dan juga konflik-konflik infrastruktur yang berdampak atas hak atas tempat tinggal yang layak.

⁴⁹ Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945.

⁵⁰ Putusan MKRI Nomor 35/PUU-X/2012.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Pasal 1 ayat (1) UU HAM Nomor 39 Tahun 1999;

⁵³ Pasal 1 ayat (2) UU HAM Nomor 39 Tahun 1999;

⁵⁴ UN Habitat, *Indigenous Right's Right to Adequate Housing Global Perspective*, Geneva : UN-Habitat;2005.

147. Perempuan merupakan kelompok yang rentan dikriminalisasi dalam melakukan pendampingan/pembelaan hak-hak masyarakat hukum adat termasuk hak atas tempat tinggal yang layak.
148. Minimnya partisipasi yang bermakna dari perempuan dalam pemenuhan hak atas perumahan yang layak, sehingga mengabaikan kebutuhan-kebutuhan khusus (*special needs*) perempuan atas hak atas tempat tinggal yang layak;
149. Negara belum menjamin pemenuhan hak atas tempat tinggal yang layak khususnya kemampuan (*affordability*) perempuan dalam mengakses/memiliki rumah yang layak huni.
150. Tidak adanya mekanisme pemulihan efektif (*effective available remedies*) untuk perempuan yang tidak mampu/tidak mempunyai sumber daya yang cukup dalam mengakses sewa/kepemilikan perumahan.

Kewajiban Negara

151. Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 3 KIHESB menjelaskan Negara tidak boleh diskriminasi, dan harus setara (*equal*) dalam merealisasikan hak-hak ekosos. Hak atas tempat tinggal yang layak merupakan bagian dari hak atas standar hidup yang layak. Kemudian berdasarkan Komentar Umum No. 16 atas Pasal 11 KIHESB menegaskan harus ada kesetaraan dalam menikmati hak atas standar hidup yang layak antara perempuan dan laki-laki, dan hal tersebut harus dipahami secara komprehensif.
152. Lebih jauh berdasarkan Komentar Umum No. 16 tersebut, Negara wajib menjamin agar Perempuan memiliki (*to own*) perumahan yang layak, menggunakan perumahan (*to use*), mengontrol rumah, tanah, dan propertinya (*to control*) atas dasar kesetaraan antara perempuan dan laki-laki. Negara juga harus menjamin akses perempuan atas sumber daya untuk memiliki tempat tinggal yang layak.
153. Berdasarkan Pasal 10 KIHESB dalam hubungannya dengan hak-hak keluarga (*family-related rights*), Negara wajib menyediakan rumah aman untuk perempuan yang menjadi korban atas kekerasan rumah tangga, upaya hukum (*legal remedies*), pemulihan fisik dan mental (*physical and mental remedies*) sebagai bagian dari hak atas tempat tinggal yang layak.
154. Berdasarkan Komentar Umum Nomor 21 (1999) atas Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi atas Perempuan menegaskan Negara harus menjamin atas dasar kesetaraan dan otonomi hukum bahwa perempuan berhak atas kepemilikan properti termasuk dalam menyetujui kredit perumahan tanpa adanya persetujuan suami.

3. Penyandang Disabilitas

Permasalahan

155. Penyandang disabilitas mendapatkan diskriminasi untuk mengakses atas tempat tinggal yaitu kesulitan untuk mendapatkan kredit perbankan atas perumahan, dan masih harus mendapatkan/berada di bawah perwalian dalam melakukan tindakan hukum terkait dengan kontrak/sewa/kepemilikan perumahan.
156. Penyandang disabilitas belum mendapatkan perlakuan khusus atas hak-hak atas perumahan yang layak yaitu adanya kebutuhan jalan khusus untuk penyandang disabilitas, penerjemah/bahasa khusus dalam memahami dokumen-dokumen kontak/sewa/kepemilikan rumah.
157. Pendekatan disabilitas (ramah disabilitas) belum terintegrasi dalam rencana atau eksekusi kebijakan perumahan nasional/lokal.
158. Minimnya mekanisme efektif untuk pengaduan hak atas perumahan yang layak terhadap penyandang disabilitas di tingkat lokal.

Kewajiban Negara

159. Kovensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas (*Convention on the Rights of Person with Disability* (CRPD)) mewajibkan negara untuk menjamin prinsip non-diskriminasi dalam kebijakan, praktek, dan hukum terhadap penyandang disabilitas termasuk dalam realisasi hak atas tempat tinggal yang layak.
160. Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas khususnya Pasal 2 memberikan pengertian diskriminasi adalah perbedaan (*distinction*), pembatasan (*restriction*), eksklusivisme (*exclusion*) terhadap penyandang disabilitas yang berdampak terhadap pengakuan, penikmatan, dan pelaksanaan HAM termasuk dalam hal ini hak atas tempat tinggal yang layak.
161. Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas memperkenalkan *reasonable accommodation* atau akomodasi yang layak yaitu modifikasi dan penyesuaian yang disesuaikan agar penyandang disabilitas dapat menikmati dan menjalankan hak-haknya, tetapi prinsip akomodasi yang layak itu tidak boleh disproporsional dan *undue burden*.
162. Berdasarkan prinsip akomodasi yang layak, hak penyandang disabilitas berhak mendapatkan perlakuan khusus dalam mendapatkan dan mengakses tempat tinggal yang layak misalnya dalam mendapatkan kebutuhan khusus dalam mengakses dan memiliki tempat tinggal yang layak.
163. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas memberikan pengertian diskriminasi adalah “Setiap perbedaan, pengecualian pembatasan, pelecehan, atau pengucilan atas dasar disabilitas yang bermaksud atau berdampak pada

pembatasan atau peniadaan pengakuan, penikmatan, atau pelaksanaan hak Penyandang Disabilitas”.⁵⁵

164. Perlu adanya mekanisme monitoring untuk implementasi pelaksanaan hak atas tempat tinggal yang layak untuk kelompok disabilitas, dan berdasarkan mekanisme monitoring tersebut maka akan terukur capaian dalam implementasi hak atas perumahan yang layak.⁵⁶
165. Pembatasan akses penyandang disabilitas terhadap hak atas tempat tinggal yang layak termasuk di dalam hak untuk mendapatkan kredit perumahan, hak untuk mendapatkan penerjemah atas dokumen-dokumen perumahan merupakan bentuk diskriminasi yaitu adanya pembatasan dan perlakuan berbeda terhadap penyandang disabilitas atas untuk mendapatkan kredit perumahan, dan informasi atas dokumen-dokumen perumahan, serta hak untuk mendapatkan penerjemah.

4. Kelompok Minoritas

Permasalahan

166. Negara belum dapat melindungi kelompok minoritas keagamaan dari penggusuran paksa terhadap tempat tinggal mereka, dan terpaksa harus bertepatan tinggal di lokasi yang jauh dari tempat bekerja/berusaha, dan dengan kondisi tempat tinggal yang minim akses terhadap fasilitas kesehatan dan pendidikan.
167. Kekerasan dan kebencian yang berbasis agama atau kepercayaan juga berdampak terhadap perlindungan hak atas tempat tinggal yang layak kelompok-kelompok agama atau kepercayaan minoritas yang mengakibatkan kelompok-kelompok agama atau kepercayaan minoritas tersebut kehilangan hak atas tempat tinggal yang layak. Kelompok-kelompok minoritas keagamaan atau kepercayaan tersebut tidak bisa kembali lagi untuk menghuni tempat tinggalnya. Kemudian, mereka direlokasi di tempat lain yang jauh dari tempat tinggal semula.⁵⁷
168. Minimnya mekanisme komplain atau pemulihan yang efektif untuk kelompok minoritas atas pelanggaran hak atas tempat tinggal yang layak.

Kewajiban Negara

169. Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) KIHESB menegaskan negara wajib menghormati prinsip non-diskriminasi termasuk terhadap kelompok minoritas bangsa/agama/etnis. Kelompok minoritas keagamaan/etnis/bangsa berhak atas tempat tinggal yang layak termasuk memiliki/mengakses perumahan yang layak.

⁵⁵ Pasal 1 angka ketiga UU Penyandang Disabilitas Nomor 8 Tahun 2016.

⁵⁶ UN Habitat, *The Rights to Person With Disability Living In Cities Towards Inclusive Cities*, Nairobi: UN Habitat, 2015, hal.61.

⁵⁷ Komnas HAM, *Laporan Kebebasan Beragama & Berkeyakinan (KBB) 2016*, (Jakarta: Komnas HAM, 2017)

170. Non-diskriminasi menegaskan tidak boleh atas pembatasan dan juga perbedaan perlakuan terhadap kelompok minoritas bangsa/agama dalam menikmati hak atas tempat tinggal yang layak. Kelompok minoritas keagamaan/etnis/bangsa yang tergusur dari tempat tinggal karena situasi konflik tetap harus mendapatkan tempat tinggal yang layak.⁵⁸
171. Negara harus menjamin hak atas rasa aman dalam kaitannya dengan pemukiman hak atas tempat tinggal yang layak.
172. Kewajiban negara untuk memenuhi hak atas tempat tinggal yang layak termasuk menyediakan upaya pemulihan terhadap minoritas agama/bangsa/etnis yang haknya atas tempat tinggal yang layak dilanggar termasuk upaya pemulihan oleh pengadilan dan administratif.

5. Kelompok Migran Internal

Permasalahan

173. Kelompok migran internal merupakan warga yang bertempat tinggal di suatu kota dalam satu negara di kota tersebut baik melalui urbanisasi maupun transmigrasi.
174. Seiring dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi, arus urbanisasi menjadi tidak terhindarkan sehingga terjadi peningkatan perpindahan penduduk sebagai migran internal.
175. Tren urbanisasi ini terjadi dalam jumlah yang besar dan berlangsung setiap bulan dan tahun. Para migran internal ini banyak tinggal di pemukiman informal dengan tanpa identitas kota setempat.
176. Persoalan yang dihadapi oleh migran internal secara umum berkaitan dengan identitas resmi sebagai penduduk kota setempat yang menjadi syarat administrasi dalam penikmatan hak atas tempat tinggal yang layak.
177. Prosedur administrasi yang mensyaratkan kartu identitas setempat membatasi akses bagi para migran internal sehingga diperlukan perbaikan prosedur dan persyaratan administrasi untuk memberikan kemudahan akses migran internal atas hak atas tempat tinggal yang layak.

Kewajiban Negara

178. Pasal 28H (1) UUD 1945 menentukan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

⁵⁸ Ibid.

179. Pasal 13 DUHAM dan Pasal 12 KIHSP menentukan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan bergerak dan kebebasan untuk memilih tempat tinggalnya.
180. Migran internal merupakan kelompok miskin sehingga negara berkewajiban untuk melindunginya. Perlindungan ini harus dianggap sebagai bagian dari hak konstitusional warga negara, kendatipun undang-undang dasar tidak secara eksplisit mengatur dan menyatakannya.
181. Negara wajib melindungi migran internal dari segala bentuk diskriminasi mengenai akses tempat tinggal, termasuk skema perumahan sosial, dan perlindungan terhadap eksploitasi sewa.
182. Negara wajib menjamin penikmatan yang sama atas hak atas tempat tinggal yang layak bagi migran internal, terutama dengan menghindari segregasi dalam perumahan dan memastikan bahwa pihak perumahan menahan diri untuk tidak terlibat dalam praktik diskriminatif.

6. Internally Displaced Persons (IDPs)

Permasalahan

183. IDPs merupakan orang atau kelompok orang yang terpaksa mengungsi dengan meninggalkan rumah atau tempat tinggal mereka karena menghindari dampak konflik bersenjata, situasi kekerasan umum, pelanggaran hak asasi manusia atau bencana alam atau buatan manusia dalam wilayah negara.
184. IDPs banyak mengalami kehilangan tanah, rumah dan harta benda rumah tangga sehingga berdampak buruk terhadap individu karena hilangnya sumber utama keamanan fisik dan ekonomi mereka.
185. Sengketa atas tanah dan properti lainnya sering menjadi akar konflik dan pengungsian yang dapat menimbulkan hambatan untuk kembali, reintegrasi dan rekonsiliasi. Upaya mengatasi perampasan tanah dan properti merupakan bagian dari respons perlindungan selama semua tahap pemindahan.
186. Hak atas tempat tinggal yang layak bagi IDPs mencakup akses terhadap tempat tinggal yang memadai dan kemampuan yang berkelanjutan untuk menikmati standar tempat tinggal yang memadai.
187. IDPs termasuk berkebutuhan khusus yang memerlukan perhatian tambahan guna memastikan akses mereka ke tempat penampungan.
188. Negara bertanggung jawab atas kebutuhan secara sistematis mengurangi peningkatan dampak bencana pada IDPs.

Kewajiban Negara

189. Pada tingkat internasional, Dewan Ekonomi dan Sosial telah mengesahkan Prinsip PBB tentang Restitusi Tempat Tinggal dan Properti untuk Pengungsi dan *Displaced Persons* (Prinsip Pinheiro), beserta Buku Pegangan tentang Penerapan Prinsip Pinheiro sebagai panduan penting dan praktis pada isu-isu tempat tinggal dan restitusi properti.⁵⁹
190. IDPs memiliki hak kembali atas tempat tinggal, lahan dan/atau properti yang telah dirampas secara sewenang-wenang atau melawan hukum, atau untuk mendapatkan kompensasi atas tempat tinggal, lahan dan/atau properti yang secara faktual tidak mungkin untuk dipulihkan sebagaimana ditentukan oleh suatu pengadilan yang independen dan imparisial. Negara harus secara nyata memprioritaskan hak atas restitusi sebagai pemulihan untuk pemindahan dan sebagai elemen kunci keadilan restoratif terhadap IDPs.
191. IDPs memiliki hak atas standar penghidupan yang layak tanpa diskriminasi. Negara wajib menyediakan IDPs dan memastikan akses yang aman berupa bahan pangan pokok dan air bersih, tempat bernaung atau tempat tinggal yang bersifat mendasar, bahan sandang yang layak, dan layanan kesehatan dan sanitasi yang penting.
192. Pengungsi berhak atas standar hidup yang layak yang setidaknya negara wajib menyediakan dan memastikan akses yang aman ke tempat tinggal dan tempat tinggal dasar bagi IDPs.
193. IDPs tertentu seperti anak-anak yang tidak didampingi orang dewasa, ibu hamil, ibu dengan anak kecil, perempuan kepala rumah tangga, penyandang disabilitas dan orang lanjut usia berhak menerima perlindungan dan bantuan yang disesuaikan dengan kebutuhan khusus mereka, dengan prioritas mendapatkan tempat bernaung atau tempat tinggal yang aman serta berhak menerima perlakuan yang memperhitungkan kebutuhan-kebutuhan khusus tersebut.
194. IDPs yang telah pulang kembali ke tempat asal atau bermukim kembali di bagian lain tidak boleh didiskriminasi sebagai akibat dari pengungsian yang telah mereka alami tersebut. Mereka harus memiliki hak untuk berperan serta sepenuhnya, dengan posisi setara, dalam urusan-urusan publik pada semua tingkatan.
195. Negara harus memastikan penikmatan yang sama atas hak atas tempat tinggal tanpa diskriminasi bagi IDPs.

7. Pengungsi

Permasalahan

⁵⁹ UN Economic and Social Council, *Principles on housing and property restitution for refugees and displaced persons*, 2005.

196. Indonesia bukan merupakan pihak dalam Konvensi 1951 tentang Pengungsi, namun terdapat lebih dari sepuluh ribu pengungsi dari berbagai negara. Kontribusi Indonesia sebatas hanya menjadi negara transit bagi para pengungsi.
197. Selama transit di Indonesia, pengungsi tinggal selama bertahun-tahun dan di antara mereka dalam kondisi mendapat penolakan warga setempat. Negara wajib memberikan perlindungan bagi para pengungsi untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, termasuk hak atas tempat tinggal yang layak.

Kewajiban Negara

198. Pasal 13 (1) DUHAM menentukan bahwa setiap orang berhak meninggalkan suatu negeri, termasuk negerinya sendiri, dan berhak kembali ke negerinya.
199. Negara wajib memastikan pengungsi dapat menikmati hak-hak atas kesejahteraan sosial, seperti hak untuk bekerja, tempat tinggal, mendapatkan upah dari pekerjaan yang mereka lakukan.
200. Pengungsi memiliki hak untuk berada dan menerima perlindungan di Indonesia sebagai bagian dari tanggung jawab negara atas hak asasi manusia.
201. Konvensi 1951 tentang Pengungsi menentukan bahwa mengenai tempat tinggal, Negara wajib memberikan pengungsi yang secara sah tinggal di Indonesia perlakuan yang sebaik mungkin. Seseorang secara sah tinggal di negara tersebut, yang berarti kehadiran mereka harus secara resmi disetujui dan terus-menerus. Indikator izin tinggal yang sah adalah status tempat tinggal permanen, pengakuan sebagai pengungsi dan dikeluarkannya dokumen perjalanan atau visa masuk kembali.⁶⁰
202. Meskipun belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1961 tentang Status Pengungsi, Indonesia tetap wajib melindungi HAM para pengungsi yang berada di wilayah Indonesia sebagaimana yang telah diatur dalam hukum internasional.⁶¹
203. DUHAM menjamin pengakuan setiap orang yang berada di wilayah yurisdiksi negara. Pasal 2 ayat (1) KIHSP juga menentukan bahwa negara berjanji menghormati dan menjamin hak semua individu di wilayahnya dan tunduk pada yurisdiksinya, tanpa pembedaan termasuk asal-usul kebangsaan kelahiran atau status lainnya.

⁶⁰ Meskipun belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1961 tentang Status Pengungsi, Indonesia tetap wajib melindungi HAM para pengungsi yang berada di wilayah Indonesia sebagaimana yang telah diatur dalam hukum internasional. Prinsip non-refoulement menjadi komitmen Indonesia yang diindikasikan dengan Indonesia meratifikasi *Convention Against Torture* dan Surat Direktur Jendral Imigrasi Nomor F.I.L.01.10-1297 tentang Penanganan Imigran Ilegal dan Peraturan Direktur Jendral Imigrasi Nomor IMI1487.UM.08.05 Tahun 2010.

⁶¹ Prinsip non-refoulement menjadi komitmen Indonesia yang diindikasikan dengan Indonesia meratifikasi *Convention Against Torture* dan Surat Direktur Jendral Imigrasi Nomor F.I.L.01.10-1297 tentang Penanganan Imigran Ilegal dan Peraturan Direktur Jendral Imigrasi Nomor IMI1487.UM.08.05 Tahun 2010. (butuh penjelasan tentang prinsip non-refoulement ini).

204. Negara wajib menyediakan tempat tinggal bagi pengungsi, memberikan rasa aman apabila terdapat kebijakan pemindahan tempat tinggal dan melindungi mereka dari segala perlakuan yang diskriminatif.
205. Negara wajib melindungi pengungsi dari segala bentuk penolakan tempat tinggal oleh warga setempat.
206. Negara wajib menjamin penikmatan yang sama atas hak atas tempat tinggal yang layak bagi warga negara dan bukan warga negara, terutama dengan menghindari segregasi dalam perumahan dan memastikan bahwa agen perumahan menahan diri untuk tidak terlibat dalam praktik diskriminatif.⁶²

8. Tunawisma

Permasalahan

207. Tunawisma dapat ditemukan di seluruh kota, yang merupakan warga yang tidak memiliki tempat tinggal karena upah yang stagnan, pengangguran, dan biaya tempat tinggal dan perawatan kesehatan yang tinggi semuanya menyebabkan kemiskinan.
208. Pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berkaitan erat dengan perkembangan dan kemajuan manusia, namun ketidaksetaraan akses dan kualitas pendidikan berdampak pada laju urbanisasi yang menyebabkan ketidaksetaraan dan berdampak pada ketidakmampuan tunawisma untuk memenuhi kebutuhan dasar minimal dan mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak.
209. Kehadiran tunawisma tidak hanya sebagai kegagalan Negara untuk menjamin hak atas tempat tinggal yang aman, terjangkau, dan layak untuk kalangan, tetapi juga melanggar sejumlah hak asasi manusia lainnya, seperti hak atas kesehatan, hak untuk hidup, dan hak untuk menikmati hidup secara bermartabat.
210. Tunawisma sering mendapatkan stigmatisasi dan ditangani dengan kriminalisasi, kekerasan, dan kebijakan agresif yang melanggar hak asasi manusia, bukan sebaliknya untuk melindungi mereka.
211. Tunawisma juga sering mendapatkan diskriminasi berdasarkan status tempat tinggal mereka atau karena tidak adanya alamat resmi, yang mempengaruhi hak-hak politik, ekonomi dan sosial mereka, seperti hak mereka untuk berpartisipasi dalam pemilihan, hak mereka untuk bekerja, atau hak mereka untuk mengakses manfaat sosial tertentu.

Kewajiban Negara

⁶² *General Recommendation No. 30 (2004) of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination.*

212. Pasal 34 (1) UUD NRI 1945 menunjukkan komitmen negara terhadap kemiskinan, yang mencakup tanggung jawab negara terhadap tunawisma.
213. Pasal 11 KIESB menjamin martabat manusia atas standar hidup yang layak, termasuk hak atas tempat tinggal yang layak. Komite Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya telah mengklarifikasi bahwa terlepas dari keadaan pembangunan nasional, Negara harus mengambil langkah-langkah untuk segera mewujudkan hak atas tempat tinggal yang layak dan menyediakan prioritas bagi kelompok sosial yang hidup dalam kondisi yang tidak menguntungkan.⁶³ Hidup dalam jalanan atau tidak memiliki akses tempat tinggal yang layak sama sekali merupakan kondisi yang paling tidak diuntungkan.
214. Pencegahan dan pembersihan tunawisma adalah kewajiban inti minimum Negara untuk setidaknya dapat memastikan tingkat esensial minimum setiap hak dalam KIESB. Negara wajib memastikan bahwa setiap orang dapat mengakses tempat tinggal dasar. Tempat tinggal tersebut harus aman, memadai dan terjangkau bagi orang atau keluarga yang bersangkutan, dan juga memastikan privasi yang memadai.⁶⁴

⁶³ Komite Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya telah mengklarifikasi dalam Komentar Umum No. 4 (1991).

⁶⁴ Komentar Umum No. 3, paragraf 10 dan 12.

H. KEWAJIBAN NEGARA DAN TANGGUNG JAWAB AKTOR NON-NEGARA

1. Kewajiban Negara

Kewajiban Negara untuk Menghormati

215. Negara tidak boleh melanggar hak atas tempat tinggal yang layak. Baik melalui tindakan atau kebijakan, negara tidak boleh melanggar hak atas tempat tinggal baik di tingkat lokal atau nasional. Kebijakan negara tidak boleh diskriminasi, begitu juga tindakan negara tidak boleh menimbulkan pembatasan, eksklusif, perbedaan dan lain-lain. Negara tidak boleh melakukan penggusuran paksa yang berdampak atas kehidupan atau kelangsungan kehidupan setiap orang. Praktek penggusuran paksa tanpa konsultasi yang nyata (*genuine consultation*), kompensasi, dan *resettlement* yang layak merupakan pelanggaran atas kewajiban negara untuk menghormati.⁶⁵

Kewajiban Negara untuk Melindungi

216. Negara harus menjamin pihak ketiga tidak boleh melanggar hak atas perumahan yang layak. Negara wajib mencegah terjadinya penggusuran paksa oleh pihak ketiga. Pihak ketiga misalnya korporasi tidak boleh melakukan pelanggaran hak atas tempat tinggal yang layak, dan negara wajib melakukan pencegahan agar tidak terjadi pelanggaran hak atas tempat tinggal yang layak oleh pihak ketiga.

Kewajiban Negara untuk Memenuhi

217. Negara wajib menggunakan seluruh sumber daya yang tersedia baik melalui mekanisme legislasi, judisial, dan kebijakan-kebijakan lainnya untuk merealisasikan hak atas tempat tinggal yang layak.

218. Upaya legislasi untuk membuat hukum yang melindungi masyarakat dari penggusuran paksa (*safeguard*) yaitu:⁶⁶

- a. Mengakomodasi adanya kepastian jaminan tenurial terhadap setiap orang yang tempat tinggalnya digusur
- b. Aturannya harus sesuai dengan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya
- c. Adanya kontrol yang sangat ketat atas kondisi-kondisi yang menyebabkan adanya penggusuran paksa

219. Upaya legislasi yang membuat aturan untuk perlindungan setiap orang atas penggusuran paksa. Aturan tersebut harus memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. Harus adanya konsultasi yang nyata (*genuine consultation*) dengan setiap orang yang tempat tinggalnya berpotensi digusur/terdampak;

⁶⁵ Nihal Jayawickrama, *The Judicial Application of Human Rights Law (National, Regional & International Jurisprudence)*, Cambridge: Cambridge University Press, hal. 878-879

⁶⁶ *Ibid.*, hal 878-880.

- b. Harus adanya pemberitahuan yang layak sebelum penggusuran paksa tersebut dilakukan;
 - c. Adanya informasi atas alternatif pemukiman, jika penggusuran paksa tetap dilakukan;
 - d. Pejabat pemerintah wajib hadir jika ada penggusuran paksa;
 - e. Setiap orang yang terkena/terdampak penggusuran paksa harus diidentifikasi;
 - f. Penggusuran paksa tidak boleh dilakukan pada malam hari atau di dalam kondisi cuaca yang buruk kecuali orang yang terdampak penggusuran paksa tersebut menyetujuinya;
 - g. Adanya ketentuan untuk mekanisme pemulihan terhadap korban-korban penggusuran paksa (*available remedies*);
 - h. Adanya ketersediaan bantuan hukum untuk mereka yang terdampak penggusuran paksa.
220. Kewajiban negara juga menyediakan mekanisme pengadilan yang efektif melalui pengadilan (*effective judicial remedy*) untuk menegakkan pelanggaran hak-hak ekosob termasuk hak atas tempat tinggal yang layak. Pengadilan harus memulihkan pelanggaran hak atas tempat tinggal (*justiciable*) termasuk jika terdapat penggusuran paksa (*forced eviction*). Fungsi pengadilan untuk memulihkan pelanggaran hak atas tempat tinggal sering disebut dengan justisiabilitas. Pengadilan sebagai lembaga yudisial independen harus memutuskan pemulihan hak-hak atas tempat tinggal yang layak melalui putusannya yang memerintahkan negara dan atau pihak ketiga yang melakukan pelanggaran hak-hak ekosob untuk mengembalikan kondisi hak-haknya seperti sebelum adanya pelanggaran hak-hak ekosob tersebut termasuk hak atas tempat tinggal yang layak.⁶⁷
221. *Effective judicial remedy* ditujukan agar pengadilan atau badan kuasi yudisial untuk merespon isu-isu pelanggaran hak atas tempat tinggal yang layak yaitu :
- a. Adanya putusan sela (*court-ordered injunctions*) untuk mencegah terjadinya penggusuran paksa;
 - b. Adanya prosedur hukum untuk mendapatkan kompensasi atas penggusuran paksa yang ilegal (*unlawful forced eviction*);
 - c. Adanya gugatan atas tindakan-tindakan pemilik rumah/apartemen atas tindakannya dalam menaikkan sewa rumah/apartemen/tempat tinggal, perawatan rumah, praktik-praktik diskriminasi;
 - d. Adanya diskriminasi atas alokasi dan ketersediaan atas akses tempat tinggal yang layak;
 - e. Adanya pengaduan atas kondisi tempat tinggal yang tidak sehat dan aman, dan kondisi tempat tinggal tidak layak;

⁶⁷ Uli Parulian Sihombing, *Yustisiabilitas Hak-Hak Ekosob dalam Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI)*, Jakarta : Setara Institute, 2013, hal. 185-202.

- f. Mekanisme gugatan perdata perwakilan (*class action*) atas pengusuran paksa atau meningkatnya jumlah tunawisma.⁶⁸
222. Lembaga negara dapat menyediakan mekanisme pemulihan (*available remedies*) atas pelanggaran hak atas tempat tinggal yang layak seperti Komnas HAM. Komnas HAM sesuai mandatnya yang diberikan oleh UU dapat melakukan mediasi untuk menyelesaikan sengketa.⁶⁹
223. Di bagian Praktik Baik Relokasi telah dijelaskan contoh-contoh baik relokasi atas tempat tinggal yang layak. Di bagian ini kami akan menjelaskan contoh kewajiban negara untuk memenuhi hak atas tempat tinggal yang layak untuk menyediakan mekanisme pemulihan (*available remedies*) atas hak atas tempat tinggal yang layak;
224. Komnas HAM RI telah menyelesaikan kasus sengketa lahan antara Kementerian Hukum dan HAM dengan warga Dusun Lias di Nusa Tenggara Barat (NTB) pada April 2020.⁷⁰ Sengketa lahan antara warga Dusun Lias dan Kemenkumham dapat dicari solusinya yaitu Kemenkumham menghibahkan lahan kepada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) yang dapat ditempati oleh warga Dusun Lias berdasarkan PP (Peraturan Pemerintah) Nomor 27 Tahun 2014 tentang pengelolaan BMN/D dan peraturan turunannya yaitu PMK Nomor 11/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemindahtanganan BMN/D, dan Surat Sekretaris Jenderal Kementerian Hukum dan HAM RI Nomor SEK.PB.06.03/39, tanggal 14 Februari 2018.⁷¹ Warga yang menempati lahan di Dusun Lias merupakan korban bencana alam yang terpaksa pindah ke Dusun Liar, dan Pemprov NTB memfasilitasi pembangunan rumah tahan gempa untuk warga tersebut yang disetujui oleh Kemenkumham.⁷² Berdasarkan hal tersebut, warga dapat dipulihkan haknya atas tempat tinggal yang layak di Dusun Lias NTB berdasarkan proses mediasi yang difasilitasi oleh Komnas HAM RI, dan masing-masing pihak yang bersengketa mempunyai niat baik untuk menyelesaikan sengketa lahan tersebut.
225. *The Maastricht Principle* mengatur untuk kewajiban negara atas hak-hak ekososial yaitu :
- a. Kewajiban tindakan (*conduct*) mensyaratkan negara untuk mengambil tindakan yang layak agar sesuai dengan realisasi pemenuhan hak atas tempat tinggal yang layak. Di dalam hak atas tempat tinggal yang layak, negara membuat kebijakan implementasi atas rencana penyediaan perumahan publik yang layak terjangkau oleh masyarakat untuk mengurangi jumlah tunawisma di Indonesia.
 - b. Kewajiban hasil (*result*) mensyaratkan untuk negara mencapai target-target spesifik untuk mencapai standar substantif. Negara membuat tindakan untuk mengurangi jumlah tunawisma di Indonesia sesuai dengan Tujuan Nomor 16 dari *Sustainable Development Goals* (SDGs) dan Agenda 30.

⁶⁸ ESCRnet, https://docs.eschr-net.org/usr_doc/THEJUSTICIABILITYOFHOUSINGRIGHTS.doc, diakses pada 30 Maret 2022

⁶⁹ Pasal 89 ayat (4) UU HAM Nomor 39 Tahun 1999

⁷⁰ Komnas HAM, *Perspektif HAM dalam Penyelesaian Sengketa Aset BMN/D*, Jakarta : Komnas HAM, 2021, hal.14

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

2. Tanggung Jawab Aktor Non-Negara

226. Aktor non-negara adalah organisasi dan individu yang tidak berafiliasi dengan, diarahkan oleh, atau didanai pemerintah, yang meliputi perusahaan, lembaga swasta, organisasi massa, serta kelompok perlawanan bersenjata, bertanggung jawab untuk menghormati HAM.
227. Aktor non-negara bertanggung jawab untuk menghormati HAM dengan menjalankan aktivitasnya secara baik dengan tidak mengganggu hak atas tempat tinggal yang layak, tidak terlibat dalam penggusuran paksa, maupun aktivitas lain yang berdampak buruk pada penikmatan hak atas tempat tinggal yang layak.
228. Aktor non-negara bertanggung jawab menghormati HAM dengan berusaha menangani dan mencegah dampak HAM yang merugikan secara langsung atas kegiatan, bisnis, produk, atau jasa mereka karena hubungan mereka, meskipun mereka tidak terlibat pada dampak-dampak tersebut.
229. Dalam Prinsip-prinsip Panduan Bisnis dan HAM, perusahaan sebagai aktor non-negara terlepas dari ukuran, sektor, operasional, kepemilikan maupun struktur memiliki tanggung jawab untuk menghormati HAM, menghindari pelanggaran HAM dan mengatasi akibat HAM atau menyediakan mekanisme pemulihan atas pelanggaran HAM oleh aktivitas bisnisnya. Skala dan kompleksitas cara-cara perusahaan dalam memenuhi tanggung jawab HAM dapat beragam berdasarkan dampak buruk atas pelanggaran HAM yang dilakukan.
230. Perusahaan bertanggung jawab untuk menghormati HAM diwujudkan dengan cara memiliki kebijakan dan proses yang pantas dan layak sesuai dengan ukuran dan keadaan, meliputi kebijakan komitmen pemenuhan tanggung jawab mereka untuk menghormati HAM, proses uji tuntas HAM untuk mengidentifikasi, mencegah, memitigasi dan mempertanggungjawabkan atas cara mereka mengatasi dampak terhadap HAM, serta proses-proses pemulihan atas setiap dampak buruk terhadap HAM yang merugikan atas keterlibatan perusahaan.
231. Perusahaan bertanggung jawab mematuhi hukum dan kebijakan yang ditetapkan oleh Negara, sebagai pihak yang berkewajiban melindungi dari pelanggaran HAM oleh pihak ketiga, termasuk perusahaan bisnis, di wilayahnya.

I. PEMBATASAN YANG DIPERKENANKAN

232. Pembatasan (*limitation*) atas hak-hak ekosob termasuk di dalamnya hak atas tempat tinggal yang layak hanya dimungkinkan berdasarkan atas hukum (*law*), dan harus sesuai dengan hakikat hak-hak itu sendiri, untuk tujuan memajukan kesejahteraan umum dan masyarakat demokratis.⁷³
233. Pasal 4 KIHESB mensyaratkan pembatasan harus ditentukan oleh hukum (*law*), bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum (*general welfare*), dan di dalam masyarakat yang demokratis.
234. Beberapa syarat yang harus dipenuhi untuk pembatasan hak-hak ekosob termasuk hak atas tempat tinggal yang layak berdasarkan Pasal 4 KIHESB yaitu :
- a. Makna pembatasan (*limitation*) dimana pembatasan hak-hak ekosob dimaksudkan untuk melindungi hak-hak setiap orang, bukan untuk membenarkan pembatasan oleh Negara. Pembatasan tersebut tidak boleh berdampak terhadap kehidupan atau keberlangsungan hidup setiap orang atau integritas/eksistensi setiap orang.⁷⁴ Makna pembatasannya bersifat limitatif, dan tidak boleh ditafsirkan meluas. Di dalam pembatasan hak atas tempat tinggal yang layak tidak boleh justru mengakibatkan tidak adanya tempat tinggal seseorang, dan mengakibatkan orang tersebut tidak bisa melangsungkan kehidupannya di masa depan.
 - b. Diatur oleh hukum (*law*) dimana pembatasan hak-hak ekosob termasuk hak atas tempat tinggal yang layak harus diatur oleh hukum nasional, dan tidak boleh bertentangan dengan KIHESB, berlaku hanya pada saat pembatasan itu diterapkan. Kemudian, hukum yang mengatur pembatasan itu tidak boleh sewenang-wenang (*arbitrary*) atau tidak beralasan (*reasonable*), dan tidak boleh diskriminatif. Selanjutnya hukum tersebut harus jelas (*clear*), dan aksesibel untuk setiap orang. Hukum yang mengatur pembatasan itu juga harus menyediakan mekanisme perlindungan yang layak (*adequate safeguard*), dan mekanisme pemulihan-pemulihan yang efektif (*effective remedies*).⁷⁵ Hukum yang mengakomodasi pembatasan itu tidak boleh berlaku selamanya, tidak boleh sewenang-wenang, harus ada alasan yang jelas, tidak boleh diskriminatif, dan harus menyediakan adanya pemulihan atas pelanggaran-pelanggaran hak ekosob yang efektif, dan mekanisme perlindungan.
 - c. Memajukan kesejahteraan umum (*general welfare*) dimana kesejahteraan umum dimaksudkan untuk memajukan kesejahteraan masyarakat secara umum. Tujuan pembatasan di sini sangat jelas untuk memajukan kesejahteraan umum.⁷⁶ Tujuan pembatasan hak atas tempat tinggal yang layak justru dimaksudkan untuk memajukan kesejahteraan masyarakat secara umum. Misalnya pembatasan hak atas tempat tinggal yang ditujukan untuk pembangunan gedung sekolah dengan tujuan

⁷³ Pasal 4 Kovenan Hak-Hak Ekosob.

⁷⁴ Prinsip 4 tentang Pembatasan dari The Limburg Principles tentang Implementasi atas Hak-Hak Ekosob.

⁷⁵ Prinsip 48-51 The Limburg Principles

⁷⁶ Prinsip 52 The Limburg Principles

- untuk menyediakan fasilitas pendidikan dasar untuk mencerdaskan anak-anak merupakan tujuan untuk menyejahterakan masyarakat.
- d. Di dalam suatu masyarakat yang demokratis (*in a democratic society*) dimana masyarakat yang demokratis menekankan pada dampak pembatasan atas aplikasi aturan pembatasan tersebut. Negara harus membuktikan bahwa pembatasan tersebut tidak boleh berdampak terhadap fungsi demokratis dari masyarakat.⁷⁷ Pembatasan hak atas tempat tinggal yang layak tidak boleh berdampak atas fungsi demokratis dari masyarakat itu sendiri. Adanya partisipasi dari masyarakat atas kebijakan negara yang berdampak atas tempat tinggal mereka merupakan salah satu fungsi dari masyarakat yang demokratis. Kemudian juga adanya akses masyarakat atas informasi tentang kebijakan yang berdampak atas tempat tinggal mereka juga merupakan bagian dari masyarakat yang demokratis.
- e. Sejalan dengan hakikat hak-hak ekonomi sosial dan budaya (*compatible with the nature of these rights*) dimana pembatasan harus sejalan dengan hakekat hak-hak ekosob itu sendiri mensyaratkan pembatasan tidak boleh diartikan atau diterapkan yang mengakibatkan pelanggaran atas esensi hak-hak ekosob itu sendiri.⁷⁸ Pembatasan dengan penggusuran paksa (*forced eviction*) tidak boleh mengakibatkan hak hidup seorang justru dilanggar di mana hak setiap orang atas pekerjaan dan penghidupan yang layak justru hilang hanya karena adanya penggusuran paksa atas tempat tinggal yang layak tersebut.

⁷⁷ Prinsip 53-54 *The Limburg Principles*

⁷⁸ Prinsip 56 *The Limburg Principles*

J. MEKANISME MONITORING

235. Dalam sistem Hak Asasi Manusia, negara mempunyai kewajiban untuk memonitor bahwa kebijakan dan legislasi yang diadopsi berkaitan dengan hak asasi manusia dilaksanakan sesuai dengan norma yang ada.
236. Demikian juga untuk pengawasan hak atas perumahan, pemerintah wajib melakukan pengawasan kepada agen-agen pemerintah baik nasional maupun daerah terkait, misalnya kementerian perumahan rakyat, kementerian tata ruang dan agraria, Perumnas sebagai BUMN, serta pihak lain terkait.
237. Pemerintah juga wajib mengawasi pihak perusahaan swasta yang bergerak di bidang penyedia perumahan untuk memastikan bahwa dalam melaksanakan operasionalnya, perusahaan-perusahaan tersebut tidak melakukan perbuatan yang mungkin merugikan hak atas tempat tinggal yang layak dari masyarakat.
238. Salah satu lembaga nasional yang diberi mandat oleh pemerintah untuk melakukan pengawasan dalam bidang hak asasi manusia adalah Komnas HAM RI.
239. Salah satu mandat yang diberikan kepada Komnas HAM RI adalah fungsi pemantauan.⁷⁹ Selanjutnya untuk menjalankan fungsi pemantauan ini, Komnas HAM RI dapat melakukan:⁸⁰
 - a. pengamatan pelaksanaan hak asasi manusia dan penyusunan laporan hasil pengamatan tersebut;
 - b. penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkungannya patut diduga terhadap pelanggaran hak asasi manusia;
 - c. pemanggilan kepada pihak pengadu atau korban maupun pihak yang diadukan untuk dimintai dan didengar keterangannya;
 - d. pemanggilan saksi untuk diminta dan didengar kesaksiannya, dan kepada aksi pengadu diminta menyerahkan bukti yang diperlukan;
 - e. peninjauan di tempat kejadian dan tempat lainnya yang dianggap perlu;
 - f. pemanggilan terhadap pihak terkait untuk memberikan keterangan secara tertulis atau menyerahkan dokumen yang diperlukan sesuai dengan aslinya dengan persetujuan Ketua Pengadilan;
 - g. pemeriksaan setempat terhadap rumah, pekarangan, bangunan, dan tempat-tempat lainnya yang diduduki atau dimiliki pihak tertentu dengan persetujuan Ketua Pengadilan; dan
 - h. pemberian pendapat berdasarkan persetujuan Ketua Pengadilan terhadap perkara tertentu yang sedang dalam proses peradilan, bilamana dalam perkara tersebut terdapat pelanggaran hak asasi manusia dalam masalah publik dan acara

⁷⁹ Pasal 76 (1) Undang-Undang No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

⁸⁰ Pasal 89 (3) Ibid

pemeriksaan oleh pengadilan yang kemudian pendapat Komnas HAM RI tersebut wajib diberitahukan oleh hakim kepada para pihak.

240. Terdapat pula komisi hak-hak manusia bagi kelompok khusus yang juga diberi mandat untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia, termasuk hak atas tempat tinggal yang layak bagi kelompok tersebut. Komisi tersebut adalah:
- a. Komisi Nasional Perempuan
 - b. Komisi Perlindungan Anak
 - c. Komisi Nasional Penyandang Disabilitas

DRAFT

K. KEWENANGAN KOMNAS HAM RI

241. Komnas HAM RI adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang di dalam Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia berfungsi dan berwenang melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia.
242. Tujuan Komnas HAM RI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 UU HAM, yaitu:
- a. mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM);
 - b. meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuan berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.
243. Fungsi pemajuan HAM yang diatur dalam Pasal 89 ayat (1) dan ayat (2) UU HAM, terdiri atas pengkajian dan penelitian serta penyuluhan yang diarahkan untuk mencegah terjadinya pelanggaran HAM melalui pengkajian dan penelitian untuk mendorong ratifikasi atas instrumen HAM internasional, perubahan kebijakan dan peraturan perundang-undangan agar selaras dengan norma dan standar HAM, dan pembahasan berbagai permasalahan terkait dengan HAM. Sedangkan melalui penyuluhan, untuk meningkatkan kesadaran HAM bagi aparatur negara dan masyarakat, penyebarluasan wawasan HAM kepada segenap lapisan masyarakat, dan kerja sama dengan lembaga formal dan informal di tingkat nasional, regional, dan internasional.
244. Fungsi penegakan HAM yang diatur dalam Pasal 89 ayat (3) dan (4) UU HAM, merupakan kewenangan untuk menerima dan menangani pengaduan dugaan pelanggaran HAM. Dalam hal ini, Komnas HAM RI memiliki wewenang melakukan pemantauan dan penyelidikan, di antaranya untuk melakukan pengamatan dan pemantauan pelaksanaan HAM, penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkungannya patut diduga terdapat pelanggaran HAM, dan pemberian pendapat di pengadilan (*amicus curiae*). Sedangkan terkait fungsi mediasi, Komnas HAM RI memiliki wewenang untuk di antaranya melakukan perdamaian antara para pihak, penyelesaian perkara melalui cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan penilaian ahli, pemberian saran kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan, dan penyampaian rekomendasi kepada Presiden RI dan DPR RI agar ditangani dan ditindaklanjuti.
245. Dalam hal terjadinya pelanggaran HAM atas hak tempat tinggal yang layak, masyarakat dapat menyampaikan pengaduan kepada Komnas HAM RI. Selanjutnya Komnas HAM RI akan menindaklanjutinya melalui mekanisme pemantauan dan penyelidikan atau mediasi. Pengaduan tersebut dapat dimanfaatkan oleh Komnas HAM RI untuk

melakukan pengkajian dan penelitian untuk mendorong adanya perbaikan kebijakan dan peraturan perundang-undangan atau melakukan penyuluhan untuk meningkatkan kesadaran HAM aparatur negara agar mampu mencegah terjadinya pelanggaran HAM terkait dengan hak atas tempat tinggal yang layak.

246. Selain UU HAM, Komnas HAM RI juga memiliki wewenang melakukan pengawasan berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis (**PDRE**). Masyarakat dapat menyampaikan pengaduan ke Komnas HAM RI jika ditemukan adanya dugaan diskriminasi ras dan etnis atas hak tempat tinggal yang layak, baik yang terjadi pada masyarakat dan/atau Pembela HAM.
247. Dalam hal diduga terjadi dugaan diskriminasi HAM terkait hak atas tempat tinggal yang layak yang berbasis ras dan etnis, Komnas HAM RI sebagaimana diatur dalam UU PDRE berwenang melakukan:
 - a. pemantauan dan penilaian atas kebijakan pemerintah dan pemerintah daerah yang dinilai berpotensi menimbulkan diskriminasi ras dan etnis;
 - b. pencarian fakta dan penilaian kepada orang perseorangan, kelompok masyarakat, atau lembaga publik atau swasta yang diduga melakukan tindakan diskriminasi ras dan etnis;
 - c. pemberian rekomendasi kepada pemerintah dan pemerintah daerah atas hasil pemantauan dan penilaian terhadap tindakan yang mengandung diskriminasi ras dan etnis;
 - d. pemantauan dan penilaian terhadap pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam penyelenggaraan penghapusan diskriminasi ras dan etnis; dan;
 - e. pemberian rekomendasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk melakukan pengawasan kepada pemerintah yang tidak mengindahkan hasil temuan Komnas HAM RI.



**Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
Republik Indonesia**

Jl. Latuharhary No.4b, RT.1/RW.4, Menteng, Kec. Menteng,
Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10310
Telp: 021-3925230, Fax: 021-3925227

Website : www.komnasham.go.id | Email : info@komnasham.go.id



Komnas HAM



Komnas HAM



@KomnasHAM



@komnas.ham