

**SERI DOKUMEN KUNCI 7**

KAJIAN OLEH PELAPOR KHUSUS  
MENGENAI PERUMAHAN YANG LAYAK

**PEREMPUAN  
DAN  
PERUMAHAN YANG LAYAK**

**LAMPIRAN**

PEMENUHAN HAK EKONOMI, SOSIAL DAN BUDAYA  
DALAM PERSPEKTIF JENDER  
(HAK ATAS PERUMAHAN YANG LAYAK)

PENGGUSURAN PAKSA  
DAN DAMPAKNYA TERHADAP PEREMPUAN :  
CATATAN DARI LAPANGAN

**PUBLIKASI  
KOMNAS  
PEREMPUAN**

**SERI DOKUMEN KUNCI 7**

KAJIAN OLEH PELAPOR KHUSUS  
MENGENAI PERUMAHAN YANG LAYAK

**PEREMPUAN  
DAN  
PERUMAHAN YANG LAYAK**

**LAMPIRAN**

PEMENUHAN HAK EKONOMI, SOSIAL DAN BUDAYA  
DALAM PERSPEKTIF JENDER  
(HAK ATAS PERUMAHAN YANG LAYAK)

PENGGUSURAN PAKSA  
DAN DAMPAKNYA TERHADAP PEREMPUAN :  
CATATAN DARI LAPANGAN

**KOMNAS PEREMPUAN**

BEKERJA SAMA DENGAN



PUBLIKASI KOMNAS PEREMPUAN  
DICETAK DI INDONESIA PADA BULAN NOVEMBER 2006

ISBN

XXXXXXXXXX

KAJIAN OLEH PELAPOR KHUSUS  
MENGENAI PERUMAHAN YANG LAYAK

Penerjemah : Idaman Andarmosoko  
Editor : Dewi Novirianti

Pemenuhan Hak Ekosob dalam Perspektif Jender  
(Hak Atas Perumahan yang Layak)

Penulis : Sri Wiyanti Eddyono, S.H., LL.M (HR)

Pengusuran Paksa dan Dampaknya terhadap Perempuan :  
Catatan dari Lapangan

Penulis : Dewi Nova Wahyuni

Tim Diskusi dan Pembaca Akhir : Ifdhal Kasim  
Kamala Chandrakirana  
Lies Marantika

Tata Letak : Edwin Paulus P Saragih

## DAFTAR ISI

Kata Pengantar

Kajian oleh Pelapor Khusus mengenai Perumahan yang Layak :  
Perempuan dan Perumahan yang Layak

Pendahuluan

- I. KEGIATAN YANG DILAKSANAKAN SEJAK 2003
  - A. Misi Kunjungan ke Berbagai Negara
  - B. Kuesioner mengenai Hak Perempuan atas Perumahan yang Layak
  - C. Konsultasi Regional dengan Kelompok Masyarakat Sipil
  - D. Kegiatan-Kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa
  - E. Acara dan Inisiatif Lain mengenai Perempuan dan Perumahan
  
- II. TEMUAN TEMUAN TEMATIK
  - A. Kekerasan terhadap Perempuan
  - B. Penggusuran Paksa
  - C. Tuna Wisma
  - D. Dampak Budaya
  - E. Hak atas Kepemilikan Harta Benda, Warisan dan Akses atas Tanah
  - F. Diskriminasi Ganda
  - G. Pengakuan Hukum dan Implementasi Hak Perempuan atas Perumahan yang Layak dan Tanah
  
- III. REKOMENDASI

### **Lampiran :**

Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya  
dalam Perspektif Gender (Hak Atas Perumahan yang Layak)

### **Lampiran :**

Penggusuran Paksa dan Dampaknya terhadap Perempuan :  
Catatan dari Lapangan

- Laporan Tim Internasional Pencari Fakta Kekerasan Negara terhadap Rakyat Miskin Kota di Jakarta
- Rekomendasi Komnas Perempuan mengenai Rencana Penggusuran oleh Pemda DKI

**PEREMPUAN  
DAN  
PERUMAHAN YANG LAYAK**

KAJIAN DILAKUKAN OLEH PELAPOR KHUSUS  
MENGENAI PERUMAHAN YANG LAYAK  
SEBAGAI BAGIAN DARI  
HAK ATAS  
STANDAR KEHIDUPAN YANG LAYAK,  
MILOON KOTHARI

LAMPIRAN :

PEMENUHAN HAK EKONOMI, SOSIAL DAN BUDAYA  
DALAM PERSPEKTIF JENDER  
(HAK ATAS PERUMAHAN YANG LAYAK)

LAMPIRAN :

PENGGUSURAN PAKSA DAN  
DAMPAKNYA TERHADAP PEREMPUAN :  
CATATAN DARI LAPANGAN

- Laporan Tim Internasional Pencari Fakta  
Kekerasan Negara terhadap Rakyat Miskin Kota di Jakarta

- Rekomendasi Komnas Perempuan  
mengenai Rencana Penggusuran oleh Pemda DKI

Cover Samping

SERI DOKUMEN KUNCI 7 : PEREMPUAN DAN PERUMAHAN YANG LAYAK

Header & Footer

Header :

- Sisi kiri : Seri Dokumen Kunci 7
- Sisi kanan :
  - Laporan Pelapor Khusus mengenai Perumahan yang Layak
  - Pemenuhan Hak Ekosob dalam Perspektif Jender
  - Penggusuran Paksa dan Dampaknya terhadap Perempuan

Footer :

untuk penulisan footnote

untuk penulisan halaman (ganjil di sisi sebelah kanan, genap di sisi sebelah kiri)

## KATA PENGANTAR

Komnas Perempuan menyambut baik ratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Kovenan Ekosob) pada tanggal 30 September 2005 melalui Undang-Undang No.11 Tahun 2005. Ratifikasi ini memberi peluang bagi pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat yang sudah sekian lama terabaikan, terutama hak untuk mendapatkan perumahan atau tempat tinggal yang layak.

Melalui terbitan Seri Dokumen Kunci ke-7 ini, Komnas Perempuan bermaksud memberikan pengetahuan tentang standar internasional menyangkut hak atas perumahan yang layak serta tantangan-tantangan pemenuhannya di Indonesia.

Laporan Pelapor Khusus PBB mengenai perumahan yang layak dipilih sebagai materi utama karena Miloon Kothari selaku Pelapor Khusus telah memunculkan terobosan-terobosan konseptual dalam memaknai hak ini sehubungan dengan kehidupan nyata perempuan. Laporan ini mempunyai relevansi penting dalam realitas di Indonesia, sebagaimana terpapar dalam dua tulisan lampiran, yaitu "Pemenuhan Hak Ekosob dalam Perspektif Jender" yang ditulis oleh Sri Wiyanti Eddyono, S.H., LL.M (HR) serta "Penggusuran Paksa dan Dampaknya terhadap Perempuan" yang ditulis oleh Dewi Nova Wahyuni.

Komnas Perempuan mengucapkan terima kasih kepada Wardah Hafidz selaku Koordinator UPC (Urban Poor Consortium atau Konsorsium Kemiskinan Kota) yang telah memberikan izin bagi disertakannya dokumen Laporan Misi Pencari Fakta tentang Kekerasan Negara terhadap Rakyat Miskin Kota di Jakarta (2001) dalam terbitan ini. Walaupun sudah berumur 5 tahun, laporan ini masih relevan hingga sekarang, mengingat masih begitu banyak kasus penggusuran yang terjadi di wilayah Jakarta.

Komnas Perempuan berharap buku ini dapat menjadi rujukan yang berguna dalam proses advokasi hak atas tempat tinggal yang layak bagi semua dan dalam upaya pemerintah untuk mewujudkan tanggung jawabnya untuk memenuhi hak ekonomi, sosial dan budaya seluruh masyarakat sebagai konsekuensi dari ratifikasi Kovenan Ekosob.

Jakarta, 16 November 2006

**Kamala Chandrakirana**  
Ketua Komnas Perempuan

**VERSI YANG TELAH DIPERBAIKI**

Peredaran.  
UMUM

E/CN.4/2005/43  
25 Februari 2005

Versi Asli: Bahasa Inggris

---

KOMISI HAK ASASI MANUSIA  
Sesi keenampuluh satu  
Butir ke-10 dari agenda yang ditetapkan

**HAK EKONOMI, SOSIAL DAN BUDAYA**

**Perempuan dan Perumahan yang Layak**

**Kajian dilakukan oleh Pelapor Khusus mengenai perumahan yang layak  
sebagai bagian dari hak atas standar kehidupan yang layak, Miloon Kothari\***

---

\* Walaupun laporan ini diajukan melebihi tenggat waktu yang ditetapkan, namun laporan ini berupaya memasukkan informasi yang terkini.



## Ringkasan

Komisi Hak Asasi Manusia, berdasarkan resolusi 2002/49 tentang “Kesetaraan hak perempuan atas kepemilikan, akses dan penguasaan terhadap tanah dan hak yang setara untuk memiliki harta benda dan perumahan yang layak”, meminta pada Pelapor Khusus untuk perumahan yang layak sebagai bagian dari hak atas standar kehidupan yang layak, untuk mengajukan, sebagaimana mandat yang dimiliki, suatu laporan mengenai perempuan dan perumahan yang layak sebagai bahan pertimbangan dalam sidang ke-59 (E/CN.4/2003/55). Laporan perkembangan mengenai perempuan dan perumahan yang layak ini merupakan tanggapan atas resolusi Komisi 2003/22, yang meminta Pelapor Khusus untuk mengajukan laporan tambahan mengenai perempuan dan perumahan yang layak kepada Komisi dalam sidangnya yang ke-61.

Ketika hukum internasional dan nasional semakin mengakui hak perempuan atas perumahan yang layak, dalam kenyataan masih terdapat kesenjangan yang besar antara pengakuan dan pengingkaran terhadap hak tersebut.

Laporan perkembangan kerjanya tentang perempuan dan perumahan yang layak telah memperluas fokus, yakni yang semula berfokus pada hak perempuan atas perumahan yang layak; saat ini berupaya melihat isu-isu lain yang terkait, misalnya hak atas tanah, properti dan warisan; begitu pula hak asasi manusia yang lain, seperti hak atas air dan kesehatan, agar dapat memberikan analisa yang lebih komprehensif dan utuh terhadap hak perempuan atas perumahan yang layak. Laporan perkembangan ini juga menggali beberapa tema khusus yang berawal dari analisis yang lebih mendalam yang melihat bagaimana perempuan diperlakukan secara diskriminatif terkait dengan hak mereka atas perumahan, tanah dan properti. Satu hal yang paling penting dari semua persoalan tersebut di atas adalah hubungan antara kekerasan terhadap perempuan dan hak perempuan atas perumahan yang layak. Perluasan gejala kekerasan berbasis gender adalah inti dari berbagai persoalan pelanggaran hak asasi manusia yang dihadapi oleh perempuan, termasuk pelanggaran hak atas perumahan yang layak dan hak atas tanah. Berbagai konsultasi regional yang dilakukan di India, Mexico, Mesir dan Fiji tentang hak perempuan atas perumahan yang layak dan hak yang berhubungan menekankan prevalensi norma-norma budaya tertentu yang membatasi hak perempuan atas tanah, warisan dan properti, yang mana pada gilirannya nanti akan mengurangi akses perempuan atas perumahan yang layak. Perempuan juga lebih menderita karena pengusuran paksa dan status tuna wisma, karena situasi tersebut akan membuat perempuan mengalami kekerasan yang lebih serius, begitu pula pelanggaran terhadap martabat pribadi dan kesehatan.

Faktor-faktor kritis lainnya yang mempengaruhi hak perempuan atas perumahan yang layak dan tanah adalah minimnya jaminan terhadap status kepemilikan, kurangnya informasi tentang hak asasi manusia bagi perempuan, kurangnya akses pelayanan sosial yang terjangkau sebagai akibat privatisasi, kurangnya akses kredit dan subsidi perumahan, hambatan birokrasi yang mengurangi akses program pembangunan perumahan, meningkatnya kemiskinan dan pengangguran, serta diskriminasi budaya serta praktek-praktek tradisional/adat. Pelapor Khusus mencatat bahwa kewajiban negara untuk menghapuskan diskriminasi gender adalah salah satu dari dampak langsung pemenuhan hak dan kegagalan untuk menjalankannya merupakan sebuah pelanggaran hak asasi manusia. Ada kebutuhan yang mendesak untuk mengatasi beragam bentuk diskriminasi yang dihadapi oleh perempuan, baik berdasarkan ras, kelas sosial, etnis, kasta, kesehatan, cacat, orientasi seksual dan faktor-faktor lain.

Pendekatan lintas sektor terhadap diskriminasi jender adalah penting dalam mengatasi segala bentuk diskriminasi yang dihadapi perempuan.

Di antara beberapa rekomendasi yang diberikan untuk Negara, Perserikatan Bangsa-Bangsa dan aktor-aktor masyarakat sipil, Pelapor Khusus menghimbau agar diterapkan sebuah kebijakan dan program-program perumahan pemerintah yang inovatif. Pelapor Khusus juga menekankan pentingnya mengintegrasikan hak perempuan ke dalam strategi pengurangan kemiskinan, kebijakan anti-kemiskinan, pembangunan desa dan program reformasi agraria. Lebih jauh lagi, berdasarkan mandat yang dimilikinya, Pelapor Khusus menekankan perlunya mengadopsi pendekatan pemenuhan hak yang terintegrasi untuk mempromosikan hak perempuan atas perumahan yang layak.

## DAFTAR ISI

|  | Paragraf       |
|--|----------------|
| Pendahuluan  | 1 - 5          |
| <b>I. KEGIATAN YANG DILAKSANAKAN SEJAK 2003</b>  | <b>6 - 38</b>  |
| A. Misi Kunjungan ke Berbagai Negara   | 7 - 11         |
| B. Kuesioner mengenai Hak Perempuan<br>atas Perumahan yang Layak                         | 12 - 14        |
| C. Konsultasi Regional dengan Kelompok<br>Masyarakat Sipil                               | 15 - 19        |
| D. Kegiatan-Kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa  | 20 - 27        |
| E. Acara dan Inisiatif Lain mengenai Perempuan<br>dan Perumahan                          | 28 - 38        |
| <b>II. TEMUAN TEMUAN TEMATIS</b>   | <b>39 - 71</b> |
| A. Kekerasan terhadap Perempuan  | 41 - 48        |
| B. Pengusuran Paksa  | 49 - 50        |
| C. Tuna Wisma  | 51 - 52        |
| D. Dampak Budaya   | 53 - 58        |
| E. Hak atas Kepemilikan Harta Benda,<br>Warisan dan Akses atas Tanah                     | 59 - 61        |
| F. Diskriminasi Ganda  | 62 - 69        |
| G. Pengakuan Hukum dan Implementasi Hak Perempuan<br>atas Perumahan yang Layak dan Tanah | 70 - 71        |
| <b>III. REKOMENDASI</b>  | <b>72 - 79</b> |

## **Pendahuluan**

1. Komisi Hak Asasi Manusia, berdasarkan resolusi 2002/49 tentang “Kesetaraan hak perempuan atas kepemilikan, akses dan penguasaan terhadap tanah serta kesetaraan hak untuk memiliki harta benda dan perumahan yang layak”, meminta Pelapor Khusus bagi perumahan yang layak sebagai bagian dari hak atas standar kehidupan yang layak, sebagaimana mandat yang dimiliki, untuk membuat sebuah laporan mengenai perempuan dan perumahan yang layak sebagai bahan pertimbangan sidang ke-59 (E/CN.4/2003/55). Laporan perkembangan mengenai perempuan dan perumahan yang layak merupakan tanggapan resolusi Komisi 2003/22, dengan mempertimbangkan laporan pendahuluan yang diajukan oleh Pelapor Khusus tentang perumahan yang layak, menerima rekomendasi resolusi 2002/49, dan meminta Pelapor Khusus untuk mengajukan laporan tambahan tentang perempuan dan perumahan yang layak kepada Komisi dalam sidang ke-61-nya.
2. Sejak pemberian mandat kepada Pelapor Khusus tentang perumahan yang layak pada tahun 2000, Komisi menekankan cakupan perspektif jender sebagai tugas utama pemegang mandat. Dengan demikian dan dengan keyakinan kuat sebelumnya tentang pentingnya integrasi tersebut, Pelapor Khusus secara reguler dan sistematis telah memasukkan perspektif jender dalam semua kegiatan yang berhubungan dengan mandatnya.
3. Laporan pendahuluan yang disampaikan Pelapor Khusus sesuai dengan resolusi 2002/49 (E/CN.4/2003/55) memberikan gambaran umum mengenai kerangka hukum dan kebijakan nasional dan internasional, menggarisbawahi adanya kesenjangan hak perempuan atas perumahan yang layak, serta mengidentifikasi isu-isu spesifik menyangkut perempuan. Pelapor Khusus menyadari bahwa kerap kali terjadi pelanggaran terhadap hak perempuan atas perumahan dalam berbagai bentuk diskriminasi. Pelapor Khusus mencatat bahwa di banyak negara, hak perempuan dilindungi secara hukum, tetapi dalam prakteknya dirugikan secara ekonomi dan sosial. Selain itu, perempuan mengalami diskriminasi yang nyata, khususnya menyangkut hak atas perumahan, tanah dan waris. Satu hal yang penting pula adalah bahwa Pelapor Khusus juga mencatat hubungan antara hak perempuan atas perumahan, tanah, properti dan waris, serta menghimbau perlunya dilakukan pendekatan terintegrasi terhadap isu-isu ini.
4. Laporan ini melengkapi temuan-temuan yang terdapat dalam kajian pendahuluan. Dengan memperbaiki metodologi pengumpulan informasi dan mengikutsertakan Negara, Badan-badan Perserikatan Bangsa-bangsa, Lembaga keuangan internasional, dan kelompok-kelompok masyarakat sipil, laporan ini menggali tema-tema spesifik yang muncul melalui analisa mendalam mengenai bagaimana perempuan diperlakukan secara diskriminatif yang menyangkut hak mereka untuk mendapatkan perumahan, tanah dan properti. Laporan ini berupaya membangun analisa yang utuh mengenai hak perempuan atas perumahan yang layak sebagaimana telah diadopsi dalam laporan awal. Hal tersebut guna menguji lebih jauh berbagai isu yang menyangkut hak perempuan yang berhubungan dengan hak atas perumahan yang layak, tanah, properti dan waris, termasuk pula hak asasi manusia lainnya seperti hak atas air dan kesehatan. Pelapor Khusus menekankan bahwa dimanapun perempuan berada, mereka selalu menghadapi hambatan merealisasikan hak atas perumahan yang layak. Beberapa contoh mengenai pengalaman masing-masing negara dalam laporan ini hanyalah bersifat ilustratif semata tanpa bermaksud menghakimi negara-negara

tersebut.

5. Isu tambahan yang tidak dimasukkan dalam laporan ini yang memerlukan eksplorasi lebih lanjut adalah kebutuhan mempertimbangkan secara khusus dampak bencana alam terhadap hak perempuan atas perumahan yang layak. Contoh terkini adalah tragedi tsunami yang terjadi di Samudera Hindia yang menunjukkan beberapa isu penting yang membutuhkan penanganan. Kehancuran tempat tinggal dalam jumlah besar yang menciptakan pengungsi membuat didirikannya pusat-pusat penampungan yang menyalurkan bantuan. Namun kondisi penampungan dan kehidupan mereka telah menciptakan dampak buruk bagi kesehatan perempuan dan anak-anak (di beberapa negara yang terkena bencana, mereka dilaporkan tidur di masjid-masjid dan sekitarnya). Sebagaimana situasi darurat lainnya, bantuan kerapkali diberikan pada “kepala keluarga” dimana perempuan tidak masuk sebagai kategori kepala keluarga (khususnya dalam kasus anak perempuan yatim piatu yang harus bertanggung jawab pada saudara-saudara kandungnya). Perempuan seringkali tidak dilibatkan dalam perencanaan program bantuan pemerintah dan pengadaan penampungan. Apabila badan-badan internasional dan lembaga swadaya masyarakat atau militer tidak melakukan konsultasi yang memadai dengan masyarakat setempat dan berbagai kelompok lokal, maka perempuan dapat terkena dampak dari proses ini, karena perempuan biasanya enggan berbicara mengenai kebutuhannya terhadap pihak luar, terutama bila para pekerja relawan adalah laki-laki muda. Para janda di komunitas nelayan dan komunitas dimana pembagian kerja di dalam keluarga menyebabkan perempuan tergantung pada suami sebagai pencari nafkah tunggal sangat terkena dampak tsunami ini. Laporan dari berbagai wilayah yang terkena dampak tsunami memperlihatkan meningkatnya kasus perdagangan perempuan akibat hilangnya tempat tinggal dan sumber penghidupan mereka. Kasus perkosaan, perampokan dan pembunuhan terhadap para perempuan di wilayah yang terkena dampak tsunami juga dilaporkan meningkat. Pada dasarnya diperlukan perhatian yang lebih besar bagi perlindungan dan pengamanan tenda-tenda darurat dan wilayah tsunami lainnya. Namun keterlibatan militer dalam jumlah besar dalam upaya pemberian bantuan dapat menjadi persoalan, karena kehadiran militer seringkali menyebabkan meningkatnya kekerasan seksual, pelanggaran hak dan eksploitasi perempuan. Pelapor Khusus ingin menekankan agar Negara segera melakukan pendekatan hak asasi manusia dalam memberikan bantuan. Pendekatan ini adalah kebutuhan yang nyata sebagaimana dapat dilihat dari penilaian kebutuhan yang dilakukan terhadap kerugian yang dialami oleh perempuan dan dalam proses rehabilitasi yang mana harus dipertimbangkan kebutuhan khusus perempuan akan penyediaan perumahan. Dalam hal ini, Pelapor Khusus didorong untuk menggunakan perangkat (“tool kit”) monitoring “Koalisi Habitat Internasional untuk Perumahan dan Jaringan Hak atas Tanah untuk Perumahan serta Hak Tanah” yang dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil di Tamil Nadu, India guna membuat penilaian yang akurat bagi kerugian material dan non material yang diderita oleh perempuan yang kehilangan tempat tinggalnya.<sup>1</sup>

## **I. KEGIATAN YANG DILAKSANAKAN SEJAK TAHUN 2003**

6. Dalam rangka mempersiapkan laporan tentang hak perempuan atas perumahan

---

<sup>1</sup> Untuk contoh, lihat kerja-kerja dari Initiatives: Perempuan dalam Pembangunan (Women in Development), India.

yang layak ini, Pelapor Khusus tentang perumahan yang layak bermaksud mengumpulkan informasi mengenai pelanggaran hak perempuan atas perumahan yang layak dan hak lain yang terkait, berbagai faktor yang mendukung terjadinya berbagai pelanggaran ini, serta strategi yang digunakan oleh perempuan, masyarakat sipil dan negara dalam melakukan pencegahan dan penanggulangannya. Pelapor Khusus, pemerintah, Badan-badan PBB, kelompok masyarakat sipil, masyarakat dan para perempuan melalui misi negara, konsultasi regional, dialog dengan Badan-badan berbasis traktat dan piagam PBB, mengajukan kuesioner tentang hak perempuan atas perumahan yang layak kepada negara dan kelompok masyarakat sipil, serta pertemuan-pertemuan global dan regional. Pelapor Khusus menunjukkan kepuasannya dan menyatakan bahwa terdapat berbagai momen yang menggembirakan di berbagai kawasan dunia sebagaimana ditunjukkan dalam laporan ini dan Pelapor Khusus sangat menghargai peran jaringan masyarakat sipil yang terus menerus membangun dan memberikan peluang perbaikan hak perempuan atas perumahan sebagaimana dipaparkan dalam kajian ini.

### **A. Misi Kunjungan ke Berbagai Negara**

7. Dalam misi kunjungan ke berbagai negara, Pelapor Khusus telah berupaya mengintegrasikan berbagai strategi untuk mengkaji hak perempuan atas perumahan dan tanah, dengan cara menemui menteri perumahan dan menteri urusan perempuan, lembaga hak asasi manusia tingkat nasional, kantor PBB, dan organisasi perempuan.

8. Dalam misinya ke Peru pada bulan Maret 2003 (E/CN.4/2004/48/Add.1), Pelapor Khusus mencatat bahwa terdapat banyak perempuan yang tinggal dalam kondisi perumahan dan taraf hidup yang tidak aman dan tidak layak. Persoalan yang dihadapi oleh perempuan dalam isu perumahan meliputi kurangnya akses perempuan terhadap sumber air, sanitasi dan beberapa pelayanan mendasar; kondisi perumahan yang buruk dan biaya bahan pembangunan dan perbaikan rumah yang mahal; kurangnya jaminan kepastian tempat tinggal, kurangnya jalan masuk yang aman; minimnya legislasi peraturan dan kebijakan yang spesifik untuk perlindungan hak perempuan atas perumahan, meskipun 36 persen keluarga dikepalai oleh perempuan dan berdasarkan kesaksian para perempuan, program bantuan pemerintah tidak bisa mencapai perempuan secara efektif. Menyadari pentingnya peranan Kementerian Perempuan dan Pembangunan Sosial, maka Pelapor Khusus merekomendasikan antara lain bahwa Kementerian Perumahan, Pekerjaan Umum dan Sanitasi bekerja sama dengan Kementerian Perempuan dan Pembangunan Sosial untuk meninjau kerangka hukum yang dapat lebih melindungi dan menjamin hak perempuan atas perumahan yang layak.

9. Terhitung tanggal 31 Agustus sampai 13 September 2003, Pelapor Khusus, melakukan misi ke Afghanistan (E/CN.4/2004/48/Add.2), dimana Pelapor Khusus menemukan bahwa perempuan dan anak-anak terkena dampak dari meningkatnya spekulasi tanah, pengambil-alihan tanah, penyerobotan tanah dan berbagai dampak terkait akibat pengusuran paksa. Banyak janda korban perang dan kepala keluarga perempuan yang tidak memiliki rumah akhirnya terpaksa menikah lagi atau tinggal di tempat saudara lelaki dengan tujuan sekedar memperoleh tempat tinggal. Kekerasan dalam rumah tangga juga banyak terjadi dan belum dianggap sebagai persoalan hukum oleh pihak berwenang maupun publik. Pelanggaran terhadap hak perempuan masih terus terjadi karena aturan yang diskriminatif terhadap hak perempuan atas properti dalam konteks hukum adat masih diberlakukan dan diperbolehkan oleh hukum perdata yang ada. Pelapor Khusus menghargai upaya-upaya Komisi Independen Hak

Asasi Manusia Afghanistan, serta inisiatif yang mendorong peran serta perempuan dalam menetapkan prioritas pembangunan di tingkat lokal. Pelapor Khusus merekomendasikan diberlakukannya moratorium terhadap segala bentuk penggusuran paksa sampai adanya kebijakan nasional tentang perumahan dan pertanahan. Pelapor Khusus juga menekankan pentingnya komponen hak asasi manusia yang lebih jelas dalam program nasional dan internasional, termasuk dukungan politik dan finansial yang lebih besar kepada Komisi Independen Hak Asasi Manusia Afghanistan, Kementerian Urusan Perempuan, dan UNIFEM.

10. Selama misinya ke Kenya pada bulan Februari 2004 (E/CN.4/48/Add.2), walaupun tetap mengakui langkah positif serta kemauan politik yang ditunjukkan oleh pemerintah Kenya, Pelapor Khusus memberikan perhatian terhadap diskriminasi yang dialami oleh perempuan berkaitan dengan hak atas tanah, harta benda dan warisan. Pelapor Khusus menggarisbawahi bahwa hukum adat yang diskriminatif terhadap hak perempuan atas properti dan waris memberikan dampak negatif terhadap hak perempuan akan perumahan yang layak. Pelapor Khusus juga menyampaikan keprihatinan terhadap perempuan kepala keluarga yang tinggal di wilayah miskin kota; minimnya perlindungan hukum terhadap kekerasan yang terjadi dalam rumah tangga, serta dampak minimnya dukungan bantuan hukum bagi perempuan dalam membela dan mempertahankan hak atas rumah, tanah dan properti dalam kasus perceraian, warisan dan kekerasan dalam rumah tangga. Pelapor Khusus merekomendasikan, antara lain, bahwa pemerintah wajib memberikan perhatian khusus terhadap ketidaksetaraan antara perempuan dan lelaki dalam merumuskan hukum dan kebijakan, serta mengingatkan bahwa seluruh kementerian wajib memahami isu yang saling berkait ini.

11. Ketika Pelapor Khusus melakukan misi ke Brazil pada bulan Juni 2004 (E/CN.4/2005/48/Add.3), Pelapor Khusus mencatat bahwa kemiskinan merupakan hambatan utama dalam pemenuhan hak perempuan akan perumahan yang layak. Jumlah perempuan kepala keluarga meningkat, tapi kesaksian dan statistik menunjukkan minimnya kemungkinan perempuan untuk menerima pinjaman uang, kredit serta kredit untuk pembelian properti, yang membatasi akses perempuan untuk memiliki rumah. Selain beban yang harus ditanggung oleh perempuan dalam mengakses perumahan dan tanah, perempuan kulit hitam Brazil, perempuan dari komunitas adat, perempuan yang tinggal di wilayah kumuh, terus menerus menghadapi berbagai bentuk diskriminasi dan membutuhkan perhatian khusus dari para pembuat kebijakan. Pelapor Khusus merekomendasikan, antara lain, bahwa prioritas wajib diberikan dalam hal penyediaan layanan bagi perempuan serta komunitas yang rentan, sesuai dengan pendekatan yang menyeluruh terhadap perlindungan hak asasi manusia.

## **B. Kuesioner mengenai Hak Perempuan atas Perumahan yang Layak**

12. Untuk meminta informasi dari negara dan masyarakat sipil untuk tujuan laporan ini, maka Pelapor Khusus menyiapkan kuesioner yang menyangkut perempuan dan perumahan yang layak yang disebarkan pada tahun 2002 kepada negara-negara dan juga melalui konsultasi regional, konferensi dan internet, yang ditujukan untuk kelompok masyarakat sipil di seluruh dunia. Tanggapan lengkap terhadap kuesioner telah diterima dari kelompok hak asasi perempuan dan kelompok advokasi hak atas perumahan dari seluruh wilayah di dunia. Namun, jumlah tanggapan dari pemerintah telah dibatasi dan Pelapor Khusus mendorong negara-negara untuk menyediakan informasi sesuai dengan pertanyaan sebagai bahan pertimbangan dalam kajian Pelapor Khusus di masa mendatang mengenai perempuan dan perumahan.

13. Pertanyaan yang dibuat berdasarkan instrumen pemantauan hak perumahan dan hak atas tanah ([www.hlrn.org](http://www.hlrn.org), diperlukan password untuk mengakses instrumen ini), dikembangkan oleh “Koalisi Habitat Internasional untuk Perumahan dan Jaringan Hak Atas Tanah” (“Habitat International Coalition Housing and Land Rights Network, HIC-HLRN) yang mana bertujuan untuk mengumpulkan informasi yang diperlukan guna mengembangkan persoalan utama (“intisari”) hak atas perumahan yang layak. Informasi ini akan memberikan pemahaman yang lebih baik mengenai arti “kelayakan”, serta untuk memenuhi dan menyesuaikan dengan seluruh dimensi terkait dengan pengalaman perempuan. Kuesioner memperluas cakupan elemen dalam hak atas perumahan yang layak (melampaui apa yang telah diadopsi oleh komisi hak ekonomi, sosial dan budaya dalam Komentar Umum No. 4) serta membongkar konsep “kelayakan” dengan cara yang lebih relevan untuk konteks ini. Kuesioner menggabungkan pendekatan yang terintegrasi yang menggarisbawahi dimensi hak sipil dan politik dari hak asasi perempuan akan perumahan yang layak (antara lain: privasi, informasi, partisipasi dalam pengambilan keputusan). Kuesioner juga mengumpulkan informasi tentang kebijakan terkait, pengalaman-pengalaman praktek terbaik (*best practices*) dan peraturan-peraturan, berfokus pada pengalaman perempuan, dampak terhadap perempuan, dan strategi efektif yang digunakan oleh perempuan. Setelah hasil konsultasi regional tahun 2003, kuesioner direvisi untuk memberikan tambahan informasi mengenai diskriminasi gender dan kekerasan berbasis gender yang terkait dengan hak perempuan akan tanah dan perumahan yang layak. (lihat [www.ohchr.org/english/issues/housing/docs/questionnaireEn.doc](http://www.ohchr.org/english/issues/housing/docs/questionnaireEn.doc))

14. Kuesioner harus dapat menjadi panduan yang berguna bagi negara-negara dalam melakukan penilaian ulang terhadap kebijakan dan perundang-undangan yang ada. Kuesioner bersama dengan perangkat pemantauan, juga merupakan alat yang berguna untuk pendidikan hak asasi manusia serta pembelajaran bagi masyarakat lokal dan kelompok organisasi non-pemerintah yang bekerja bagi peningkatan dan pelaksanaan hak perempuan akan perumahan yang layak.

### **C. Konsultasi Regional dengan Kelompok Masyarakat Sipil**

15. Dengan dukungan UN-Habitat, diselenggarakanlah konsultasi regional masyarakat sipil untuk Pelapor Khusus di Nairobi pada bulan Desember 2002, yang memungkinkan pengumpulan informasi dari perempuan yang berasal dari negara-negara Afrika Timur dan Selatan. Hasil konsultasi ini dimuat dalam laporan pendahuluan yang disampaikan pada komisi di tahun 2003. Dalam resolusi 2003/22, komisi mendorong penyelenggaraan konsultasi regional lebih lanjut dengan masyarakat sipil. Sehubungan dengan itu, konsultasi regional berikutnya dilaksanakan selama kurun waktu tahun 2003-2004:

- Konsultasi regional Asia tentang keterkaitan antara kekerasan terhadap perempuan dan hak perempuan terhadap perumahan yang layak (Delhi, India, Oktober 2003)
- Konsultasi wilayah Amerika Latin dan Karibia mengenai perempuan dan perumahan yang layak (Mexico City, Mexico, Desember 2003)
- Konsultasi wilayah Timur Tengah dan Afrika Utara tentang hak perempuan terhadap tanah dan perumahan yang layak (Alexandria, Mesir, Juli 2004)
- Konsultasi wilayah Pasifik tentang hak perempuan terhadap tanah dan perumahan yang layak (Nadi, Fiji, Oktober 2004).



16. Setiap konsultasi diselenggarakan melalui kerja sama antara kelompok masyarakat sipil lokal atau regional (daftar lengkap tersedia di [www.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm](http://www.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm)) dengan dukungan dan kerja sama kantor “Komisioner Tinggi untuk Hak Asasi Manusia” (OHCHR). Pelapor Khusus menyampaikan terima kasih kepada HIC-HLRN, “Forum Asia Pasifik tentang Perempuan dalam Hukum dan Pembangunan” (APWLD), “Aksi Monitoring Internasional Hak Asasi Perempuan di Asia Pasifik” (IWRAW-AP) dan “Social Watch”, atas dukungan serta proses tindak lanjut mereka. Format yang dikembangkan untuk konsultasi terdiri dari pelatihan awal tentang pemantauan dan pembelaan hak perempuan dengan menggunakan perangkat monitoring HIC-HLRN, dilanjutkan dengan kesaksian individu tentang tema yang relevan dengan perempuan dan perumahan di wilayah tertentu (misalnya kekerasan terhadap perempuan, globalisasi, penyingkiran dan segregasi, tanah, dan kebudayaan). Format ini mendorong peningkatan kapasitas kelompok masyarakat sipil dalam menyampaikan hak perempuan akan perumahan layak dan memberikan kesempatan kepada kelompok masyarakat sipil untuk berbagi informasi dengan Pelapor Khusus.

17. Proses konsultasi berhasil mengumpulkan berbagai organisasi perempuan akar rumput dan kelompok masyarakat sipil agar mereka mengetahui hal-hal mendasar menyangkut diskusi tentang hak perempuan akan perumahan layak; untuk memahami substansi prinsip kesetaraan dan non diskriminasi, untuk menguji akuntabilitas dalam kerangka kerja hak asasi manusia, serta untuk bertukar pendekatan, metodologi serta strategi monitoring dan advokasi hak perempuan akan perumahan yang layak. Proses konsultasi menunjukkan pentingnya penggunaan dialog di tingkat akar rumput dan kesaksian untuk menginformasikan secara kritis mengenai hak akan perumahan yang layak. Kesaksian juga mempertegas bahwa dibutuhkan pendekatan yang terintegrasi untuk mengangkat secara efektif persoalan perempuan yang mengalami diskriminasi dan kekerasan. Kesaksian juga menjelaskan lebih jauh alasan mengenai kesenjangan antara hukum dan kebijakan dengan pelaksanaannya, sebagaimana diidentifikasi dalam laporan Pelapor Khusus tahun 2003 tentang perempuan dan perumahan yang layak yang juga memuat strategi untuk mengatasinya. Rekomendasi dari laporan ini, oleh karena itu, berawal dari proses konsultasi serta keterlibatan dengan masyarakat sipil yang bekerja untuk isu hak perempuan dan perumahan yang layak.

18. Konsultasi telah menjadi cara yang efektif dalam melibatkan berbagai kelompok masyarakat sipil, terutama kelompok yang sebelumnya tidak memiliki akses ke mekanisme dan forum Perserikatan Bangsa-bangsa. Selain itu penyelenggaraan konsultasi di tingkat regional memungkinkan dilakukannya pengkajian persoalan yang khusus di tiap wilayah. Konsultasi ini juga merupakan proses penting untuk pengembangan jaringan dan proses saling mendukung antara kelompok perempuan dan kelompok yang melakukan advokasi mengenai perumahan dalam advokasi untuk hak perempuan akan perumahan yang layak. Kelompok masyarakat sipil telah melakukan berbagai aksi tindak lanjut setelah konsultasi. Sebagai contoh, kelompok masyarakat sipil di Mongolia berhasil mengadvokasi dimuatnya perlindungan hak perempuan untuk perumahan yang layak dalam undang-undang anti kekerasan domestik yang baru; tindak lanjut konsultasi tingkat nasional dilaksanakan di berbagai Negara Amerika Latin dan di Australia; dan konferensi diselenggarakan untuk mengkonsolidasikan pembelajaran dari konsultasi regional yang telah terjadi hingga kini (pada “Forum Sosial Dunia” tahun 2005 di Brazil), dengan partisipasi beberapa perempuan yang telah memberikan kesaksian pada konsultasi regional.

19. Berkat keberhasilan konsultasi, akan dilaksanakan konsultasi tambahan untuk Eropa dan Amerika Utara pada tahun 2005. Hal ini tergantung pada penambahan mandat Pelapor Khusus yang secara khusus akan melakukan investigasi terhadap hak perempuan akan perumahan yang layak, serta ketersediaan dana.

#### **D. Kegiatan-kegiatan Perserikatan Bangsa-bangsa**

##### **1. Sasaran Pembangunan Millenium**

20. Sasaran pembangunan millenium merupakan peluang penting untuk menjamin bahwa pemenuhan hak perempuan dapat direalisasikan secara penuh, termasuk hak perempuan akan perumahan yang layak. Isu tentang perumahan yang layak, tanah, harta benda serta warisan untuk perempuan menyentuh beberapa sasaran (contohnya untuk penghapusan kemiskinan yang parah dan kelaparan, peningkatan kesetaraan jender dan pemberdayaan perempuan, pengembangan kemitraan global untuk pembangunan). Namun, untuk menjamin bahwa sasaran pembangunan millenium dapat memperbaiki hak asasi bagi perempuan maka dibutuhkan integrasi analisa jender secara penuh dalam artikulasi sasaran, dalam metode pelaksanaan, dan dalam indikator yang digunakan untuk mengukur kemajuan yang ada.<sup>2</sup> Penting juga untuk menyatukan berbagai kegiatan komite tentang hak ekonomi, sosial dan budaya dan Pelapor Khusus yang bekerja di bidang hak ekonomi, sosial dan budaya ke dalam kerja perserikatan bangsa bangsa yang tengah berlangsung guna menerapkan sasaran pembangunan millennium, termasuk proyek millennium dan kampanye millenium.

##### **2. UN-Habitat**

21. Pada sesi ke sembilan belas pada bulan Mei 2003, Dewan Pelaksana UN-Habitat telah mengadopsi resolusi 19/6 tentang hak dan peranan perempuan dalam pembangunan pemukiman penduduk dan perbaikan wilayah kumuh. Dewan Pelaksana mengacu pada paragraf 23 dan 24 dari Agenda Habitat, dan secara khusus mengingatkan kembali resolusi tentang Komisi Hak Asasi Manusia tentang kepemilikan yang setara mengenai akses dan kontrol terhadap lahan dan kesetaraan hak untuk memiliki harta benda dan perumahan yang layak, serta konvensi tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan.

22. Pelapor Khusus menyambut penegasan oleh Dewan Pelaksana tentang dampak diskriminasi berbasis jender dan kekerasan terhadap perempuan terhadap akses perempuan yang setara terhadap perumahan yang layak, tanah dan harta benda, terutama selama situasi darurat yang kompleks, dalam masa rekonstruksi dan rehabilitasi. Perlu juga diketahui bahwa Dewan Pelaksana secara eksplisit mengakui bahwa perempuan miskin kota dan anak-anak adalah yang paling terkena dampak dari penggusuran paksa yang tidak sesuai hukum, dan menegaskan kebutuhan untuk memperbaiki kebijakan alternatif terhadap penggusuran paksa yang tidak sesuai hukum melalui kampanye untuk jaminan atas kepemilikan dan pemerintahan kota.

---

<sup>2</sup> Lihat kerja Komisi Ekonomi untuk Amerika Latin dan Karibia (ECLAC) tentang pengembangan indikator tambahan untuk Sasaran Pembangunan Millenium (MDG) ([http://www.eclac.cl/mdg/db\\_en.asp](http://www.eclac.cl/mdg/db_en.asp)).

23. Resolusi 19/6 secara khusus meminta setiap Pemerintahan untuk memajukan dan melindungi kesetaraan akses bagi perempuan terhadap perumahan yang layak, pemilikan harta benda dan tanah, termasuk hak waris. Selain itu, resolusi ini mendorong pemerintah untuk melakukan perubahan kebiasaan dan praktek-praktek yang mendiskriminasikan perempuan dan menjauhkan hak mereka untuk penghidupan, kesetaraan kepemilikan, akses terhadap lahan dan penguasaan lahan, serta kesetaraan hak untuk memiliki harta benda dan perumahan yang layak.

24. Pada tahun 2004, UN Habitat menerbitkan sebuah laporan berjudul *The State of the World's Cities*. Pelapor Khusus telah menulis sebuah artikel dalam laporan tersebut yang mendiskusikan masalah ketidakamanan dan ketidaklayakan dalam perumahan dan kondisi hidup, seperti tingkat kepadatan hunian, polusi, kondisi rumah yang berbahaya, kurangnya air, sanitasi dan listrik serta tidak memadainya bahan bangunan, yang dalam kenyataan berpengaruh besar terhadap perempuan dibandingkan laki-laki. Pelapor Khusus mencatat bahwa perempuan yang hidup dalam kondisi yang sangat miskin menghadapi resiko yang lebih besar menjadi tuna wisma atau hidup dalam rumah dan kondisi kesehatan yang tak layak, serta menanggung beban pengusiran paksa, terutama pengusiran yang disertai kekerasan. Kurangnya perumahan yang layak, terutama untuk perempuan, merupakan indikator kuat yang menunjukkan tingkat kegagalan pemerintahan di seluruh dunia dalam menyediakan penghidupan dan harkat bagi rakyatnya.<sup>3</sup>

25. Dalam kaitan ini, Pelapor Khusus mengambil contoh di Asia. Di wilayah ini, hilangnya pendapatan keluarga dan sumber pekerjaan di pedesaan, atau pengusiran paksa keluarga dari tanah adat dan tanah pedesaan karena proyek pembangunan skala besar, globalisasi dan konflik bersenjata, telah menyebabkan banyak perempuan dan perempuan muda bermigrasi atau diperdagangkan ke daerah pinggiran atau kota-kota dan negara lain untuk mendapatkan penghasilan bagi keluarga mereka. Banyak perempuan dan gadis muda bekerja sebagai pembantu rumah tangga, di mana akomodasi yang mereka dapat tak lebih dari sekedar lantai dapur, sudut kamar mandi atau kloset.<sup>4</sup> Pelapor Khusus juga memandang bahwa beberapa negara kaya di dunia, seperti Australia dan Amerika Serikat, tetap gagal melaksanakan langkah mendasar menuju perwujudan hak perempuan atas perumahan yang layak.

### **3. Komisi tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya**

26. Komisi untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, dalam beberapa pertemuan telah mengelaborasi ulasan umum terhadap pasal 3 kovenan, tentang kesetaraan hak perempuan dan laki-laki untuk mendapatkan hak sosial, ekonomi, dan budaya. Pelapor Khusus memberikan sebuah sumbangan terhadap keberhasilan pertemuan komisi ke-33 pada bulan November 2004.

---

<sup>3</sup> UN-Habitat, *State of the World's Cities 2004/2005 – Globalization and Urban Culture* (Kota-kota Negara Dunia 2004/2005 - Globalisasi dan Budaya Urban) (2004).

<sup>4</sup> Sebagai contoh, Hong Kong (pada Desember 2002) adalah rumah bagi 237.110 orang pekerja domestik migran (MDW) yang datang dari negara-negara seperti Filipina, Indonesia, Thailand, Nepal, Sri Lanka, India, Pakistan, Banglades, Myanmar, Malaysia, dan Singapura. Seperti yang diutarakan oleh Connie Regaldo, Hong Kong, dalam "Perundingan Regional mengenai Hubungan antara Kekerasan Terhadap Perempuan dan Hak atas Perumahan yang Layak", dengan Pelapor Khusus Perserikatan Bangsa-bangsa untuk perumahan yang layak, Delhi, India, 28-31 Oktober 2003.

27. Dalam laporannya, Pelapor Khusus menggarisbawahi empat isu penting yang utama. Pertama, untuk memahami ketidaksetaraan yang dihadapi perempuan secara global dalam perjuangan menuntut pemenuhan hak asasi manusia mereka, khususnya hak ekonomi, sosial dan budaya, topik khusus tentang kesetaraan perempuan perlu diletakan pada pusat analisis. Kedua, ulasan umum mendatang harus mencerminkan pendekatan kesetaraan yang substantif, yang mengakui kesetaraan perempuan baik secara *de-jure* dan *de-facto*. Satu temuan penting kerja Pelapor Khusus ini adalah bahwa perempuan paling menderita diskriminasi tidak langsung akibat bias jender yang melanda pengadilan dan sistem administrasi umum, dan dari hukum yang seharusnya bersifat jender-netral serta norma adat yang diterapkan terhadap perempuan. Ketiga, harus diambil langkah terhadap diskriminasi lintas-sektoral yang dihadapi perempuan miskin dalam pekerjaan atau kekerasan domestik, perempuan dari kelompok adat atau etnis, janda, perempuan cerai atau berpisah, perempuan kepala rumah tangga, perempuan muda, dan anak-anak, perempuan tua migran dan perempuan pengungsi, serta perempuan cacat. Adalah penting untuk menjamin bahwa kelompok-kelompok perempuan ini dapat menikmati kesetaraan hak akan perumahan yang layak dan hak akan tanah. Akhirnya Pelapor Khusus meminta perhatian komisi untuk menetapkan tema konsultasi regional, yaitu norma-norma budaya dan kebiasaan tradisional yang menjadi hambatan signifikan dalam merealisasikan upaya pemenuhan kesetaraan hak perempuan akan perumahan yang layak, tanah, harta milik dan warisan.

#### **E. Agenda dan Inisiatif mengenai Perempuan dan Perumahan**

28. Selain konsultasi regional, terdapat beberapa inisiatif masyarakat sipil yang relevan dengan upaya memajukan hak perempuan untuk perumahan yang layak dan tanah. Pelapor Khusus turut memberikan kontribusi terhadap beberapa inisiatif tersebut.

29. Pelapor Khusus beberapa kali menyampaikan presentasi dalam Forum Sosial Dunia (Mumbai, India, Januari 2004) mengenai hak atas perumahan yang layak, hak sosial, ekonomi, budaya, dengan tekanan pada masalah perempuan di setiap bidang. Pelapor Khusus turut bekerja bersama dengan kelompok masyarakat sipil dalam menyelenggarakan lokakarya mengenai kekerasan dan penyingkiran peran perempuan, implementasi hak ekonomi, sosial dan budaya, privatisasi air dan masalah tuna wisma.

30. Dalam kegiatan Forum Universal Kebudayaan (Universal Forum of Cultures), di Barcelona pada tahun 2004, Pelapor Khusus berbicara dalam beberapa pertemuan dan menekankan pentingnya hak atas kebudayaan dan ekspresi budaya yang konsisten dengan hak perempuan atas perumahan dan tanah, seperti tertuang dalam instrumen internasional hak asasi manusia. Dalam Forum Perkotaan Dunia (World Urban Forum), yang diselenggarakan bersamaan dengan Forum Barcelona, Pelapor Khusus menekankan pentingnya melibatkan perempuan dalam perumusan kebijakan perkotaan dan upaya mencegah dampak negatif urbanisasi serta penggusuran paksa terhadap perempuan.

31. Dalam sesi ke-60 Komisi HakAsasi Manusia pada bulan April 2004, Pelapor Khusus bidang perumahan yang layak dan Pelapor Khusus bidang kekerasan terhadap perempuan turut berpartisipasi dalam kegiatan yang berlangsung secara paralel mengenai "Keterkaitan antara kekerasan terhadap perempuan dan hak perempuan atas perumahan yang layak", yang diselenggarakan oleh APWLD, bekerja sama dengan

IWRAW-AP, Women's Aid Organisation, Women's League of Burma dan OHCHR.

32. Pada bulan Maret 2004, Amnesty International meluncurkan kampanye Hentikan Kekerasan Terhadap Perempuan. Pelapor Khusus menyambut baik kampanye itu dengan menyadari kenyataan bahwa hilangnya hak atas perumahan merupakan salah satu bentuk kekerasan atau hukuman yang ditanggung perempuan.

33. Pelapor Khusus turut berpartisipasi dalam pembicaraan internasional mengenai hak-hak ekonomi, sosial dan budaya perempuan bertema "Eksplorasi Gender dalam Konteks Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya" (India, Oktober 2004). Para peserta membahas pentingnya menerapkan pendekatan lintas sektoral dan tak terpisahkan atas hak asasi manusia yang inklusif terhadap hak ekonomi, sosial dan budaya. Juga dibahas mengenai soal-soal diskriminasi berdasarkan kelas, gender, ras, kasta, etnis, cacat tubuh, orientasi seksual, dan sebagainya. Pertemuan ini juga merekomendasikan integrasi hak ekonomi, sosial dan budaya, seperti misalnya hak atas perumahan ke dalam kerja organisasi perempuan.<sup>5</sup>

34. Pada bulan Januari 2005, berlangsung Forum Sosial Dunia kelima di Porto Alegre, Brazil. Forum itu mengadakan beberapa pertemuan yang membahas masalah hak atas perumahan yang layak dan tanah, serta menekankan peran kritis perempuan di dalamnya. Sebuah pertemuan bertajuk 'perempuan seluruh dunia mempertahankan hak mereka atas perumahan dan tanah', secara khusus diselenggarakan untuk menggali pelajaran dari serangkaian pekerjaan yang telah dilakukan dalam bidang perempuan dan perumahan melalui studi dalam bidang ini. Pertemuan itu juga menghadirkan banyak perempuan dari kelompok akar-rumput dan nara sumber yang menjadi bagian dalam kegiatan konsultasi regional. Pelapor Khusus menyambut baik fokus ini yang telah tercermin dalam program tahunan Forum Sosial Dunia, yang merupakan refleksi penting kemunculan gerakan masyarakat sipil dalam skala global.

35. Pada berbagai kesempatan, Pelapor Khusus mengeluarkan pernyataan mengenai perempuan dan perumahan. Pada perayaan Hari Perempuan Internasional tahun 2004, Pelapor Khusus mengeluarkan pernyataan yang berfokus pada hubungan antara kekerasan terhadap perempuan dan terpenuhinya hak mereka atas perumahan yang layak. Pelapor Khusus mengeluarkan pernyataan bertema "Kota: Mesin Pembangunan Pedesaan" dalam Hari Habitat Dunia, tanggal 4 Oktober 2004. Dalam pernyataannya, ia menyerukan diakhirinya 'budaya bisu' yang mengungkung perjuangan perempuan atas hak atas perumahan yang layak, hak milik dan warisan serta kekerasan yang terkait dengannya. Pada konferensi internasional tentang janda, yang diselenggarakan oleh Women's United Nations Report Program and Network (WUNRN), Pelapor Khusus menyumbangkan pernyataan tentang berbagai faktor yang saling terkait dengan masalah diskriminasi terhadap perempuan janda. Pertama karena mereka adalah perempuan dan kedua karena mereka perempuan janda, serta dampak diskriminasi ini terhadap hak mereka atas perumahan yang layak.<sup>6</sup>

36. Pada bulan Oktober 2004, Pelapor Khusus juga mengeluarkan pernyataan publik

---

<sup>5</sup> Untuk laporan pertemuan, lihat kerja Program Global untuk Hak-hak Perempuan di Bidang Ekonomi, Sosial, dan Budaya. ([www.hic-sarp.org](http://www.hic-sarp.org)).

<sup>6</sup> Untuk laporan Konferensi dan pernyataan Pelapor Khusus, lihat: [www.wunrn.com](http://www.wunrn.com).

tentang pengusuran paksa dengan kekerasan terhadap sekitar 40 perempuan dan 60 anak-anak yang tak punya rumah dari satu-satunya penampungan perempuan di New Delhi, India, oleh sekitar 150 staff Dewan Kotapraja New Delhi (New Delhi Municipal Corporation Council/NDMC) bersama polisi berpakaian preman. Pengusuran ini merupakan peminggiran perempuan dan anak-anak dan mendorong mereka kembali ke jalanan dengan tingkat kriminalitas tinggi. Kebijakan ini telah menghadapkan perempuan dan anak-anak kepada resiko mengalami perkosaan, serangan seksual, perlakuan jahat, dan penindasan.

37. Berkait dengan perkembangan hukum, yaitu Protokol Piagam Afrika mengenai Hak Asasi Manusia dan Rakyat dalam Hak Perempuan Afrika, hal ini merupakan perkembangan menggembirakan, sekaligus menjadi model bagi kawasan lain untuk memajukan dan menghormati hak asasi perempuan di tingkat regional. Pasal 16 pada piagam itu mengakui kesetaraan hak perempuan atas akses terhadap perumahan dan kondisi kehidupan yang layak dalam lingkungan yang sehat.

38. Dalam melaksanakan mandatnya, termasuk dalam misi-misi kunjungan negara, Pelapor Khusus mendapati bahwa ketika perempuan mengalami pelanggaran ganda atas hak mereka terhadap perumahan yang layak dan tanah, pada saat yang sama mereka juga berada di garis depan dalam gerakan perjuangan hak atas tanah dan perumahan. Contohnya, Aliansi Tanah Uganda, Forum Nasional untuk Tanah di Tanzania, Aliansi Nasional Tanah Zambia, Komisi Nasional Tanah di Afrika Selatan, Aliansi Tanah Kenya, Aliansi Tanah Rwanda, dan Forum LSM Namibia (Namibian NGO Forum/NANGOF), mereka semua telah berjuang untuk hak tanah perempuan, pastoralis, masyarakat yang tak punya tanah, dan masyarakat terpinggirkan lainnya. Kishani Sabha di Bangladesh adalah organisasi petani perempuan yang bekerja dengan perempuan yang tak punya tanah. Asosiasi perempuan tak bertanah, juga di Bangladesh, adalah mitra dari Federasi Krishok (pria tani) yang dibentuk tahun 1992 dengan cara menduduki tanah. Di belahan bumi lain seperti di Brazil<sup>7</sup> dan Bolivia, dimana terdapat kesenjangan pemilikan tanah yang mencolok, pendudukan lahan kosong seringkali menjadi satu-satunya pilihan bagi kelompok tak bertanah, dan perempuan biasanya ada di baris depan dalam gerakan-gerakan semacam ini. Selama program-program reforma agraria di wilayah pedesaan dan perkotaan tidak dirancang dan dilaksanakan dalam cara yang terpadu dengan kebijakan perumahan, maka kesetaraan hak perempuan atas perumahan tetap akan sulit direalisasikan.

## II. TEMUAN-TEMUAN TEMATIS

39. Berdasarkan tanggapan yang muncul atas kuesioner, kesaksian, dan konsultasi dengan kelompok masyarakat sipil, terdapat serangkaian tema kunci yang menjadi isu penting dalam konteks hak perempuan atas perumahan yang layak.

40. Rangkaian kesaksian yang didapat dari kegiatan konsultasi regional, dan tanggapan-tanggapan yang diberikan terhadap kuesioner, menegaskan bahwa perempuan yang mengalami pelanggaran hak asasi manusia telah mengalaminya dalam situasi kompleks dimana pelanggaran hak mereka terjadi secara simultan. Pelanggaran

---

<sup>7</sup> Untuk penjelasan gerakan tanpa tanah di Brazil, lihat laporan Pelapor Khusus dalam misinya untuk Brazil (E/CN.4/2005/48/Add.3).

satu hak berkait dengan pelanggaran hak mereka yang lainnya. Sebagai contoh, di beberapa bagian di wilayah Pasifik, perempuan tak bisa mendapatkan akses atas perumahan sebelum mendapat akses atas tanah. Terlebih lagi, tanpa ada bukti tempat tinggal, perempuan tidak bisa mendapatkan akses pelayanan pemerintah, hak pilih, pendidikan bagi anak-anaknya, tunjangan kesehatan, dan sebagainya. Upaya melindungi hak perempuan atas perumahan yang layak, harus menempatkan sifat menyeluruh (*indivisibility*) hak asasi manusia yang diletakkan dalam titik pusat strategi apapun, sekaligus memuat unsur hak sipil politik (misalnya hak atas keamanan, hak partisipasi, hak atas informasi) serta hak sosial, ekonomi dan budaya (seperti hak atas pangan, tanah dan air).

### **A. Kekerasan terhadap Perempuan**

41. Dalam konsultasi dan tanggapan yang diberikan terhadap kuesioner, responden menerangkan kertekaitan antara kekerasan terhadap perempuan dan hak atas perumahan yang layak dalam konteks kekerasan dalam rumah tangga, konflik etnis atau konflik bersenjata, penggusuran paksa dan globalisasi. Kemiskinan berkelanjutan, dimana perempuan dan lainnya dipaksa untuk hidup di dalam rumah dan dalam kondisi kehidupan yang tidak layak dan tidak aman, memperbesar resiko perempuan untuk mengalami bentuk-bentuk kekerasan berbasis gender, dan ini merupakan bentuk kekerasan juga. Menimbang kaitan ini, Pelapor Khusus berminat untuk mengembangkan kerja sama dengan Pelapor Khusus mengenai kekerasan terhadap perempuan, penyebab-penyebab dan konsekuensinya, dan dalam menjelajahi tema-tema aksi bersama.

42. Kekerasan terhadap perempuan merupakan perwujudan hubungan kekuasaan yang secara historis timpang antara perempuan dan lelaki, baik di tingkat individu maupun masyarakat. Tindakan dan ancaman kekerasan berperan penting dalam melanggengkan hubungan yang timpang ini, sekaligus menjadi dasar pelanggaran terhadap hak perempuan atas perumahan yang layak. Tanpa perumahan yang layak, perempuan menjadi lebih rentan terhadap berbagai bentuk kekerasan. Hal sebaliknya juga terjadi. Kekerasan terhadap perempuan juga bermuara pada pelanggaran hak perempuan atas perumahan yang layak.

43. Misalnya, perempuan yang hidup dalam situasi kekerasan dalam rumah tangga, secara inheren hidup dalam perumahan yang tak layak karena pengalaman kekerasan yang mereka hadapi di dalam rumah. Faktor seperti kepadatan, buruknya situasi pemukiman dan tak tersedianya layanan publik (air, listrik, sanitasi) mempertinggi kerentanan perempuan menjadi korban kekerasan dalam rumah tangga. Dalam situasi itu, sebagian besar perempuan tak dapat mengusir pelaku kekerasan keluar dari rumah, karena tak adanya dukungan dari keluarga, masyarakat dan negara. Lebih jauh lagi, banyak perempuan tak dapat meninggalkan situasi kekekerasan karena tidak ada tempat tinggal alternatif dan dukungan finansial. Tak adanya jaminan mendapat sewa rumah juga mempengaruhi keputusan perempuan untuk tetap tinggal dalam situasi yang menyiksanya. Banyak perempuan yang akhirnya mampu meninggalkan rumah, berpeluang besar menjadi tunawisma dan yang akhirnya berpeluang mengalami bentuk kekerasan lebih jauh. Sebagai contoh, di Amerika Serikat, sebagian perempuan yang menjadi tuna wisma adalah mereka yang melarikan diri dari kekerasan dalam rumah tangga.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> "Homelessness in the United States and human right to housing: a report by the National Law Centre on

44. Oleh karena itu dibutuhkan standar yang lebih kuat pada tingkat nasional maupun internasional yang dapat mengatasi saling kait antara kekerasan terhadap perempuan dan hak perumahan yang layak. Dibutuhkan sebuah penelitian lebih mendalam mengenai sikap negara yang tidak segera menandatangani konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women/CEDAW*) dan pengaruhnya terhadap hak atas perumahan yang layak. Juga perlu mengumpulkan data empirik yang menunjukkan hubungan antara hak perumahan yang layak dengan kekerasan terhadap perempuan, khususnya untuk beragam kelompok perempuan rentan.

45. Konsep perumahan harus menjangkau lebih dari sekedar konsep kepemilikan rumah pribadi. Hal ini mencakup berbagai bentuk tempat tinggal yang dapat dipakai perempuan baik sementara maupun permanen, seperti rumah singgah, penjara, kamp pengungsian, dan asrama pabrik. Pada kesemua jenis tempat tinggal ini, unsur-unsur perumahan yang layak harus terpenuhi, termasuk jaminan bebas dari pelecehan dan kekerasan.

46. Undang-Undang anti kekerasan terhadap perempuan dengan demikian harus mengakui hubungan erat antara perumahan yang layak dan juga perlindungan hukum bagi perempuan dalam mewujudkan hak ini, dan pada saat yang sama menjamin tersedianya perumahan alternatif yang layak bagi para korban kekerasan dan penyiksaan dalam rumah tangga. Saat ini telah mulai muncul sejumlah undang-undang yang mengakui keterkaitan ini, termasuk undang-undang anti kekerasan dalam rumah tangga di Mongolia yang baru disahkan, dan undang-undang (pencegahan dan perlindungan) kekerasan terhadap perempuan di India, yang merupakan dokumen yang disusun lembaga swadaya masyarakat di India. Undang-undang ini, mengakui hak perempuan untuk tinggal di rumah bersama, suatu hal yang penting karena biasanya kekerasan dalam rumah tangga bermuara pada hilangnya tempat tinggal perempuan dari rumah yang dimiliki bersama-sama.<sup>9</sup>

47. Hasil konsultasi regional juga menunjukkan adanya kebutuhan area penelitian baru, seperti pemahaman yang lebih mendalam terhadap prinsip non diskriminasi seperti termaktub dalam kovenan internasional hak ekonomi, sosial dan budaya. Area penelitian baru ini juga harus memperluas cakupannya mengenai perumahan dan dimensi-dimensi hak atas tanah yang tidak diskriminatif lebih dari yang sekarang ini terdapat dalam konsepsi CEDAW. Penelitian ini juga harus dapat memberikan makna dan aplikasi yang lebih tepat dalam kaitannya dengan kesetaraan substantif dan pendekatan yang bersifat interseksionalitas, yang dapat menggambarkan bagaimana konsep perumahan layak terwujud dengan cara berbeda-beda pada setiap orang sesuai dengan umur, status ekonomi, ras, jenis kelamin, suku, kasta, kewarga negaraan, kesehatan, orientasi seksual, atau faktor lain. Keseluruhan aspek-aspek ini dapat memandu perumusan kebijakan tentang perempuan dan perumahan yang layak, khususnya yang secara spesifik ditujukan untuk kelompok perempuan.

48. Daftar di bawah ini adalah berbagai strategi yang telah diidentifikasi oleh

---

Homelessness and Poverty”, Washington, Januari 2004.

<sup>9</sup> Informasi ini diberikan oleh Lawyers’ Collective Women’s Rights Initiative di India.



kelompok masyarakat sipil dalam menggarap keterkaitan antara kekerasan terhadap perempuan dan hak perempuan atas perumahan yang layak :

- Memanfaatkan traktat dan mekanisme internasional (misalnya prosedur khusus komisi hak asasi manusia) untuk memastikan persoalan penting ini terintegrasi dalam mandat yang dimiliki komisi terkait, dan memastikan akuntabilitas serta mengurangi impunitas pelaku pelanggaran;
- Menerapkan kerangka normatif hak perumahan dalam rangka mengembangkan langkah preventif untuk mencegah bentuk pelanggaran yang terkait dengan kekerasan terhadap perempuan dan hak atas perumahan yang layak;
- Melakukan advokasi 'hak untuk tidak digusur' atau 'hak untuk tidak kehilangan hak milik' seperti tertera dalam perangkat monitoring;
- Mendorong perubahan hukum, implementasi undang-undang dan memberikan pelatihan kepada para penegak hukum mengenai isu gender, hak perempuan, hak atas perumahan layak, dan kekerasan terhadap perempuan;
- Melakukan advokasi peraturan pemerintah tentang pelaku non-negara (misalnya perusahaan, lembaga keagamaan, majikan dari pembantu rumah tangga);
- Meningkatkan kerja sama dan solidaritas diantara kelompok-kelompok perempuan yang bekerja dalam isu kekerasan terhadap perempuan dan yang bekerja dalam isu hak ekonomi, sosial dan budaya (termasuk yang bekerja langsung pada hak perumahan dan tanah), pembangunan serta lingkungan hidup.

## **B. Penggusuran Paksa**

49. Penggusuran paksa seringkali mempunyai dampak lebih besar terhadap perempuan. Hal ini disebabkan perempuan mempunyai derajat sumbangan dan komitmen yang lebih besar terhadap kelangsungan rumah dibandingkan lelaki, persepsi perempuan tentang 'rumah', peran perempuan di dalam rumah, kecemasan mereka kehilangan rumah dan ketakutan mereka atas kelangsungan jaminan keamanan hidup mereka. Dalam kasus-kasus penggusuran pemukiman kumuh perkotaan, perempuan dihadapkan pada bahaya kekerasan gender karena perempuan cenderung menjadi kekuatan utama dalam upaya mempertahankan rumah mereka. Hal ini disebabkan peran mereka dalam mengelola rumah tangga, yang sering kali membuat hanya mereka yang berada di rumah saat penggusuran terjadi, atau karena secara sengaja dijadikan sasaran oleh komunitas mereka. Pelapor Khusus mencatat bahwa penggusuran paksa yang berkaitan dengan perempuan, baik akibat kekuatan dari luar atau karena kekerasan dalam rumah tangga, adalah isu yang paling umum dalam mandat Pelapor Khusus mengenai kekerasan terhadap perempuan dan Pelapor Khusus bidang perumahan yang layak.<sup>10</sup>

50. Kesaksian-kesaksian dari konsultasi regional menegaskan dampak dari kehidupan yang terus-menerus berada di bawah bayang-bayang ancaman penggusuran serta kekerasan yang terkait. Beban semacam itu terwujud baik secara fisik maupun psikologis, sampai ke tingkat ekstrim sehingga beberapa responden mengatakan bahwa tingkatannya melebihi perlakuan kejam dan tidak manusiawi. Pada tingkat ini, adalah penting untuk mengakui perlindungan dari penggusuran paksa sebagai bagian tersendiri

---

<sup>10</sup> Lihat Pelapor Khusus Perserikatan Bangsa-bangsa untuk kekerasan terhadap perempuan, laporan tahun 2000 kepada Komisi Hak Asasi Manusia untuk kebijakan ekonomi dan sosial serta akibatnya pada kekerasan terhadap perempuan (E/CN.4/2000/68/Add.5).

dari hak atas perumahan.

### C. Tuna Wisma

51. Tuna wisma mengalami persoalan ganda, termasuk pengucilan sosial, kerawanan terhadap hutang jaminan sosial, penahanan dan pemenjaraan, dan kesulitan mendapat akses atas layanan publik yang mensyaratkan pembuktian tempat tinggal. Isu-isu yang berkaitan dengan perempuan dan kondisi tuna wisma telah digarap dalam laporan tahunan Pelapor Khusus kepada Komisi (E/CN.4/2005/48). Pada intinya, untuk menangani persoalan rentannya perempuan terhadap kondisi tuna wisma, maka terlebih dahulu harus mengatasi rendahnya akses mereka, dan oleh karena itu, rendahnya ketrampilan, sumber daya dan tempat di komunitas yang memungkinkan perempuan meraih jaminan perumahan yang layak. Di berbagai tempat, tak adanya kesempatan pendidikan dan lapangan pekerjaan bagi perempuan sering membuat perempuan bergantung pada keluarga, jaringan dukungan informal, atau pasangan hidup mereka.<sup>11</sup> Tidak adanya jaminan pemilikan tempat tinggal dan tidak adanya pengakuan hak milik perempuan di dalam, di luar, dan pada saat putusannya perkawinan atau kemitraan domestik mereka adalah faktor-faktor penyumbang penting. Di dalam masyarakat yang terdapat stigma tertentu berkait dengan 'hancurnya' perkawinan atau kemitraan domestik, secara tidak langsung berperan juga dalam keruntuhan jaringan informal perlindungan dan dukungan yang akhirnya menyebabkan resiko perempuan menjadi tuna wisma semakin besar. Bahkan, meskipun dalam beberapa hal terdapat dukungan komunitas, baik dalam bentuk rumah tinggal sementara atau serangkaian kebijakan kesejahteraan sosial, namun semuanya seringkali belum memadai.<sup>12</sup> Sebagai contoh, di New Delhi, India, diperkirakan terdapat 5,000 perempuan tuna wisma. Namun, di kota itu hanya ada satu tempat penampungan bagi perempuan tuna wisma.<sup>13</sup> Lebih lagi, banyak tempat penampungan di berbagai belahan dunia tidak memenuhi kebutuhan khusus marjinal, seperti misalnya perempuan dengan cacat tubuh.

52. Untuk mencegah meluasnya masalah tuna wisma ini, adalah penting bagi setiap negara untuk mematuhi kewajiban yang tidak berlaku mundur, dan tidak mengurangi jaminan persediaan perumahan bagi publik, akses subsidi perumahan, akses ganti rugi perumahan saat terjadi pelanggaran, serta akses untuk mencari keadilan saat terjadi pelanggaran atas hak perumahan, dalam menghadapi terus berlanjutnya pelanggaran terhadap hak atas perumahan.

### D. Dampak Budaya

53. Norma-norma dan praktek budaya menjadi relevan dalam mempertimbangkan hak perempuan atas kepemilikan dan hubungannya dengan perumahan yang layak.

---

<sup>11</sup> Barnett O.W. (2000), "Why battered women do not leave (Part 1): external inhibiting factors within society" (Mengapa Perempuan yang Dipukul tidak pernah pergi [bagian 1]: faktor-faktor penghalang eksternal dalam masyarakat), dalam *Trauma, Violence and Abuse* 1(4):343-372.

<sup>12</sup> Morrow M., Hankivsky O. dan Varcoe C. (2004), 'Women and violence: the effects of dismantling the welfare State', dalam *Critical Social Policy* 24(3):358-384.

<sup>13</sup> Perserikatan Bangsa-bangsa, *Siaran Pers*, "United Nations expert on housing 'deeply concerned' over forced evictions in Indian capital", 29 Oktober 2004.

Laporan awal telah mengungkapkan bahwa diberlakukannya norma sosial dan kultural terhadap perempuan mengikis jaminan hukum mengenai kesetaraan dan non diskriminasi kepada perempuan dalam akses mereka pada hak atas perumahan yang layak.

54. Sebagai contoh, kesaksian dari konsultasi wilayah Pasifik menegaskan dominasi hukum adat terhadap jaminan konstitusional atas kesetaraan, baik dalam masyarakat matrilineal maupun patrilineal. Berkaitan dengan tanah dan perumahan, banyak norma sosial dan kultural yang diterapkan pada keputusan yang dibuat dalam keluarga atau klan, di arena di mana perempuan tak mendapat hak setara untuk berpartisipasi. Lebih penting lagi bahwa ternyata forum-forum pengambilan keputusan adat didominasi oleh lelaki dan tidak menyediakan ruang bagi perempuan untuk berpartisipasi secara setara. Hal ini menciptakan halangan bagi perempuan untuk mendapatkan kompensasi akibat pemberlakuan norma adat, terutama di negara-negara dimana hukum adat juga diakui secara lokal.

55. Di banyak negara, kebiasaan mengharuskan hak milik didaftarkan atas nama suami. Adat waris juga mendiskriminasi anak perempuan, isteri dan janda. Di Kenya<sup>14</sup> dan Tonga, hak perempuan atas tanah dan perumahan, juga hak mereka untuk menikah dibatasi oleh hukum adat yang mencabut hak para janda atas tanah, apabila mereka menikah lagi atau terlibat hubungan seksual dengan lelaki lain. Di Georgia, hukum adat menggariskan bahwa sebagian besar warisan keluarga jatuh ke tangan anak lelaki. Seringkali keragaman keluarga non-formal (pernikahan sipil, keluarga batih) atau kasus pisah rintang tidak dipertimbangkan dalam kebijakan perumahan, sehingga menciptakan kerawanan bagi jaminan tempat tinggal bagi perempuan. Perempuan yang menikah lewat catatan sipil bisa kehilangan rumahnya apabila terdaftar atas nama suami, dan kehilangan itu berarti juga kehilangan tempat tinggal bagi perempuan maupun anak-anak yang diasuhnya. Sebagai tambahan, konsultasi Timur Tengah/Afrika Utara menggarisbawahi dampak “budaya bisu” yang tetap bertahan berkaitan dengan isu hak perempuan atas perumahan dan tanah, yang pada gilirannya juga akan melanggengkan kekerasan dan diskriminasi di kawasan tersebut.

56. Bahrain telah menggelar sejumlah langkah positif atas praktek-praktek adat semacam itu, termasuk usulan parlemen untuk menjamin bahwa perumahan yang disediakan didaftarkan atas nama suami dan isteri, penyediaan dana kredit-mikro lewat LSM untuk keperluan perbaikan kondisi perumahan, dan kerja sama antar perempuan dalam menghadapi masalah bersama.

57. Ada juga beberapa praktek adat yang berpihak pada pewarisan kepada perempuan di banding kepada laki-laki. Contohnya adalah suku Khasis di India Utara yang mengikuti sistem pewarisan matrilineal, yang menggariskan bahwa hanya puteri bungsu, atau ‘Ka Khadduh’ yang boleh mewarisi hak milik leluhur. Tradisi-tradisi lain bertumpu pada kepemilikan kolektif, yang dengan demikian menjamin bahwa perempuan punya hak atas sumber daya bersama, termasuk tanah. Namun, kolonialisme, pengatasmamaan individual patriarkal dan tekanan pasar tanah telah mengikis hak kepemilikan kolektif dalam sistem adat tersebut. Hal seperti ini terjadi di Afrika Timur, di mana hukum kolonial Inggris membuat penguasaan tanah secara komunal dapat secara legal dialihkan menjadi milik laki-laki kepala keluarga, sementara hukum adat tidak berubah. Kecenderungan patriarkal ini juga nampak dalam komponen

---

<sup>14</sup> E/CN.4/2005/48/Add.2.

hukum adat yang dimuat dalam hukum negara, yaitu komponen yang mensubordinasikan perempuan, seperti pembatasan hak waris perempuan dipertahankan, sedangkan kepemilikan dan hak kolektif hilang.

58. Pelapor Khusus, dengan tetap menghormati pluralisme hukum, menekankan bahwa hak asasi manusia, termasuk kesetaraan jender, harus dihormati dalam pelaksanaan hukum, baik hukum adat, hukum sipil, maupun hukum negara.

### **E. Hak atas Kepemilikan Harta Benda, Warisan dan Akses atas Tanah**

59. Selain faktor-faktor kebudayaan di atas, perempuan juga menghadapi sejumlah kendala dalam mewujudkan hak mereka atas hak milik, waris dan akses terhadap tanah. Sebagai contoh, di Kenya, meningkatnya kemiskinan, yang sebagian besar terkait dengan masalah tuna wisma di pedesaan, juga menjadi faktor penyebab semakin hilangnya hak warisan bagi para janda. Penyingkiran hak perempuan terhadap tanah di pedesaan menyebabkan mereka terpaksa pergi ke kota-kota. Mereka menambah meningkatnya jumlah perempuan sebagai kepala keluarga di daerah kumuh di perkotaan. Sebagai contoh, di Kenya, perempuan sebagai kepala keluarga menempati posisi 70 persen penduduk liar di wilayah kumuh perkotaan, dan lebih dari 25 persen perempuan penghuni pemukiman kumuh telah bermigrasi dari desa mereka karena faktor kehilangan tanah.<sup>15</sup> Oleh karena itu sangatlah penting untuk menekankan perhatian khusus terhadap hak perempuan atas tanah dan perumahan yang layak dalam perumusan strategi pengurangan kemiskinan, kebijakan anti kemiskinan, program pembangunan pedesaan dan *land reform*.

60. Bahkan, meskipun terdapat undang-undang negara yang mengatur kesetaraan hak milik, dalam prakteknya lelaki lebih diuntungkan. Sebagai contoh, pada tahun 1990 Konstitusi Uganda dan perundang-undangan pertanahan telah dirubah untuk memberikan perlindungan hukum yang lebih besar terhadap penyelewengan dalam masalah hak milik. Tetapi, dalam praktek masih banyak perempuan yang menderita akibat penyelewengan yang semakin menjadi-jadi terhadap hak milik pribadi mereka. Perempuan adalah kelompok yang memproduksi 80 persen hasil pangan, dan merupakan 70 persen tenaga kerja pertanian, tetapi hanya memiliki 7 persen dari tanah. Di Kenya, hukum tanah jender-netral, tetapi efeknya tidak sederajat. Dengan tidak memberikan perhatian spesifik terhadap hak perempuan yang telah memiliki kontribusi bagi properti keluarga guna menuntut bagian hak mereka, hukum tersebut dapat diinterpretasikan untuk menolak tuntutan pihak perempuan. Lebih jauh lagi, saat hukum mengakui alokasi tradisional laki-laki, hukum gagal mengakui hak tradisional penggunaan tanah oleh perempuan.

61. Sebagaimana telah diuraikan dalam laporan Pelapor Khusus mengenai ketunawismaan, hak atas tanah harus dihubungkan dengan hak atas perumahan yang layak. Juga bagi perempuan, realisasi hak atas perumahan yang layak umumnya bergantung pada hak untuk mengakses, memiliki dan mengatur lahan tanah. Rekomendasi Umum No. 21 dari Komisi Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan telah memfokuskan perhatiannya pada persamaan hak untuk mengakses,

---

<sup>15</sup> Marjolein Benschop, "Women in human settlement development – challenges and opportunities – women's rights to land and property" (Perempuan di dalam pembangunan pemukiman manusia--tantangan dan kesempatan--hak-hak perempuan atas tanah dan properti), UN-Habitat 2004, makalah untuk Komisi Pembangunan Berkelanjutan, April 2004.

memiliki, dan mewarisi tanah bagi perempuan. Rekomendasi tersebut juga menekankan pada hak perempuan, tanpa memperhatikan status perkawinan, untuk mengambil bagian dalam pendistribusian kembali tanah di bawah program-program reformasi agraria dengan ketentuan yang sama dengan laki-laki.

## **F. Diskriminasi Ganda**

62. Pelapor Khusus telah mencatat bahwa kewajiban Negara untuk menghapuskan diskriminasi jender adalah salah satu dari dampak langsung dan kegagalan melaksanakannya adalah pelanggaran hak asasi manusia. Untuk menjamin bahwa diskriminasi jender telah diatasi dengan sebaik-baiknya, hak perempuan atas perumahan harus ditafsirkan dan diimplementasikan dengan cara memungkinkan perempuan untuk menjalankan dan menikmati hak mereka dalam pendekatan kesetaraan yang sebenarnya. Hal ini tidak dapat berhenti di tataran perundang-undangan formal, tetapi pelaksanaannya harus diperluas kepada kerugian ekonomi dan sosial yang dihadapi oleh perempuan. Dengan demikian hukum, kebijakan, dan program-program termasuk langkah-langkah yang disetujui harus dirancang untuk mencegah kerugian bagi perempuan yang telah terkonstruksi secara sosial dan budaya, serta menciptakan kesetaraan bagi perempuan dalam hal kondisi material mereka, sehingga dengan demikian mengatasi ketidaksetaraan individual dan struktural.<sup>16</sup>

63. Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa perempuan menghadapi berbagai bentuk diskriminasi termasuk berdasarkan ras, kelas, etnis, kasta, kesehatan, cacat, dan faktor-faktor lain. Dengan tambahan kelompok-kelompok yang disebutkan di bawah, perempuan pekerja migran, perempuan dari komunitas keturunan dan berdasarkan pekerjaan, perempuan pekerja wilayah domestik, perempuan di dalam penjara, pekerja seks, lesbian dan perempuan transjender dapat menghadapi pelanggaran-pelanggaran terhadap hak mereka atas perumahan yang layak dikarenakan status mereka yang terpinggirkan. Perundingan Amerika Latin dan Karibia mencatat bahwa perempuan menghadapi diskriminasi lintas-sektor dikarenakan mereka miskin dan berjenis kelamin perempuan, yang seringnya termanifestasikan sendiri dalam pertalian antara kekerasan domestik dan kurangnya perumahan yang layak, serta dikeluarkan dari privatisasi pelayanan sosial. Para partisipan menekankan bahwa dalam konteks ini, di samping peran aktor-aktor swasta, Negara masih menjadi aktor utama yang bertanggung jawab dalam perlindungan dan realisasi hak atas perumahan yang layak. Perundang-undangan mengenai perumahan nasional dan kebijakan-kebijakannya harus mengakomodir secara spesifik kebutuhan dan hak dari kelompok marjinal ini. Masalan-masalah tertentu yang dihadapi oleh beberapa kelompok perempuan yang mengalami berbagai macam diskriminasi dijabarkan di bawah ini.

64. Perempuan penyandang cacat dan yang memiliki masalah kesehatan mental menghadapi kendala yang berarti dalam mengakses perumahan yang layak. Rumah perlu dimodifikasi dan dibuat fungsional. Adanya akses ke pelayanan lokal, termasuk layanan kesehatan dan pendidikan adalah penting. Di Australia, dari 3,6 juta orang

---

<sup>16</sup> Prinsip-prinsip Montreal tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya Perempuan (2002) dikembangkan oleh pakar masyarakat madani dalam hak-hak asasi perempuan, menyatakan dengan jelas kebutuhan untuk menginterpretasikan dan melaksanakan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya menggunakan pendekatan persamaan dan lintas-bagian yang sesungguhnya yang menginformasikan diskusi dalam laporan ini mengenai pemakaian pendekatan-pendekatan ini untuk hak perempuan atas tanah dan perumahan yang layak.

penyandang cacat (19 persen dari populasi), 50 persen diantaranya adalah perempuan. Banyak perempuan penyandang cacat tidak dapat mengakses lapangan pekerjaan dengan tingkat upah tinggi. Akibatnya mereka tidak dapat memenuhi kebutuhan akan perumahan yang layak dengan tingginya biaya perumahan dan layanan kesehatan yang ada. Di Amerika Serikat dan Australia, dengan berkurangnya institusi-institusi pelayanan bagi penyandang cacat, masing-masing pemerintahnya kurang cukup mendukung orang-orang tersebut untuk hidup secara layak di dalam komunitasnya. Hal ini tentunya mempengaruhi perempuan-perempuan penyandang cacat karena mereka kurang menerima pelatihan kejuruan dan lapangan kerja, tetapi lebih banyak disingkirkan atau dimasukkan dalam institusi tertentu ketimbang laki-laki penyandang cacat. Di Argentina, kombinasi masalah-masalah kesehatan mental dengan kondisi perumahan yang dimensional, spasial, dan fungsional (misalnya, terlalu padat) tidak pernah diteliti benar-benar, khususnya untuk para perempuan yang sebagian besar hidupnya terkurung di dalam rumah.

65. Hak atas tanah dan perumahan yang layak bagi perempuan masyarakat adat terancam oleh sejarah pencabutan hak milik atas tanah secara paksa, penurunan budaya, konflik dengan kekerasan, proyek-proyek pembangunan berskala besar, penghancuran pemukiman dan populasi, serta kurangnya pengakuan akan hak untuk menentukan nasib sendiri dan hak atas tanah. Contohnya, Kolombia dan Argentina memberikan jaminan konstitusional bagi hak perempuan masyarakat adat, tetapi tidak diimplementasikan melalui perundangan-undangan tertentu dan kebijakan-kebijakan. Di Ekuador, tanah adat tidak benar-benar digunakan untuk mendukung lingkungan kehidupan karena tanah itu tidak didokumentasikan secara sah, dan tanah yang paling luas dan paling berkualitas seringkali sudah dimiliki oleh industri pertanian besar. Di Australia, Pelapor Khusus untuk bentuk-bentuk rasisme kontemporer menemukan bahwa masyarakat pendatang menerima kegunaan perumahan lebih banyak dari pada masyarakat asli, yaitu antara 9 sampai 21 persen, walaupun masyarakat asli membutuhkan lebih banyak dari itu (lihat E/CN.4/2002/24/Add.1). Perempuan masyarakat adat didiskriminasikan dari akses terhadap perumahan publik dan penyewaan swasta, karena media memberikan stereotip kejam, agresif, atau anti-sosial kepada mereka. Perempuan masyarakat adat yang dipenjara 20 persen lebih banyak daripada perempuan pendatang, dan hal ini berimbas pada hak atas perumahan dan perumahan bagi anggota keluarganya.<sup>17</sup>

66. Perempuan kepala keluarga, khususnya ibu tunggal yang hidup dalam kemiskinan, diidentifikasi sebagai salah satu dari kelompok perempuan yang paling rentan di beberapa negara (Nikaragua, Argentina, Kosta Rika, Australia, Inggris). Perempuan kepala keluarga mencapai 70 persen dari jumlah tuna wisma dunia; 30 persen rumah-rumah Argentina dikepalai oleh perempuan, dan 70 persen dari mereka hidup dalam kemiskinan. Banyak dari mereka tidak mempunyai pendapatan rutin dan kebanyakan bekerja di sektor informal. Mereka mempunyai akses terbatas terhadap tanah, pinjaman, dan subsidi, atau bahkan program-program pembangunan rumah. Partisipasi mereka dalam rencana ketenagakerjaan dan akses sumber daya dibatasi oleh peran mereka sebagai pekerja dan ibu. Ibu lajang juga menghadapi stigma dalam masyarakat. Di Uruguay, perempuan dari pemukiman 'tidak permanen' dilekati

---

<sup>17</sup> Koalisi Pekerja Organisasi Non-Pemerintah, "Report to the United Nations Special Rapporteur on Adequate Housing: women and the rights to adequate housing in Australia" (Laporan kepada Pelapor Khusus Perserikatan Bangsa-bangsa tentang perumahan yang layak: perempuan dan hak atas perumahan yang layak di Australia), Australia, Agustus 2004.

stereotip negatif dan disingkirkan dari kehidupan sosialnya. Mereka menderita tekanan akan perumahan yang tidak proporsional, seringkali menghabiskan setengah dari pendapatan mereka untuk menyewa rumah, dan jumlah hutang yang membengkak membuat mereka beresiko menjadi tuna wisma. Di Kenya, perempuan kepala keluarga tidak mendapatkan air dan sanitasi yang layak. Ibu tunggal miskin, yang bekerja di sektor informal, seringkali sebagai pekerja domestik, kekurangan akses terhadap pinjaman/subsidi dan oleh karena itu tidak dapat mengakses atau mempunyai tanah. Di Kosta Rika, banyak perempuan kepala keluarga dan para buruh migran Nikaragua hidup di lingkungan perumahan yang berbahaya, mudah longsor, dan Negara hanya memberikan sedikit penyelesaian.

67. Menyangkut perempuan pengungsi, kehilangan tempat tinggal akibat peperangan telah berpengaruh terhadap kehidupan perempuan dalam berbagai cara, termasuk proses perubahan teritorial; yaitu tercerabutnya sumber kehidupan secara paksa, pertumbuhan kota yang cepat dan tak rencana, kehilangan kewarganegaraan, tanah, properti dan pekerjaan, kehilangan komunitas dan ikatan keluarga, peningkatan kekerasan dalam rumah tangga, penelantaran, dan kurangnya perlindungan bagi diri perempuan dan anak-anak mereka. Perempuan menjadi terisolasi dan terstigmatisasi. Banyak di antara mereka terpaksa mengemis untuk sekedar bertahan hidup. Perempuan pengungsi yang memperoleh suaka menghadapi kesulitan yang lebih besar di negara-negara pemberi suaka. Perumahan memainkan peran penting dalam kesuksesan penempatan dan penyatuan para pengungsi. Tanpa perumahan yang pantas dan dapat dijangkau, perempuan pengungsi dan keluarganya tetap berada di luar lingkungan sosial. Perempuan pengungsi yang mengalami penyiksaan dan trauma mengalami efek jangka pendek dan jangka panjang yang dipicu oleh kurangnya perumahan yang aman. Di Australia, pengungsi mengalami rintangan seperti kurangnya perumahan publik (daftar tunggu yang panjang), harga sewa yang tinggi, kurangnya kemampuan berbahasa Inggris dan transportasi, diskriminasi dari tuan tanah, serta kurang mengetahui pelayanan-pelayanan pemerintah dan komunitas. Tekanan yang dihadapi oleh keluarga pengungsi disebabkan oleh kurangnya perumahan yang layak dan hambatan-hambatan lain berkenaan dengan penempatan kembali seringkali timbul menjadi kekerasan dalam rumah tangga.

68. Janda adalah kelompok marjinal lainnya di dalam kelompok perempuan, dimana hak mereka atas perumahan yang layak terancam akibat diskriminasi lintas-sektor berdasarkan gender dan status mereka sebagai janda, ditambah pula dengan faktor-faktor lain seperti umur, cacat, kasta, kemiskinan, dan lainnya. Karena menjadi janda, perempuan mudah kehilangan hak atas perumahan yang layak disebabkan lemahnya perlindungan dalam perundang-undangan yang ada mengenai hak atas warisan properti, tanah dan rumah. Kalau pun perundang-undangan tersebut ada, praktek-praktek budaya umumnya mendiskriminasikan hak perempuan atas perumahan dan tanah serta harta warisan terpenting. Hal itu menghambat para janda tersebut untuk dapat memiliki perumahan yang aman dan terjamin (contohnya, diwajibkan hidup selibat, atau menjalani ritual pembersihan atau menikahi keluarga suaminya untuk dapat melanjutkan pengaksesan rumah dan tanah hasil perkawinan). Di banyak kasus, janda-janda menderita penghinaan dan kekerasan dari keluarga pihak suami, agar dapat melindungi hak anak-anak mereka atas rumah dan tanah.

69. Pelapor Khusus akan menyediakan daftar yang lebih lengkap mengenai kelompok-kelompok perempuan yang menghadapi berbagai bentuk diskriminasi, dan menyediakan rekomendasi-rekomendasi untuk kebijakan-kebijakan khusus dalam

laporan selanjutnya.

### **G. Pengakuan Hukum dan Implementasi Hak Perempuan atas Perumahan yang Layak dan Tanah**

70. Seperti disebutkan dalam laporan Pelapor Khusus tahun 2003, masih terdapat kelemahan implementasi hukum nasional terhadap perjanjian-perjanjian hak asasi manusia, termasuk undang-undang perumahan nasional seperti yang terjadi di Nigeria dan Australia. Tanggapan terhadap kuesioner menunjukkan bahwa kesenjangan antara pengakuan hukum dan pelaksanaannya tetap besar. Masih terdapat kelambanan perubahan hukum negara yang netral-jender dalam mencegah diskriminasi jender, khususnya dalam perlindungan dan pemenuhan hak asasi perempuan. Di beberapa negara Pasifik dan Asia Selatan, masih terdapat pertentangan yang signifikan dalam perangkat hukum antara aturan yang menjamin kesetaraan dalam konstitusi dengan diskriminasi hukum personal, kebiasaan, masalah suksesi, pewarisan, tanah, dan perumahan yang menghalangi kesetaraan akses perempuan untuk pemilikan perumahan dan tanah.

71. Di negara-negara seperti Amerika Serikat, Australia dan Inggris, di mana pandangan umum dominan menegaskan bahwa tanah dan perumahan berkaitan dengan kepemilikan yang bersifat pribadi, terdapat serangkaian peraturan pemerintah yang belum mengatur secara tuntas akses, penggunaan dan peluang yang menjamin setiap orang dapat hidup di dalam perumahan yang layak. Hal ini secara khusus memiliki dampak terhadap kelompok perempuan yang rentan (contohnya perempuan penyandang cacat, ibu tunggal yang hidup dalam kemiskinan) yang tidak mendapatkan akses yang sama untuk lapangan kerja, informasi, dan sumber daya lain yang diperlukan untuk berpartisipasi secara efektif dalam pasar tenaga kerja. Langkanya perumahan bagi publik dan merosotnya jumlah rumah bagi publik (dikombinasikan dengan meningkatnya biaya perumahan), terutama di Amerika Serikat dan Australia, adalah berbahaya, khususnya bagi perempuan yang lepas dari situasi kekerasan dalam rumah tangga, dibebaskan dari penjara, dan hidup dengan pendapatan rendah. Secara keseluruhan, penampungan yang dibiayai pemerintah dan akomodasi darurat untuk perempuan dan remaja perempuan tuna wisma, serta mereka yang melarikan diri dari kekerasan rumah tangga, masih kurang.

### **III. BEBERAPA REKOMENDASI**

72. Proses pelaksanaan penelitian ini telah menghasilkan sejumlah sumber daya penting (tanggapan terhadap kuesioner, laporan konsultasi regional, laporan tahun 2003, dan rangkaian kesaksian), seperti juga pekerjaan lain sesuai mandat yang telah diberikan (laporan-laporan misi, pernyataan-pernyataan, makalah-makalah konferensi).<sup>18</sup>

Beberapa rekomendasi khusus berkaitan dengan temuan-temuan tematik telah diuraikan dalam bagian awal laporan ini. Sebagai tambahan, Pelapor Khusus dalam bagian ini akan membuat beberapa rekomendasi yang dipaparkan dalam paragraf-paragraf

---

<sup>18</sup> Lihat Alison Aggarwal, "Women's rights to adequate housing: overview of the reports of the Special Rapporteur on adequate housing" (Hak perempuan atas perumahan yang layak: pandangan mengenai laporan Pelapor Khusus tentang perumahan yang layak), Agustus 2004.



berikut.

73. Pelapor Khusus mengulangi permintaannya kepada beberapa Negara untuk memberikan informasi, sebagai tanggapan atas kuesioner yang diberikan Pelapor Khusus, berkaitan dengan langkah-langkah yang telah dibuat dalam mengatasi kesenjangan antara pengakuan hukum dan kebijakan mengenai hak perempuan atas perumahan dan tanah dengan implementasi hak asasi manusia tersebut.

74. Dengan memperhatikan bahwa sasaran pembangunan millenium telah memberi peluang penting yang menjamin hak asasi perempuan, Pelapor Khusus merekomendasikan kepada masing-masing Negara untuk mengadopsi pendekatan kesetaraan-jender dalam pelaksanaan MDG, didasarkan pada prinsip kesetaraan dan lintas-sektoral yang penting, dalam proses artikulasi, pelaksanaan inisiatif dan indikator-indikator yang dijalankan.

75. Sangatlah penting bagi Negara untuk mengangkat masalah hak perempuan atas tanah dan perumahan yang layak dalam strategi mereka mengenai pengurangan-kemiskinan, kebijakan anti-kemiskinan dan pembangunan desa, serta program-program reformasi agraria.

76. Salah satu rekomendasi kunci berdasarkan proses konsultasi regional, yang didukung sepenuhnya oleh Pelapor Khusus, adalah kesempatan bagi badan-badan di bawah traktat PBB dan Pelapor Khusus untuk mengelaborasi masalah diskriminasi lintas sektoral dan pendekatan kesetaraan yang mendasar terhadap undang-undang dan kebijakan yang mempengaruhi hak asasi perempuan.

77. Masing-masing negara, Perserikatan Bangsa-Bangsa dan mekanisme hak asasi manusia harus mengangkat pendekatan menyeluruh dalam mempromosikan hak perempuan atas perumahan yang layak melalui elemen-elemen hak sipil dan politik, juga hak ekonomi, sosial, dan budaya.

78. Sebagai tambahan, Pelapor Khusus merekomendasikan beberapa hal berikut kepada Negara, organisasi-organisasi Perserikatan Bangsa-bangsa dan kelompok-kelompok masyarakat sipil dalam memajukan hak perempuan atas perumahan yang layak, tanah, properti, dan waris:

- Pendidikan mengenai HAM, pelatihan dan peningkatan kesadaran para penegak hukum, pejabat Negara, hakim, serta wakil-wakil LSM dan media;
- Memberikan bantuan kepada perempuan yang mengalami pelanggaran hak atas perumahan, tanah, dan pemilikan (misalnya makanan, tempat tinggal, bantuan medis, biaya sekolah, bantuan hukum, pinjaman)—termasuk bantuan keuangan darurat, akomodasi transisional dan layanan pendukung, sesuai dengan upaya pemenuhan kategori-kategori kebutuhan perempuan (misalnya rumah aman bagi perempuan korban kekerasan dalam rumah tangga);
- Memberikan dukungan dana bagi program-program yang mengangkat penyebab yang saling terkait antara kekerasan terhadap perempuan dan hak atas perumahan yang layak.

79. Pelapor Khusus berharap bahwa momentum yang tercipta sejauh ini —melalui studi dan antusiasme yang ditunjukkan oleh berbagai elemen di dunia— akan didukung oleh Komisi. Pada saat bersamaan Komisi itu tetap melanjutkan perhatian mereka terhadap hak perempuan atas perumahan yang layak. Oleh karena itu, Pelapor Khusus

meminta Komisi itu untuk:

- (a) Melanjutkan mandat kerja mengenai hak perempuan dan perumahan, serta memintanya memasukkan laporan selanjutnya pada tahun 2006, termasuk:
  - (i) Melakukan penelitian mengenai “aksi afirmatif” dalam konteks hak atas perumahan bagi perempuan secara kelompok dan individual serta penelitian terhadap dampak perencanaan yang bersifat diskriminatif, undang-undang perumahan dan kebijakan mengenai kelompok-kelompok perempuan yang termajinalkan;
  - (ii) Pembuatan model kebijakan yang melindungi hak perempuan atas perumahan dan kekerasan dalam rumah tangga;
  - (iii) kompilasi pengalaman terbaik yang menunjukkan strategi-strategi yang berbeda dalam merealisasikan hak perempuan atas perumahan;
  - (iv) Melakukan analisa dan membuat daftar pengalaman praktek terbaik mengenai bagaimana pengalaman kebudayaan berkaitan dengan hak perempuan terhadap tanah dan perumahan, serta penerapan prinsip-prinsip hak asasi manusia dan hukum yang tidak menciptakan konflik;
- (b) Melakukan konsultasi selanjutnya di tingkat regional;
- (c) Menyelenggarakan seminar yang melibatkan pakar untuk mendiskusikan dan memformulasikan rekomendasi-rekomendasi penggunaan hukum adat, dan penerapan serta peran adat di dalam hukum yang berlaku dalam hubungannya dengan hak perempuan atas perumahan dan tanah, serta untuk meninjau kembali penelitian dan membantu dalam formulasi rekomendasi-rekomendasinya.
- (d) Memformulasikan ulang mandat yang ditujukan pada hubungan hak perempuan atas perumahan yang layak dengan hak perempuan atas tanah, properti dan waris.

\* E/CN.4/2005/43

# Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dalam Perspektif Jender (Hak Atas Perumahan yang Layak)<sup>®</sup>

Oleh : Sri Wiyanti Eddyono, S.H., LL.M (HR)<sup>©</sup>

## I. Pengantar

Indonesia telah meratifikasi Konvensi Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (untuk selanjutnya disebut Kovenan Ekosob) pada tanggal 30 September 2005. Ratifikasi tersebut telah dituangkan ke dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Konvensi Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Ratifikasi tersebut merupakan momen yang penting bagi Indonesia karena sudah cukup lama hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (untuk selanjutnya disebut hak ekosob) masyarakat Indonesia terabaikan. Komitmen Negara Indonesia untuk mengikat diri kepada dunia internasional dalam rangka pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya dapat menjadi satu langkah positif guna memulai menata kembali 'hutang-hutang lama' kepada warga negaranya.

Namun, untuk memulai mengupayakan pemenuhan hak ekosob bukan hal yang mudah dilakukan, mengingat begitu banyaknya masalah-masalah yang telah timbul, menumpuk menahun, tak berkesudahan, bahkan memburuk terkait dengan isu-isu yang ada dalam Kovenan Ekosob. Hak Ekosob telah cukup lama tidak diakui dan disadari sebagai hak yang dimiliki oleh setiap individu. Tak heran jika di Indonesia pun berbagai kebijakan banyak yang menihilkan hak ekonomi, sosial dan budaya. Mengingat banyak isu perempuan yang sangat terkait dengan hak ekosob, maka ketertinggalan mengangkat isu hak ekosob pun menjadikan perempuan tidak dapat menikmati hak-haknya sepenuhnya.

---

<sup>®</sup> Tulisan dipersiapkan untuk penerbitan buku Seri Dokumen Kunci 7 Komnas Perempuan.

<sup>©</sup> Advokat spesialis kasus kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan dan *Associate Consultant* pada Semarang Cerlang Nusa (SCN), dan Consultation, Research and Education for Social Transformation (CREST) Jakarta.

Salah satu hak yang penting adalah hak atas perumahan yang layak. Oleh karena itu tulisan ini ingin mengulas hak atas perumahan yang layak sebagai isu yang krusial dari hak ekonomi, sosial dan budaya yang berperspektif adil jender. Namun, sebelum membahas hak atas perumahan yang layak, pengenalan tentang Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya menjadi penting. Perspektif jender dalam Kovenan Ekosob juga menjadi pembahasan utama yang kemudian dilanjutkan dengan isu perumahan yang layak sebagai isu penting bagi perempuan dan realitasnya di Indonesia. Tulisan akan diakhiri dengan rekomendasi yang harus diambil pemerintah dan masyarakat Indonesia terhadap isu perumahan yang layak sebagai konsekuensi dari ratifikasi Kovenan Ekosob.

## **II. Hak EKOSOB dan Pemenuhannya**

Kovenan Ekosob sesungguhnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan Kovenan Hak Sipil dan Politik, dimana keduanya dinyatakan sebagai Kerangka Dasar Hak Asasi Manusia Internasional. Bersamaan dengan Kovenan Hak Sipil, Kovenan Ekosob telah ada sejak tahun 1966 dan mulai berlaku sejak tahun 1978. Secara spesifik, Kovenan Ekosob memuat hak-hak asasi manusia dalam bidang ekonomi, sosial dan budaya yang antara lain hak atas pekerjaan dan kondisi kerja yang adil, hak untuk bergabung dalam serikat kerja, hak atas jaminan sosial, hak atas pendidikan, hak atas perlindungan terhadap keluarga, hak atas penghidupan yang layak yang mencakupi kesehatan, pangan, dan perumahan yang layak, penghidupan dan mata pencaharian, serta hak atas budaya.

Meski kedua kovenan yaitu kovenan hak sipol dan ekosob telah ada pada waktu yang bersamaan, namun Kovenan Ekosob dan hak-hak yang tercantum didalamnya, dibandingkan hak Sipil dan Politik (sipol), relatif menjadi hak yang nyaris terlupakan di masyarakat internasional maupun di kalangan aktivis HAM di Indonesia.<sup>1</sup> Telah lama ada dikotomi yang kuat antara hak sipol dan hak ekosob. Hak Sipil dianggap hak yang lebih

---

<sup>1</sup> Ifdal Kasim, "Memajukan Advokasi terhadap Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya," dalam *Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Esai-esai Pilihan*, Ifdal Kasim dan Johannes da Masenur Arus (edit), Elsam, 2001, hal. Ix.

penting ketimbang hak Ekosob—pemenuhan hak tersebut sangat dipengaruhi dan tergantung dari perkembangan ekonomi suatu Negara<sup>2</sup>.

Dengan adanya Deklarasi Wina (*Vienna Declaration*, 1993) dan sosialisasi yang berkelanjutan mengenai pentingnya melihat hak asasi manusia secara komprehensif, kesadaran akan ketidakterpisahan hak satu dan lainnya mulai tumbuh. Hak ekosob harus dipandang hak yang setara dengan hak sipol, dan kedua hak tersebut saling melengkapi. Deklarasi Wina menegaskan bahwa tidak ada hak yang berdiri sendiri melainkan hak-hak tersebut saling terkait.<sup>3</sup>

Namun sejarah pendikotomian tersebut antara lain sempat menyebabkan perkembangan pelaksanaan Kovenan lebih terlambat. Seolah-olah tanggung jawab Negara untuk melaksanakan hak Ekosob lebih longgar dan kemudian banyak dimanfaatkan oleh Negara untuk mengabaikannya.

Tanggung jawab dan kewajiban Negara dalam pemenuhan Hak Ekosob secara spesifik tertera pada pasal 2 (1) Kovenan Ekosob :

Negara Pihak pada Kovenan ini, berjanji untuk mengambil langkah-langkah, baik secara individual maupun melalui bantuan dan kerjasama internasional, khususnya di bidang ekonomi dan teknis sepanjang tersedia sumber daya secara maksimal, untuk secara progresif mencapai perwujudan penuh dari hak-hak yang diakui oleh Kovenan ini dengan cara-cara yang sesuai, termasuk dengan pengambilan langkah-langkah legislatif.

Dari pasal tersebut hal yang penting –yang malah sering dikaburkan atau dilupakan oleh para Negara– adalah tanggung jawab Negara untuk: **mengambil langkah-langkah** (*take steps*)....demi **ketersediaan sumber-sumber secara maksimal** (*the maximum of its*

---

<sup>2</sup> International Human Rights Internship Program and Asia Forum for Human Rights and Development, Cycle of Rights, Economic, Social and Cultural Rights Activism; A Training Source, 2000.

<sup>3</sup> Lihat Vienna Declaration, World Conference on Human Rights, Vienna, 14 - 25 June 1993, U.N. Doc. A/CONF.157/24 (Part I) at 20 (1993), para 5. “All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated...”.

*available resources*)...guna secara **progressif mencapai secara penuh pelaksanaan** atas hak-hak yang sudah diakui (*the progressive achievement for the full realization of rights*).

Beberapa elemen di atas telah coba ditafsirkan oleh para ahli hukum internasional sebagaimana tertuang dalam prinsip Limburg (1986) dan kemudian dikuatkan oleh Komite Ekosob melalui Rekomendasi Umum No. 3 1990 sebagai berikut:

- Pertama, langkah-langkah yang harus dilakukan oleh para Negara harus jelas, spesifik dan memiliki target-target tertentu secara bertahap dengan kurun waktu yang tertentu. Langkah-langkah tersebut harus disusun sesegera mungkin.<sup>4</sup>
- Kedua, langkah-langkah tersebut harus diupayakan untuk pengadaan secara maksimal segala sumber yang tersedia dan dibutuhkan, tidak semata-mata pada sumber ekonomi, tapi terhadap sumber sosial dan lainnya. Sumber tersebut bisa dari dalam dan luar Negara (sumber internasional). Pengadaan sumber tersebut paling tidak untuk memenuhi kebutuhan dasar (*minimum core*) manusia (seperti kebutuhan pangan agar tidak terjadi kelaparan).<sup>5</sup>
- Ketiga, pengadaan sumber secara maksimal tersebut harus dilandaskan pada prinsip non diskriminasi sebagaimana tertuang pada pasal 2(2) Kovenan, dan prinsip penggunaan secara adil dan efektif.<sup>6</sup>

Dengan demikian Negara bertanggung jawab untuk, setidaknya, memastikan dan menjamin adanya kemungkinan yang paling luas bagi penikmatan hak-hak secara penuh. Tiga kewajiban Negara yang utama yaitu; i) **menghormati** (*to respect*), ii) **melindungi** (*to protect*) dan iii) **melaksanakan** (*to fulfill*) hak ekosob. Kewajiban **menghormati** secara umum mengharuskan negara untuk tidak campur tangan atas dinikmatinya hak ekonomi, sosial dan budaya. Sedangkan kewajiban **melindungi** mengharuskan negara mencegah adanya pelanggaran hak oleh pihak ketiga. Kemudian, kewajiban **melaksanakan** mengharuskan negara mengambil tindakan-tindakan legislatif, administratif, anggaran, hukum dan tindakan lain yang penting untuk pelaksanaan hak sepenuhnya.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Lihat *General Comment* No. 3 (1990), *The Nature of States parties obligations (Article 2 (1)) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.

<sup>5</sup> *Ibid*

<sup>6</sup> Lihat Prinsip-prinsip *Linburg* Mengenai Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

<sup>7</sup> Lihat Pedoman *Maastricht* 1997, untuk Pelanggaran Hak-hak Ekosob.

Menurut pedoman Maastricht, kewajiban untuk menghormati, melindungi dan melaksanakan, masing-masing memiliki kewajiban atas tindakan (*Obligation of Conduct*) dan kewajiban atas hasil (*Obligation of Result*). Kewajiban atas tindakan, maksudnya, dalam pelaksanaan kewajiban, Negara harus memperhitungkan secara cermat setiap tindakannya. Sementara kewajiban atas hasil mengharuskan Negara untuk mencapai target tertentu guna mencapai standar pemenuhan hak yang diakui.<sup>8</sup>

Kewajiban-kewajiban tersebut harus dilakukan. Jika tidak, maka Negara dapat dikatakan melakukan pelanggaran terhadap hak ekosob. Terlebih lagi, Negara dapat dikatakan melakukan pelanggaran berat terhadap hak ekosob jika, Negara gagal memenuhi kewajiban dasar minimum, yakni pemenuhan dasar yang paling sedikit dari setiap hak yang dicantumkan dalam Kovenan Ekosob<sup>9</sup>.

Negara dapat disebut melanggar hak Ekosob melalui tindakan langsung Negara atau tidak langsung (pihak ketiga), yaitu sebagai akibat dari Negara tidak mengatur secara memadai keterlibatan pihak lain tersebut. Pelanggaran ini sering disebut sebagai pelanggaran melalui tindakan pejabat (*Act of commission*). Selain itu dikenal juga pelanggaran Negara melalui pembiaran (*Act of Omission*), yaitu pembiaran atau kegagalan Negara mengambil tindakan lanjutan yang perlu atas kewajiban hukum.<sup>10</sup> Hal ini, misalnya, Negara gagal mengubah, mencabut peraturan dan kebijakan yang bertentangan dengan Kovenan, atau malah gagal memberlakukan undang-undang yang penting untuk pelaksanaan Kovenan. Selain itu, negara bisa dianggap melakukan pelanggaran jika gagal mencegah orang atau sekelompok orang melakukan pelanggaran terhadap orang lain, gagal memanfaatkan sumber daya yang tersedia secara maksimum, dan lain-lain.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Kovenan Ekosob tidak hanya mengatur hak-hak yang harus dijamin, tetapi juga kewajiban yang diimban oleh Negara. Kewajiban ini yang kemudian telah dikembangkan sedemikian rupa oleh para ahli hukum, praktek-praktek

---

<sup>8</sup> Lihat no. 3

<sup>9</sup> *Ibid*, lihat pula *General Comment No. 3 (1990), The Nature of States parties obligations (Article 2 (1)) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.

<sup>10</sup> Lihat no. 7

yang berjalan, maupun institusi Komite Ekosob dan badan PBB lainnya. Kewajiban-kewajiban tersebut harus dijalankan oleh Negara pihak (yang sudah meratifikasi Kovenan, termasuk Indonesia). Jika tidak, maka Negara akan disebut melakukan pelanggaran terhadap Kovenan dan berarti pelanggaran terhadap hak Ekosob.

Perlu diketahui pula bahwa meski Kovenan Ekosob menjadi pilar kuat dalam pengakuan hak ekosob, instrumen ini tidak berdiri sendiri. Ada beberapa konvensi internasional yang sifatnya saling melengkapi dan saling merujuk dalam menjamin hak Ekosob. Instrumen tersebut antara lain: Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW), Konvensi Hak Anak (CRC), Konvensi Perlindungan Buruh Migran dan Keluarganya atau konvensi lainnya. Negara peratifikasi Kovenan Ekosob dengan demikian pun harus memperhatikan Konvensi-konvensi lain tentang hak Ekosob.

### **III. Kaitan Hak Perempuan dan Hak Ekosob**

Selain menegaskan ketidakterpisahan antara hak ekosob, hak sipol dan hak lainnya, Deklarasi Wina juga menegaskan bahwa hak asasi perempuan adalah hak asasi manusia dan kekerasan terhadap perempuan merupakan pelanggaran HAM<sup>11</sup>. Setiap badan yang ada di bawah PBB dan setiap instrumen HAM yang dikeluarkan oleh PBB harus memberi perhatian terhadap penegakan hak-hak perempuan.<sup>12</sup> Walaupun dalam konvensi internasional hak sipol dan hak ekosob, prinsip non diskriminasi dan persamaan antara laki-laki dan perempuan sudah disebutkan secara jelas di beberapa pasalnya, tetapi mengingat masih kuatnya sistem patriarki di banyak negara, prinsip ini menjadi sangat relevan untuk terus-menerus dipertegas.

Penegasan prinsip non diskriminasi dan persamaan di dalam Konvensi Hak Sipol misalnya telah dilakukan oleh Komite Hak Sipol dengan mengeluarkan beberapa rekomendasi, antara lain Rekomendasi Umum No. 18 tahun 1989 tentang Non Diskriminasi dan Rekomendasi

---

<sup>11</sup> *Lihat no. 3*, para 18, “The human rights of women and of the girl-child are an inalienable, integral and indivisible part of universal human rights. The full and equal participation of women in political, civil, economic, social and cultural life, at the national, regional and international levels, and the eradication of all forms of discrimination on grounds of sex are priority objectives of the international community.....”

<sup>12</sup> *Ibid.*



Umum No. 28 tahun 2000 tentang Persamaan Hak antara Laki-laki dan Perempuan yang disusun pasca Deklarasi Wina. Kedua rekomendasi ini menegaskan bahwa negara-negara yang terikat pada Konvensi Hak Sipil harus melakukan langkah-langkah kongkrit guna menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dan menjamin agar perempuan dapat menikmati hak-hak yang tercantum dalam Konvensi.

Berkaitan dengan Konvensi Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, prinsip non diskriminasi atas dasar jenis kelamin dan persamaan hak antara laki-laki dan perempuan telah disebutkan di dalam Pasal 2 (2) dan 3. Sebagai prinsip dasar pelaksanaan Kovenan Ekosob, maka prinsip tersebut harus diberlakukan untuk semua hak yang tertera di dalam kovenan. Jika Negara mengabaikan prinsip ini, maka Negara dianggap telah melanggar hak ekosob.<sup>13</sup>

Secara khusus, jaminan perlindungan atas upah yang sama antara laki-laki dan perempuan dicantumkan pada Pasal 7 Kovenan Ekosob. Selain itu, perlindungan perempuan dalam perkawinan, perlindungan khusus untuk perempuan pada masa kehamilan dan persalinan dan hak mereka atas cuti maupun tunjangan hamil dan persalinan dengan jaminan sosial yang layak, hak sebagai wali atas anak-anak mereka, dan perlindungan anak perempuan terhadap eksploitasi seksual maupun kerja yang tidak layak dicantumkan dalam Pasal 10 Konvensi Hak Ekosob.

Komite Ekosob pun telah mengeluarkan beberapa Komentar Umum (*General Comment*) yang di dalamnya terintegrasi perspektif non diskriminasi dan persamaan hak antara laki-laki dan perempuan. Komentar Umum tersebut mengenai hak atas perumahan yang layak, hak atas makanan yang memadai, hak atas standar kesehatan yang tertinggi, dan hak atas air. Namun, dirasakan diskriminasi dan ketidakseimbangan hak antara laki-laki dan perempuan masih kental, khususnya dalam isu-isu tersebut. Oleh karena itu Komite merasa perlu mengeluarkan Komentar Umum yang khusus tentang hak atas persamaan antara laki-laki dan perempuan untuk dapat menikmati hak-hak ekosob, yaitu Komentar Umum No. 16 tahun 2005.

---

<sup>13</sup> Lihat no.2.

Di dalam Komentar Umum tersebut, Komite meletakkan tiga kerangka utama; **persamaan, non diskriminasi dan perlakuan khusus sementara.**<sup>14</sup>

#### **a. Persamaan (*Equality*)**

Persamaan antara laki-laki dan perempuan harus diartikan sebagai persamaan dalam praktek (*substantive equality; de facto*), tidak hanya formal hukum (*formal equality; de jure*). Persamaan dengan pendekatan formal hukum seringkali dimaksudkan untuk bersikap netral, namun persamaan dengan pendekatan substantif meletakkan persoalan lebih komprehensif; menimbang dampak dari hukum, kebijakan, dan praktek-prakteknya yang sejak lama telah mengabaikan perempuan dan posisi perempuan yang secara ekonomi, sosial dan politik lemah atau dilemahkan. Oleh karena itu, negara tidak cukup hanya membuat kebijakan yang netral gender, namun harus juga menganulir kebijakan yang berdampak buruk pada perempuan serta membuat kebijakan yang memperhitungkan situasi dan pengalaman perempuan dalam bidang ekonomi, sosial dan politik.<sup>15</sup>

#### **b. Non Diskriminasi (*Non Discrimination*)**

Defenisi diskriminasi terhadap perempuan adalah “...*setiap perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh kaum perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan.*”<sup>16</sup>

Ada dua bentuk diskriminasi terhadap perempuan, langsung dan tidak langsung. Diskriminasi langsung terjadi jika adanya perbedaan perlakuan yang secara nyata atau langsung didasarkan pada sex atau jenis kelamin atau karakteristik antara laki-laki dan perempuan yang sesungguhnya tidak ada pembenaran secara obyektif.

---

<sup>14</sup> Tiga kerangka ini juga merupakan prinsip dasar dari Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW).

<sup>15</sup> Komentar Umum Komite Ekosob No. 16 tahun 2005 tentang Persamaan antara Laki-laki dan Perempuan.

<sup>16</sup> Komite merujuk pada defenisi diskriminasi dalam pasal 1 CEDAW.

Sedangkan diskriminasi secara tidak langsung terjadi jika hukum, kebijakan dan program tidak dimaksudkan untuk mendiskriminasi, tapi ada dampak diskriminasi ketika dilaksanakan. Dalam posisi perempuan yang tidak diuntungkan secara sosial, ekonomi dan politik sehingga tidak setara dengan laki-laki, maka kebijakan yang netral jender malah dapat memperkuat dan memperbesar wilayah diskriminasi.<sup>17</sup>

### **c. Perlakuan Khusus Sementara (*Temporary Special Measurement*)**

Perlakuan khusus yang sifatnya sementara merupakan langkah penting yang perlu diambil pemerintah untuk menyamakan posisi perempuan dan laki-laki secara substantif. Jika tidak ada perlakuan khusus sementara, dalam sejarah diskriminasi yang panjang, prinsip non diskriminasi dan persamaan akan sulit diraih secara *de facto*. Dalam konteks ini perbedaan perlakuan untuk laki-laki dan perempuan dianggap bukan sebagai diskriminasi.

Dengan berbagai dokumen di atas, sudah sangat tegas bahwa hak ekosob serta merta menjadi hak perempuan. Pertanyaan berikutnya adalah bagaimana agar hak ekosob perempuan tersebut dapat dinikmati oleh perempuan.

Sebagaimana kewajiban Negara dalam pemenuhan hak ekosob adalah **menghormati, melindungi dan melaksanakan**, dalam prakteknya kewajiban ini harus mencakup prinsip persamaan dan non diskriminasi.<sup>18</sup>

Berkaitan dengan kewajiban menghormati mensyaratkan negara untuk menahan diri dari tindakan diskriminasi, baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga terjadi pengabaian hak ekosob perempuan. Ini berarti negara harus mengadopsi dan mencabut peraturan, kebijakan dan program yang bertentangan dengan prinsip persamaan dan non

---

<sup>17</sup> Ibid, Para 12-13

<sup>18</sup> Lihat Pedoman Maastricht untuk Pelanggaran Hak-hak Ekosob. Tiga kewajiban ini pun dipertegas oleh Komite Ekosob dalam Komentar Umum Komite Ekosob No. 16 tahun 2005 tentang Persamaan antara Laki-laki dan Perempuan.

diskriminasi. Bahkan negara juga harus mengkaji ulang kebijakan yang netral jender bila malah berdampak negatif terhadap pemenuhan hak ekosob perempuan.<sup>19</sup>

Secara umum, kewajiban melindungi mengharuskan negara mencegah adanya pelanggaran hak oleh pihak ketiga. Negara harus mengambil langkah segera untuk menghapuskan prasangka, kebiasaan dan praktek-praktek yang menunjukkan superioritas laki-laki terhadap perempuan serta peran laki-laki dan perempuan yang stereotip. Termasuk di dalam kewajiban melindungi adalah menyusun konstitusi, hukum, dan program-program yang berisi pengakuan hak yang sama dan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan. Penyusunan peraturan tersebut dimaksudkan untuk melindungi perempuan dari upaya pihak lain untuk mendiskriminasi perempuan baik secara langsung atau tidak langsung, ataupun upaya untuk menghalangi perempuan menikmati hak ekosobnya. Negara juga harus melakukan monitoring pelaksanaan kebijakan tersebut.<sup>20</sup>

Sedangkan kewajiban melaksanakan mengharuskan negara mengambil tindakan-tindakan legislatif, administratif, anggaran, hukum dan tindakan lain yang penting untuk pelaksanaan hak sepenuhnya. Di dalam kewajiban untuk melaksanakan mencakupi pula unsur penyediaan perlindungan hukum bagi perempuan yang terlanggar haknya, penyusunan program dan fasilitasi perlindungan hukum, serta promosi hak-hak ekosob di jajaran penegak hukum, pemerintah dan masyarakat luas.<sup>21</sup>

Jika negara menjalankan kewajibannya sebagaimana di atas, maka hak ekosob akan lebih mudah dinikmati oleh perempuan. Sebaliknya, jika tidak, maka Negara telah gagal melindungi hak ekosob perempuan dan telah melakukan pelanggaran terhadap hak perempuan.

#### **IV. Hak atas Perumahan yang Layak sebagai Isu Penting Hak Perempuan**

---

<sup>19</sup> *Ibid*, Komentar Umum Ekosob No. 16/2005.

<sup>20</sup> *Ibid.*, para 19.

<sup>21</sup> *Ibid.*, para 21.

Salah satu isu yang penting pada Kovenan Ekosob adalah hak atas perumahan yang layak. Perumahan yang layak, dijamin di dalam Pasal 11 Konvensi Ekosob, sebagai bagian dari hak atas standar kehidupan yang layak:

Negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas **standar kehidupan yang layak baginya dan keluarganya**, termasuk pangan, sandang dan **perumahan**, dan atas perbaikan kondisi hidup terus menerus. Negara Pihak akan mengambil langkah-langkah yang memadai untuk menjamin perwujudan hak ini dengan mengakui arti penting kerjasama internasional yang berdasarkan kesepakatan sukarela.

Defenisi 'layak' dalam hak atas perumahan yang layak telah diinterpretasikan oleh Komite sebagai berikut<sup>22</sup>:

- a. Keberadaannya dilindungi oleh hukum, dimana setiap orang harus dilindungi dari setiap upaya penggusuran paksa, pelecehan dan ancaman lainnya.<sup>23</sup> Yang dimaksud penggusuran paksa adalah penggusuran secara permanen maupun sementara yang bertentangan dengan kehendak individu, keluarga atau komunitas yang menempati kediaman dan dilakukan tanpa ada ketetapan hukum dan akses untuk perlindungan hukum yang layak atau bentuk perlindungan lainnya.<sup>24</sup> Penggusuran paksa sering dilakukan bersamaan dengan kekerasan dan berdampak pada tidak terpenuhinya hak-hak lainnya. Penggusuran paksa pun seringkali dibungkus dan dilegitimasi dengan program dan kebijakan negara. Dalam hal penggusuran paksa negara harus menjamin agar orang yang tergusur tidak kehilangan hak-hak lainnya seperti menghindari penggunaan upaya paksa, menyediakan tempat alternatif, menyediakan upaya dan perlindungan hukum.<sup>25</sup>
- b. Ketersediaan (*availability*) layanan, material, fasilitas dan infrastruktur, sehingga 'layak' harus mencakupi adanya fasilitas tertentu yang penting untuk kesehatan, keamanan, kenyamanan dan asupan gizi. Hal tersebut berarti setiap orang yang berhak atas perumahan yang layak harus bisa mengakses secara berkelanjutan sumber daya

---

<sup>22</sup> CESCR, General Comment No. 4 (1991), *The rights to adequate housing*

<sup>23</sup> *Ibid.*, para 8.

<sup>24</sup> CESCR General Comment 7, *forced eviction*, para 3.

<sup>25</sup> *Ibid.*, para 10,11,13.

alam dan lainnya, air minum yang aman, energi untuk memasak dan penerangan, fasilitas cuci dan kebersihan, pangan, serta fasilitas untuk kondisi darurat.

- c. Terjangkau (*affordable*) harganya oleh setiap lapisan, termasuk lapisan masyarakat yang paling rendah pendapatannya.
- d. Kediaman dan lingkungannya harus dapat diakses (*accessible*) dan bermanfaat bagi setiap orang, khususnya oleh-oleh kelompok-kelompok rentan. Contohnya, rumah huni atau ruangan yang terletak di lantai tiga atau ruangan yang berundak-undakan dan berkontur tidak rapat, tidaklah dapat diakses oleh lansia (lanjut usia), perempuan hamil, dan pengguna kursi roda (*difabel*) tanpa ada alat bantu untuk naik.
- e. Secara fisik, layak huni (*habitable*) berarti terlindungi dari cuaca buruk dan gangguan penyakit dan kesehatan maupun lokasi yang dekat (*location*) dengan tempat kerja, fasilitas kesehatan, sekolah, pusat pelayanan anak dan fasilitas-fasilitas sosial.
- f. Layak secara kultural (*cultural adequacy*) dalam arti, terpenuhinya unsur penghargaan terhadap identitas kultural termasuk keberagaman budaya (tidak ada keharusan untuk mengikuti satu model dan pola yang ditentukan oleh pemerintah, pengembang, maupun kelompok tertentu).

Beberapa instrumen lain yang melingkupi hak atas perumahan yang layak adalah Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia, Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Rasial dan Diskriminasi, Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, Konvensi Hak Anak, Konvensi Internasional Penekanan dan Penjatuhan Hukuman terhadap Kejahatan Apartheid, dan Konvensi Internasional Berkaitan dengan Status Pengungsi.<sup>26</sup>

Selain itu, Komisi Hak Asasi Manusia PBB pada tahun 2000 telah membentuk Pelapor Khusus (*Special Rapporteur*) bidang perumahan yang layak guna memperkuat upaya pemenuhan hak atas perumahan yang layak sebagai hak atas taraf kehidupan yang layak. Secara umum, Pelapor Khusus berperan mengembangkan upaya pemenuhan hak atas perumahan yang layak. Sedangkan secara khusus Pelapor Khusus dimandatkan antara lain untuk: a) menyusun laporan atas status dan pelaksanaan hak atas perumahan yang layak secara menyeluruh di berbagai negara yang sifatnya tahunan kepada Komisi; b) mempromosikan adanya kerjasama antara negara-negara guna pemenuhan hak, mendorong

---

<sup>26</sup> Lihat no 2.

terjadinya dialog antar negara dan dengan badan PBB maupun menyusun rekomendasi, bahkan sampai pada memetakan adanya kemungkinan dukungan dana dan bantuan teknis guna memenuhi hak; dan c) menerapkan perspektif jender.<sup>27</sup>

Pelapor Khusus pun telah mempertegas kerangka tentang hak atas perumahan yang layak sebagai hak perempuan. Paling tidak ada enam tema penting yang patut diberi perhatian oleh setiap negara dan para pembela hak asasi perempuan, yaitu i) kekerasan terhadap perempuan; ii) penggusuran paksa; iii) tuna wisma; iv) dampak budaya patriarki yang sangat kuat; v) hak perempuan atas kepemilikan harta benda, warisan dan akses atas tanah yang rentan; dan vi) diskriminasi berlapis<sup>28</sup>.

## **V. Realitas Pemenuhan Hak Atas Perumahan yang Layak di Indonesia**

Sebagai Negara yang sudah meratifikasi Kovenan Ekosob, maka Negara Indonesia ditantang untuk dapat menjalankan kewajibannya, yaitu menghormati, melindungi dan melaksanakan hak atas perumahan yang layak. Pemerintah juga dibebani kewajiban untuk merancang kebijakan-kebijakan yang menjamin pemenuhan hak atas perumahan yang layak dan berperilaku hati-hati dan cermat agar tidak disebut melanggar hak ekosob.

Sementara ini, harus diakui bahwa begitu banyak masalah yang melingkupi hak atas perumahan yang layak. Dalam konteks Indonesia, hak atas perumahan yang layak seringkali dikaburkan dan dianggap bukan hak yang harus dimiliki oleh setiap orang, melainkan hak segelintir orang yang memiliki posisi lebih tinggi secara sosial, ekonomi dan politik. Hak atas rumah yang layak, adalah hak orang yang punya uang.

---

<sup>27</sup> UN Webpage info, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights 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, <http://www.ohchr.org/english/issues/housing/index.htm>.

<sup>28</sup> Lihat dokumen utama dalam buku ini, 'Hak-hak sosial, ekonomi dan budaya: perempuan dan perumahan yang layak', Kajian oleh Pelapor Khusus bidang Perumahan yang Layak, sebagai Bagian dari Hak atas Taraf Kehidupan yang Layak, Miloon Kothari, 2005.

Ada beberapa tendensi kebijakan dan praktek yang telah dijalankan oleh pemerintah Indonesia yang berdampak pada jauhnya pemenuhan hak atas perumahan yang layak, yaitu: a) **pengakuan yang minim atas hak atas perumahan yang layak**; b) **kebijakan yang buruk**; c) **kebijakan dan perilaku yang diskriminatif**.

#### **a) Minimnya Pengakuan Hak Atas Perumahan Yang layak**

Minimnya pengakuan hak berperan besar atas terjadinya pengabaikan hak ekonomi, sosial dan budaya, khususnya hak atas perumahan yang layak. Sejak jaman Orde Baru hingga saat ini, nyaris tidak ada jaminan dalam hukum secara eksplisit, khususnya dalam konstitusi, terhadap hak atas perumahan yang layak. Padahal, isu perumahan yang layak sudah sangat akut dan telah terjadi pelanggaran dimana-mana.

Konstitusi memang memberi tekanan atas kewajiban negara untuk mengelola bumi, air dan kekayaan alam untuk dimanfaatkan demi kepentingan masyarakat serta memelihara fakir miskin dan anak terlantar. Pun, kewajiban tersebut selama bertahun-tahun lebih pada pijakan dasar tertulis, karena peraturan perundang-undangan dan kebijakan di bawah UUD 1945 relatif tidak digunakan untuk menjamin hak atas perumahan yang layak. Kerangka pemeliharaan fakir miskin dan anak terlantar oleh negara sampai saat ini masih belum jelas perwujudannya. Kewajiban ini belum berhasil dijabarkan dalam program-program kongkrit pemerintahan. Pengadaan *shelter* (rumah singgah) untuk anak jalanan merupakan program baru, namun belum mencakupi apa yang dimaksud rumah singgah yang layak sebagaimana defenisi hak atas rumah yang layak.

Pemerintah telah melansir kebijakan yang mendorong adanya rumah murah yang dapat diakses secara kredit untuk kalangan menengah ke bawah (baik rumah KPR dan rumah susun), namun jumlah pengadaan rumah sangat terbatas dan tidak memadai. Sementara itu, hampir tiap hari orang kehilangan tempat tinggal, baik karena menjadi korban penggusuran, kebakaran, ataupun bencana alam.

Minimnya pengakuan hak, pun kemudian berdampak jelas pada kurangnya perlindungan terhadap hak atas perumahan yang layak.



## b) Kebijakan yang Buruk

Pada masa Orde Baru hingga sekarang sering ditemui adanya kebijakan yang disusun tanpa analisa yang mendalam tentang dampak politik, sosial dan ekonomi, serta tidak peka akan hak eksoib. Di samping itu, banyak ditemui kebijakan yang membiarkan terjadinya eksploitasi dan penghambatan terhadap pemenuhan hak eksoib, khususnya hak atas perumahan yang layak, seperti halnya kebijakan Revolusi Hijau yang dilansir oleh pemerintah pada tahun 1970-an dan kebijakan penggusuran.

Meski di satu sisi kebijakan Revolusi Hijau pernah menghasilkan produksi pangan yang melimpah dengan menggunakan teknologi modern dan penggunaan pupuk kimia<sup>2930</sup>, di sisi lain kebijakan ini telah gagal dalam menghasilkan pangan yang berkelanjutan. Malah, kebijakan ini telah berdampak dalam meminggirkan perempuan dari proses produksi, sehingga para perempuan kehilangan kesempatan untuk bekerja dan mendorong mereka untuk hijrah ke kota.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Kebijakan ini yang bersamaan dengan kebijakan pembangunan yang berorientasi pada pengembangan kota, kebijakan tenaga kerja, dan kebijakan kependudukan ternyata telah berdampak sangat luas pada hak atas penghidupan yang layak, kesehatan, pangan dan mata pencaharian masyarakat.

<sup>30</sup> Dokumen Insist, Menguak Kembali Revolusi Hijau (bahan ceramah lisan yang disampaikan pada tanggal 14 November 1994 dalam rangka acara PENPOLAK ORNOP Angkatan Pertama oleh LPTP di Solo, 1994).

<sup>31</sup> Beberapa kritik terhadap kebijakan ini antara lain: akses informasi yang kurang diberikan kepada perempuan terhadap penggunaan bahan-bahan kimia seperti pestisida dalam bidang pertanian memberikan dampak pada kesehatan perempuan, penggunaan teknologi dan alat berat yang tidak dapat digunakan oleh perempuan pun meminggirkan perempuan dari aktivitas pertanian --menyebabkan banyak perempuan pedesaan kehilangan pekerjaan, penggunaan alat-alat kimia pun dalam jangka panjang dan terbukti saat ini mengurangi kesuburan tanah dan menimbulkan ketergantungan petani akan pupuk kimia, pupuk yang mahal tidak sebanding dengan harga hasil panen yang rendah menyebabkan para petani merugi, banyak petani menjual tanah dan para perempuan yang kehilangan pekerjaan dan mereka yang sudah tidak memiliki tanah terpaksa mencari pekerjaan lain di perkotaan. banyak perempuan yang kemudian menjadi buruh migran di luar negeri. Efek lanjutannya, pekerjaan yang rentan dari kekerasan dan eksploitasi akibat kebijakan ketenagakerjaan yang ambivalen (buruk). (Nursyahbani Katjasungkana dan Liza Hadiz (edit), *Pelaksanaan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan*, Laporan Independen kepada Komite PBB untuk Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan, APIK-KP3K 1998, hal. 53).

Migrasi pun tidak hanya terjadi pada para perempuan tetapi juga para laki-laki yang kehilangan tanah karena proyek-proyek pemerintah yang menggusur tanah rakyat, pada masa rezim orde baru berdiri hingga saat ini.<sup>32</sup>

Mereka yang pindah ke kota menjadi kaum miskin perkotaan, bekerja di sektor informal dengan upah minim, serta kualitas dan standar hidup yang rendah. Mereka menempati rumah dan tanah yang dianggap berstatus ilegal atau bantaran kali. Mereka tidak dianggap sebagai penduduk kota, melainkan penduduk gelap yang tidak ber-KTP (kartu tanda penduduk) wilayah kota setempat.<sup>33</sup> Tidak ada rasa aman untuk mendiami rumah sebab sewaktu-waktu rumah mereka dapat dihancurkan dengan alasan pemukiman mereka tidak layak huni dan menyerobot tanah Negara. Alasan lain yang dipakai oleh pemerintah untuk menggusur adalah demi kepentingan umum dan pembangunan.

Penggusuran-penggusuran jarang diikuti dengan pengadaan rumah pengganti yang memadai. Sering korban penggusuran dipaksa untuk menerima ganti rugi berupa uang yang tidak akan cukup untuk membeli rumah. Atau, mereka dipaksa untuk tinggal di lokasi yang ditentukan pemerintah, padahal lokasi tersebut jauh dari tempat mereka bekerja dan sekolah anak-anak.

Penggunaan aparat keamanan dan kekerasan merupakan kelaziman. Oleh karenanya, banyak perempuan dalam proses penggusuran paksa mengalami kekerasan, pelecehan seksual dan intimidasi. Selain itu, penggusuran membawa kehidupan perempuan, terlebih perempuan miskin, semakin menderita. Karena banyak diantara mereka yang menggunakan rumah sebagai tempat memproduksi barang, makanan dan jasa untuk dijual.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Misalnya proyek pembuatan waduk dan PIR, atau proyek-proyek lain yang tujuannya lebih kepada pemasukan ekonomi kelompok tertentu.

<sup>33</sup> Status bukan penduduk dan tidak ber-KTP menyebabkan mereka kehilangan hak atas pelayanan kesehatan, pendidikan untuk anak-anak mereka, bantuan pangan maupun kredit pengembangan usaha Sri Wiyanti, *Forced Eviction as State Violation of Women in Indonesia*, Presentation material for consultation meeting with UN Special Raporteur on Adequate Housing Rights, 2003.

<sup>34</sup> Kehilangan rumah berarti kehilangan pekerjaan dan kehilangan pemasukan uang. Mereka kehilangan dan mengalami kerusakan harta benda. Para perempuan mengalami kebingungan untuk terus melanjutkan sekolah anak mereka, mengalami anak yang sakit dan trauma akibat proses penggusuran yang dilakukan dengan kekerasan.

### c) Kebijakan dan Praktek Diskriminatif

Kebijakan yang diskriminatif dapat terlihat dari kebijakan penggusuran yang lebih mementingkan kepentingan pengusaha dan pemilik modal ketimbang kebutuhan masyarakat miskin akan rumah. Di banyak tempat, lokasi bekas gusuran kemudian dibangun sebagai sentra bisnis, yang memberi keuntungan finansial langsung kepada pemerintah, sementara orang yang digusur tak jelas nasibnya.<sup>35</sup>

Dalam beberapa kejadian pemerintah tidak memberi perlindungan dan malah melakukan pembiaran terhadap perilaku sekelompok orang yang menghancurkan tempat tinggal dan pengusiran paksa orang lain atas nama kepentingan agama. Penganut Ahmadiyah di Lombok, misalnya, dihancurkan rumah dan tempat tinggalnya dan diusir dari komunitas sekitar karena dianggap mengembangkan ajaran agama yang sesat, sama seperti yang terjadi di Sumatera Utara.<sup>36</sup>

Pada prakteknya perilaku yang diskriminatif masih sering terjadi terhadap perempuan dalam mengakses hak atas perumahan yang layak. Di banyak tempat di Indonesia, perempuan tidak berhak untuk memiliki rumah. Mereka hanya berfungsi sebagai penunggu dan pemelihara rumah. Ketika suami, bapak atau laki-laki yang dijadikan berlandung meninggal, mereka tidak berhak lagi mendiami rumah tersebut.<sup>37</sup> Jika terjadi perceraian, sering perempuan serta merta kehilangan tempat tinggal karena tempat tinggal mereka dikuasai oleh mantan suami atau keluarga mantan suami. Walaupun hukum perkawinan menyatakan bahwa perempuan memiliki hak yang sama atas harta dalam perkawinan, termasuk rumah yang diperoleh selama masa perkawinan, dalam peradilan, suami/mantan suami cenderung dimenangkan oleh para aparat penegak hukum yang bias dengan kepentingan laki-laki.<sup>38</sup> Masih banyaknya kekerasan terhadap perempuan di dalam rumah tangga dalam berbagai bentuk, pun menyebabkan perempuan korban kekerasan kehilangan hak atas rumah yang aman, damai dan nyaman.

---

<sup>35</sup> Triatno Yudo Harjoko, "Penggusuran or Eviction in Jakarta, Solution Lacking Resolution for Urban *Kampung*" p.11, tidak ada tahun.

<sup>36</sup> Liputan berita yang disiarkan oleh TV, Juni 2006.

<sup>37</sup> Contoh, dalam Suku Batak dan beberapa suku yang menganut patrilineal, kepemilikan harta, dan harta warisan hanya jatuh ke tangan laki-laki, tidak ke tangan perempuan.

<sup>38</sup> Refleksi atas penanganan kasus LBH APIK Jakarta.

Perilaku dan kebijakan diskriminatif juga terjadi dalam hal kebijakan yang tidak sensitif jender. Hal ini terjadi pada upaya rekonstruksi rumah baru akibat korban bencana (Aceh, Nias dan Yogyakarta). Perempuan janda, yang telah kehilangan suami dan orang tua, acapkali diabaikan haknya atas rumah hasil rekonstruksi. Kepentingan mereka jarang diakomodir dan diakui sebagai individu yang patut diperhitungkan dan mendapat bantuan perumahan. Kepentingan mereka senantiasa dititipkan kepada pihak laki-laki (keluarga atau sanaknya). Mereka kurang diakui sebagai kepala keluarga karena mereka perempuan.

Dari berbagai kebijakan di atas, ada kecenderungan bahwa pemerintah tidak sensitif dan lalai memberi perlindungan atas pemenuhan hak ekosob. Bahkan, Negara juga bertendensi terlibat langsung dalam praktek-praktek penghilangan hak atas perumahan yang layak. Perilaku pembiaran dan praktek penghilangan hak tersebut telah membuat pemerintah gagal melakukan kewajibannya atas tindakan (*obligation of conduct*). Jika tidak berubah dan tidak menyusun segera langkah-langkah kongkrit pemenuhan hak atas perumahan yang layak, akan meletakkan pemerintah Indonesia sebagai pihak yang tidak menjalankan kewajiban atas hasil (*obligation of result*). Keduanya akan mengarahkan pemerintah sebagai Negara pihak yang melakukan pelanggaran hak secara *omission* maupun *commission*.

### **Langkah-langkah ke Depan: Konsekuensi Ratifikasi**

Merujuk pada berbagai dokumen tersebut di atas, dan konteks persoalan pemenuhan hak perempuan atas perumahan yang layak, langkah-langkah yang harus segera dilakukan oleh negara dan pemerintah Indonesia adalah:

1. Menyusun sesegera mungkin langkah-langkah yang terukur dengan jangka waktu yang cepat dan teliti untuk program pemenuhan hak, kontrol, dan tindakan yang cenderung melanggar hak atas perumahan yang layak.
2. Mengadopsi pendekatan kesetaraan dan keadilan jender dalam pelaksanaan hak atas perumahan yang layak.

3. Menjalankan kewajiban dalam konteks menyusun kebijakan yang mulai memperhatikan hak atas perumahan yang layak, khususnya bagi masyarakat yang miskin dan kelompok rentan. Pemerintah juga harus mengubah kebijakan yang merugikan hak perempuan.
4. Melakukan promosi dan pendidikan hak perempuan atas perumahan yang layak, khususnya di jajaran pemerintah pusat dan daerah.
5. Menghentikan kebijakan dan praktek penggusuran paksa, baik yang dilakukan oleh individu ataupun instansi, dan memberi perlindungan kepada para korban gusuran.
6. Mengorganisir sumber daya yang ada di tingkat nasional dan internasional, melakukan konsultasi pelaksanaan dengan ekspert (antara lain dengan Pelapor Khusus PBB seperti Pelapor Khusus tentang Hak atas Perumahan yang Layak dan Pelapor Khusus tentang Kekerasan terhadap Perempuan) guna membantu pemerintah semakin efektif menyusun langkah-langkah yang nyata untuk pemenuhan hak perumahan yang layak.
7. Mengalokasikan anggaran, membangun fasilitas-fasilitas dasar yang memadai, merata dan menjangkau wilayah yang terpencil dan kelompok-kelompok rentan, khususnya perempuan.
8. Menjamin keterlibatan masyarakat, khususnya masyarakat perempuan, dan memfasilitasi mereka baik dalam proses penyusunan kebijakan yang berhubungan dengan hak atas perumahan maupun dalam upaya mandiri meningkatkan taraf hidup dan keberadaan perumahan yang layak.
9. Menyediakan mekanisme perlindungan hukum bagi perempuan jika terjadi pelanggaran hak mereka, termasuk bantuan hukum dan sarana perlindungan hukum lainnya.

Yogyakarta, 29 Agustus 2006.

### Referensi

1. General Comment No. 3 (1990), *The Nature of States parties obligations (Article 2 (1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.
2. General Comment No. 4 (1991), *The rights to adequate housing of International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*
3. General Comment 7, *forced eviction of International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*
4. General Comment No. 16/ 2005, *The Equality of Men and Women*, CESCR
5. Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW).

6. Vienna Declaration, World Conference on Human Rights , Vienna, 14 - 25 June 1993, U.N. Doc. A/CONF.157/24 (Part I) at 20 (1993)
7. Dokumen Insist, Menguak Kembali Revolusi Hijau (bahan ceramah lisan yang disampaikan pada tanggal 14 November 1994 dalam rangka acara PENPOLAK ORNOP Angkatan Pertama oleh LPTP di Solo, 1994).
8. ‘Hak-hak sosial, ekonomi dan budaya: perempuan dan perumahan yang layak’, Kajian oleh Pelapor Khusus bidang Perumahan yang Layak, sebagai Bagian dari Hak atas Taraf Kehidupan yang Layak, Miloon Kothari, 2005.
9. Ifdal Kasim, “Memajukan Advokasi terhadap Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya,” dalam *Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Esai-esai Pilihan*, Ifdal Kasim dan Johannes da Masenur Arus (edit), Elsam, 2001
10. International Human Rights Internship Program and Asia Forum for Human Rights and Development, *Cicle of Rights, Economic, Social and Cultural Rights Activism; A Training Source*, 2000.
11. Prinsip-prinsip *Linburg* Mengenai Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.
12. Pedoman *Maastricht* 1997, untuk Pelanggaran Hak-hak Ekosob.
13. Nursyahbani Katjasungkana dan Liza Hadiz (edit), *Pelaksanaan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan*, Laporan Independen kepada Komite PBB untuk Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan, APIK-KP3K 1998.
14. Sri Wiyanti, *Forced Eviction as State Violation of Women in Indonesia*, Presentation material for consultation meeting with UN Special Raporteur on Adequate Housing Rights, 2003.
15. Scott Leckie, Hak Atas Perumahan” dalam *Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Esai-esai Pilihan*, Ifdal Kasim dan Johannes da Masenur Arus (edit), Elsam, 2001.
16. Triatno Yudo Harjoko, “Penggusuran or Eviction in Jakarta, Solution Lacking Resolution for Urban *Kampung*” p.11,tidak ada tahun.
17. UN Webpage info, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights 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,  
<http://www.ohchr.org/english/issues/housing/index.htm>.
18. Urban Poor Consortium website: [www.urbanpoor.or.id](http://www.urbanpoor.or.id)

# Pengusuran Paksa dan Dampaknya terhadap Perempuan : Catatan dari Lapangan

Oleh : Dewi Nova Wahyuni\*

## A. Pengantar

Hak atas perumahan yang layak<sup>1</sup>, yang merupakan penjabaran dari hak atas standar kehidupan yang layak, merupakan salah satu unsur yang penting bagi penikmatan keseluruhan hak ekonomi, sosial dan budaya. Hak ini tercantum, antara lain. Dalam Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia pasal 25 (1) dan UU No.11 tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya pasal 11 (1).

Indonesia sebagai negara yang telah meratifikasi Kovenan Ekosob memiliki kewajiban untuk memenuhi hak seluruh warga negaranya atas perumahan yang layak. Namun banyaknya kasus pengusuran di tanah air dewasa ini menjadi ancaman serius bagi pemenuhan hak tiap warga atas perumahan yang layak.

Tulisan ini berusaha untuk memberikan gambaran awal mengenai kondisi pengusuran yang banyak terjadi di Indonesia dan dampaknya terhadap perempuan. Tulisan diawali dengan pemaparan singkat tentang definisi pengusuran paksa serta kaitannya dengan pemenuhan hak atas perumahan, dan konsekuensi-konsekuensi yang harus dipenuhi apabila tindakan pengusuran tetap dilakukan. Kemudian akan dipaparkan potret pengusuran paksa di Indonesia yang dilengkapi dengan data-data. Selanjutnya dibahas tentang dampak pengusuran paksa terhadap perempuan. Tulisan diakhiri dengan pemaparan tentang upaya yang telah dilakukan oleh Komnas Perempuan dalam menanggapi kasus-kasus pengusuran paksa yang berdampak pada perempuan, serta rekomendasi yang perlu dilakukan ke depan.

## B. Pengusuran Paksa dan Hak atas Perumahan

Pengusuran paksa (*forced eviction*) didefinisikan sebagai :

pemindahan individu, keluarga dan/atau komunitas secara paksa (di luar kehendak) dari rumah dan/atau tanah yang telah mereka tempati, untuk selamanya atau sementara, tanpa penyediaan atau akses pada prosedur hukum yang benar maupun perlindungan yang diperlukan.<sup>2</sup>

Pengusuran paksa secara langsung melanggar hak tiap orang atas perumahan yang layak serta hak-hak yang tercakup dalam Kovenan Ekosob. Namun mengingat hak asasi manusia saling terkait, maka pengusuran paksa juga melanggar hak-hak yang lain, yang meliputi pula hak-hak sipil dan politik. Hak-hak tersebut antara lain hak untuk hidup, hak atas keamanan pribadi, hak untuk tidak dicampuri urusan pribadi, keluarga

---

\* Koordinator Divisi Pemantauan Komnas Perempuan.

<sup>1</sup> Hak atas perumahan yang layak telah dibahas dalam artikel lain dalam buku ini yang berjudul "Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dalam Perspektif Gender (Hak Atas Perumahan yang Layak)" oleh Sri Wiyanti Eddyono, S.H., LL.M (HR). Atau dapat juga dilihat Komentar Umum 4 (1991) Komite Ekosob tentang hak atas perumahan yang layak (*the rights to adequate housing*).

<sup>2</sup> Komentar Umum 7 (1997) Komite Ekosob tentang Pengusuran Paksa (*forced evictions*) paragraf 4 : "*the permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection*".

dan rumahnya, serta hak untuk dapat menikmati harta bendanya<sup>3</sup>. Secara tegas Komisi HAM PBB menyatakan bahwa praktek penggusuran paksa merupakan pelanggaran HAM berat<sup>4</sup>.

Oleh karena itu pemerintah wajib melindungi warganya dari tindak penggusuran paksa.

Dalam memberikan perlindungan terhadap hak warganya untuk tidak digusur secara sewenang-wenang, Pemerintah memiliki kewajiban untuk :<sup>5</sup>

- Meninjau peraturan yang berlaku agar sesuai dengan standar internasional  
Negara harus menjamin bahwa peraturan yang ada memadai untuk mencegah penggusuran paksa dan memberikan hukuman bagi para pelakunya. Peraturan-peraturan tersebut harus : memberikan jaminan keamanan untuk menempati rumah dan tanah, selaras dengan ketentuan-ketentuan dalam Kovenan Ekosob, serta dapat berfungsi untuk mengontrol keadaan apabila penggusuran terpaksa dilakukan.
- Menerapkan prosedur perlindungan  
Penggusuran harus sebisa mungkin dihindarkan. Apabila terpaksa dilakukan, penggusuran harus menerapkan prosedur perlindungan bagi warga tergusur, yaitu: menyediakan kesempatan untuk melakukan musyawarah dengan masyarakat tergusur, memberikan informasi yang memadai dan masuk akal bagi setiap orang yang tergusur serta menyediakan waktu yang cukup masuk akal sebelum tanggal penggusuran yang dijadwalkan, tidak melakukan penggusuran tanpa menunjukkan identitas yang jelas (petugas pemerintah yang bertanggung jawab atas penggusuran tersebut harus hadir di tempat penggusuran, sehingga pelaku teridentifikasi dengan jelas), tidak melakukan penggusuran dalam cuaca buruk atau di malam hari, menyediakan mekanisme pemulihan secara hukum, dan menyediakan bantuan hukum bagi warga tergusur yang memerlukan untuk menuntut ganti rugi di pengadilan
- Mencegah terjadinya tuna wisma  
Penggusuran tidak boleh menyebabkan seseorang atau sebuah keluarga menjadi tidak memiliki tempat tinggal (tuna wisma). Apabila mereka yang terkena dampak penggusuran tidak mampu memenuhi kebutuhan diri sendiri, petugas pemerintah harus mengambil seluruh langkah yang sesuai untuk memastikan tersedianya alternatif yang memadai.

Sebuah penelitian tentang penggusuran paksa yang dilakukan oleh COHRE (*Center on Housing Rights and Evictions* atau Pusat Hak-hak atas Perumahan dan Penggusuran)<sup>6</sup> mengidentifikasi 4 alasan utama dilakukannya tindakan tersebut :<sup>7</sup>

- adanya proyek pengembangan dan pembangunan infrastruktur (misalnya terjadi di Kenya dan Guatemala)
- adanya event internasional, seperti konferensi atau pertandingan olah raga internasional (misalnya terjadi di Beijing, China)
- adanya penataan ulang dan upaya untuk mempercantik daerah perkotaan (misalnya terjadi di Jakarta, Indonesia dan Bangkok, Thailand)
- adanya pertikaian politik yang mengakibatkan pembersihan etnis dari keseluruhan komunitas/kelompok (misalnya banyaknya warga yang kehilangan tempat tinggal sebagai akibat serangan militer Israel ke Palestina)

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, paragraf 5.

<sup>4</sup> Background Sheet – Forced Evictions and the Five-year Moratorium 25<sup>th</sup> February 2004, COHRE.

<sup>5</sup> Government Obligations on Forced Evictions, COHRE ([http://www.cohre.org/view\\_page.php?page\\_id=101](http://www.cohre.org/view_page.php?page_id=101)) dan Komentar Umum 7 (1997) Komite Ekosob tentang Penggusuran Paksa (*forced evictions*) paragraf 5-10, 15-17.

<sup>6</sup> COHRE adalah sebuah organisasi HAM internasional yang bergerak untuk melindungi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Kerja-kerja COHRE fokus pada pencegahan penggusuran paksa dan perlindungan terhadap hak atas perumahan. Organisasi ini berpusat di Jenewa (Swiss). Lihat [www.cohre.org](http://www.cohre.org).

<sup>7</sup> Media Release – 25<sup>th</sup> February 2004, Forced eviction reach crisis levels leaving millions homeless worldwide, COHRE.



### C. Potret Penggusuran Paksa di Indonesia

Penggusuran bukanlah berita dan pemandangan baru bagi penduduk Indonesia, khususnya warga Jakarta. Permasalahan inipun tidak lagi hanya membangkitkan kepedulian berbagai kelompok masyarakat dalam negeri, namun telah menjadi sorotan dunia internasional.

Pada tahun 2003 Indonesia masuk dalam daftar 3 besar Negara yang mendapat penghargaan sebagai "juara penggusur rumah sepanjang tahun 2003". Pemilihan ini didasarkan pada berbagai pelanggaran hak-hak perumahan yang dilakukan terus-menerus, terencana dan tidak bisa dibenarkan secara hukum. Indonesia juga dianggap tidak berhasil menerapkan aturan HAM nasional dan internasional yang berlaku. Penghargaan tersebut diberikan oleh COHRE pada tanggal 5 November 2003. Adapun 2 negara lain yang menjadi pemenang adalah Guatemala dan Serbia Montenegro.

Dalam laporannya COHRE menyampaikan Indonesia melakukan pelanggaran hak atas perumahan dengan tiga cara: (1) penggusuran paksa yang berskala besar di kota-kota dengan cara kekerasan, (2) pelanggaran hak atas perumahan yang dilakukan dalam kaitannya dengan konflik bersenjata di Aceh dan Papua Barat, (3) terus-menerus gagal memberikan kompensasi atas pelanggaran hak perumahan yang dilakukannya di Timor-Timur.<sup>8</sup>

Penggusuran paksa di Indonesia terjadi karena berbagai sebab dan dalam berbagai kondisi, antara lain :

- Penggusuran dengan alasan pembangunan infrastruktur atau upaya untuk memperindah tata kota  
Penggusuran dengan alasan tersebut banyak terjadi di Jakarta dan beberapa kota besar lain. Sebagian kecil kasus penggusuran ini terangkum dalam data pada tabel di bawah yang dihimpun dari COHRE dan Asian Human Rights Commission (AHRK).

Data Penggusuran Paksa di Indonesia

| TAHUN | DATA  |
|-------|---|
| 2001  | Lebih dari 50.000 orang diusir paksa di ibu kota negara. <sup>9</sup>   |
| 2003  | Pada bulan Oktober terjadi setidaknya 5 penggusuran paksa, yaitu : <sup>10</sup> <ul style="list-style-type: none"><li>- 2 Oktober : 2500 orang yang menghuni 520 di Kampung Sawah, Tanjung Duren, Jakarta Barat digusur secara paksa oleh pemerintah setempat.</li><li>- 10 Oktober : 750 rumah (sekitar 5000 warga) yang tinggal di Muara Angke, Jakarta Utara digusur oleh aparat pemerintah setempat.</li><li>- 15 Oktober : 900 penduduk yang menempati 284 rumah di Tegal Alur, Jakarta Barat digusur oleh aparat pemerintah setempat.</li><li>- 22 Oktober : seribu petugas keamanan setempat menggusur 700 rumah di Kali Adem, Jakarta Utara yang menyebabkan ratusan orang (termasuk anak-anak) harus tinggal di dalam perahu.</li><li>- 26 Oktober : komunitas nelayan di Jakarta Utara mengalami penggusuran oleh otoritas setempat.</li></ul> |
| 2006  | Pada tanggal 11 Januari sekitar 125 rumah semi permanen dihancurkan   |

<sup>8</sup> The COHRE Housing Rights Awards 2003, Press Release, 5 November 2003.

<sup>9</sup> The Housing Rights Violator Awards 2003: Indonesia, Guatemala and Serbia & Montenegro.

<sup>10</sup> Indonesia: Mass-eviction of urban poor continuing in Jakarta Update (<http://www.ahrchk.net/ua/mainfile.php/2003/583/>) dan (Indonesia): 5.900 more people evicted in Jakarta (<http://www.ahrchk.net/ua/mainfile.php/2003/566/>).

|  |
|--|
| oleh aparat di kawasan Kampung Melayu, Jatinegara, Jakarta Timur yang mengakibatkan 140 keluarga kehilangan tempat tinggal. Sebelumnya, pada tanggal 4 Januari sekitar 458 bangunan di Pisangan Timur, Jatinegara, Jakarta Timur juga dihancurkan yang menyebabkan 489 keluarga kehilangan tempat tinggal. <sup>11</sup> |
|--|

Pengusuran paksa dalam konteks ini juga dipantau secara terus menerus oleh UPC<sup>12</sup> (*Urban Poor Consortium* atau Komsorsium Kemiskinan Kota) yang berkedudukan di Jakarta. UPC juga secara konsisten mendampingi para korban pengusuran. Berdasarkan hasil monitoring UPC dalam rentang waktu Januari – Oktober 2003 ditemukan 12 kasus pengusuran di DKI Jakarta. Lima kasus pengusuran di Jakarta Barat, lima kasus pengusuran di Jakarta Utara, satu kasus pengusuran di Jakarta Timur dan satu kasus pengusuran di Bekasi. Pengusuran tersebut menimpa 22.333 jiwa/6.469 kepala keluarga. Lima kasus menunjukkan pengusuran paksa yang disertai kekerasan dan intimidasi, sedangkan satu kasus merupakan pengusuran dengan kompensasi yang tidak memadai.

- Pengusuran sebagai akibat konflik bersenjata<sup>13</sup>  
Operasi keamanan yang dilakukan pemerintah Indonesia di propinsi Nangroe Aceh Darussalam menyebabkan lebih dari 100.000 orang kehilangan tempat tinggal. Sejak pertengahan tahun 2000, 5.200 rumah warga sipil dihancurkan dan 3500 rumah lainnya dibakar dalam konflik bersenjata.

Pada bulan Juli 2003, operasi militer di Papua menyebabkan seribu penduduk kehilangan tempat tinggal, serta rusakny rumah dan hasil pertanian mereka.

Sementara di Timor-Timur Pemerintah Indonesia menolak bertanggung jawab atas kerusakan 50% perumahan dan membayar ganti rugi kepada para korban kekerasan di negara baru itu yang terjadi tahun 1999.

- Pengusuran sebagai akibat konflik sumber daya alam<sup>14</sup>  
Pada 29 November hingga 4 Desember 2005 aparat kepolisian setempat mengusir secara paksa penduduk di Desa Kontu, Kab. Muna, Sulawesi Tenggara. Tindakan ini menyebabkan 150 rumah terbakar dan dihancurkan, 25 warga terluka, serta ratusan warga (termasuk perempuan dan anak-anak) terpaksa hidup di gedung pertemuan desa.  
Pengusuran dan penangkapan warga sudah dilakukan oleh Pemkab Muna sejak akhir Desember 2002. Masyarakat dituduh telah menduduki lahan yang tidak sah, yang ditetapkan pemerintah sebagai hutan lindung. Padahal masyarakat telah menetap di kawasan tersebut lama sebelum kawasan tersebut ditetapkan sebagai hutan lindung. Lahan tersebut bahkan telah lama dikelola dan ditanami tanaman jati oleh masyarakat.
- Pengusuran di daerah pengungsian warga korban bencana alam  
Pengusuran paksa juga menimpa warga yang sedang mengungsi akibat bencana alam. Sebagai contoh adalah para pengungsi akibat bencana tsunami di Nanggroe

---

<sup>11</sup> Indonesia: Forced eviction renders hundreds homeless and threatens security of others (<http://www.ahrchk.net/ua/mainfile.php/2003/583/>).

<sup>12</sup> UPC adalah organisasi non-pemerintah yang bekerja bersama komunitas marjinal perkotaan dengan pendekatan holistik dan partisipatoris dan menempatkan kepentingan rakyat sebagai prioritas utama. Organisasi ini berkedudukan di Jakarta. Lihat [www.urbanpoor.or.id](http://www.urbanpoor.or.id).

<sup>13</sup> The Housing Rights Violator Awards 2003: Indonesia, Guatemala and Serbia & Montenegro.

<sup>14</sup> Indonesia: Hundreds of villagers forcibly evicted in Southeast Sulawesi (<http://www.ahrchk.net/ua/mainfile.php/2005/1407/>) dan Rakyat Menyemai Jati, Pemkab Menuai Hasil: Pengusiran dan Penangkapan Masyarakat Patu-Patu oleh Aparat Kabupaten Mena ([http://www.walhi.or.id/kampanye/psda/konflikmil/hut\\_konversi\\_lenfo281103/](http://www.walhi.or.id/kampanye/psda/konflikmil/hut_konversi_lenfo281103/)).

Aceh Darussalam (NAD). Para pengungsi di NAD mengalami penggusuran paksa karena alasan pembangunan. Ada tujuh (7) kasus penggusuran paksa yang ditemui dalam situasi pengungsian. Penggusuran paksa ini memakan korban yang cukup banyak yaitu 110 KK. Penggusuran paksa dilakukan terhadap tempat tinggal pengungsi dan ruang usaha perempuan. Alasan penggusuran paksa tidak saja karena tanah lokasi pengungsian akan diperuntukkan bagi aktivitas yang lebih strategis dan produktif, seperti pembangunan pusat pelelangan ikan (PPI) dan pembangunan kembali lapangan sepak bola, tetapi juga karena alasan estetika.<sup>15</sup>

- Penggusuran sebagai akibat konflik sosial  
Konflik sosial juga menjadi salah satu penyebab terjadinya penggusuran terhadap berbagai kelompok masyarakat. Ini terjadi, antara lain, terhadap warga penganut ajaran Ahmadiyah yang dilakukan oleh kelompok masyarakat yang menolak kehadiran mereka karena ajarannya dianggap menyimpang dari ajaran Islam.

Data Penggusuran terhadap Warga Ahmadiyah<sup>16</sup>

| No. | Tanggal           | Kejadian                     | Korban                    |
|-----|-------------------|------------------------------|---------------------------|
| 1   | 15 September 2002 | Pancor, Selong Lombok Timur  | 8 rumah dibakar, 28 rusak |
| 2   | Juni 2005         | Bogor, Jawa Barat            | Tempat ibadah dirusak     |
| 3   | 19 Oktober 2005   | Dusun Ketapang, Lombok Barat | Puluhan rumah rusak       |
| 4   | 4 Februari 2006   | Dusun Ketapang, Lombok Barat | 13 rumah dibakar          |

Dari catatan pengaduan warga Ahmadiyah ke Komnas Perempuan diperoleh keterangan bahwa penggusuran terhadap warga Ahmadiyah di Dusun Ketapang mengakibatkan 137 warga Ahmadiyah (60 orang perempuan) diungsikan ke Transito, Mejeluk, Mataram. Selanjutnya Pemerintah Kabupaten Lombok Barat merencanakan akan menjadikan lokasi pemukiman Ahmadiyah di Dusun Ketapang itu sebagai aset daerah, apabila mereka dipindahkan ke lokasi lain<sup>17</sup>.

#### D. Dampak Penggusuran Paksa terhadap Perempuan

Penggusuran paksa menimbulkan dampak negatif bagi seluruh komunitas yang tergusur. Namun beberapa komponen masyarakat menanggung beban dan dampak yang lebih berat, antara lain perempuan, anak-anak, orang-orang yang telah berusia lanjut, penduduk asli/pribumi, serta kelompok minoritas<sup>18</sup>.

Perempuan seringkali menanggung beban dan dampak yang paling berat dalam menghadapi penggusuran paksa. Hal ini terkait dengan peran, sumbangan dan komitmen perempuan terhadap keberlangsungan hidup keluarganya.

Pada tahun 2003, sekitar 200 korban penggusuran di Jakarta mengungsi di halaman kantor Komnas Perempuan, yang sebagian besar terdiri dari perempuan dan anak. Salah satu dari korban yang mengungsi dalam keadaan hamil tua. Melalui kerja sama Komnas Perempuan dan Dinkes Pemda DKI, perempuan ini kemudian dibantu melahirkan secara cuma-cuma di

<sup>15</sup> “Sebagai Korban juga Survivor, Rangkaian Pengalaman dan Suara Perempuan Pengungsi Terhadap Kekerasan dan Diskriminasi”, Laporan temuan dan pendokumentasian kondisi pemenuhan hak manusia perempuan pengungsi Aceh, Komnas Perempuan, 27 Maret 2006.

<sup>16</sup> “Rumah Warga Ahmadiyah Dibakar, Polisi Kocar-kacir”, Bali Post: 5 Februari 2006.

<sup>17</sup> “Pemukiman Ahmadiyah akan dijadikan Aset Daerah”, NTB Post: 10 Februari 2006.

<sup>18</sup> Komentor Umum 7 (1997) Komite Ekosob tentang Penggusuran Paksa (*forced evictions*)., paragraf 11.

puskesmas terdekat. Tetapi setelah masa perawatan selesai, perempuan ini terpaksa merawat bayinya di pelataran Komnas Perempuan.

Berbagai dampak yang dirasakan korban penggusuran paksa, terutama perempuan, meliputi luka fisik & beban psikologis, hilangnya rumah & hak milik lainnya, hilangnya sumber penghidupan, hilangnya kontak sosial, semakin rentannya perempuan mengalami tindak kekerasan, hilangnya akses terhadap layanan publik, menurunnya kondisi kesehatan (fisik & mental), serta munculnya perubahan pola hidup/budaya. Dampak tersebut saling mempengaruhi, misalnya hilangnya rumah akan mempengaruhi hilangnya pula sumber penghidupan.

- Luka fisik & beban mental/psikologis  
Penggusuran paksa sering diwarnai dengan tindak kekerasan yang menyebabkan komunitas korban banyak mengalami luka fisik. UPC melaporkan dari 29 penggusuran yang terjadi di Jabotabek selama 2001 – 2003, 17 kasus disertai intimidasi dan kekerasan.<sup>19</sup>  
“Waktu itu seperti perang. Saya masih ingat dengan sangat jelas karena airmata saya belum kering. Polisi datang dengan membawa perisai dan mereka berteriak-teriak ‘Serang! Serang!’... Mulanya mereka menyerang dengan meriam air, kemudian mereka melepaskan gas air mata. Masyarakat lalu mundur, dan saat itulah polisi mulai memasuki lokasi. Mereka mulai menembak dan memukuli masyarakat. Ketika kami masih melawan, mereka menembak ke udara. Tetapi setelah barikade terbuka, mereka kemudian menembaki ke arah masyarakat” (Penggusuran di Cengkareng Timur, 17 September 2003).<sup>20</sup>

Tindak kekerasan tersebut juga berdampak pada status kesehatan dan mobilitas perempuan. Pada kasus Ahmadiyah, perempuan hamil mengalami keguguran dan seorang lainnya sempat dirawat di rumah sakit jiwa akibat stress menyaksikan rumah mereka dibakar massa. Seorang perempuan yang berdagang di pasar sempat berhenti berjualan selama satu bulan karena merasa tertekan menghadapi pertanyaan-pertanyaan dari aparat yang menjaga pengungsian mereka setiap kali ia keluar masuk lokasi pengungsian.

- Hilangnya rumah & harta benda lainnya  
Penggusuran paksa menyebabkan warga yang tergusur kehilangan tempat tinggal, termasuk pula harta benda yang tidak sempat terselamatkan.  
“Cuma barang-barang yang sempat kami keluarkan dari rumahlah yang selamat. Semua barang kami yang lainnya hilang: kulkas, TV, juga lemari kami. Kami juga kehilangan uang. Waktu itu tidak ada kesempatan untuk berbuat apa-apa. Kami sedang panik” (Penggusuran di Cakung, Jalan Cilincing, 8 Januari 2006).<sup>21</sup>

Kondisi ini mengharuskan mereka untuk mengungsi di tempat lain tanpa ada jaminan penyediaan sarana dan prasarana yang memadai untuk hidup secara layak. Hal ini sering terjadi berulang-ulang yang mengakibatkan warga korban kehilangan terus-menerus tempat tinggal, serta dampak lain yang menyertainya.

Dalam pengaduannya seorang perempuan Jemaat Ahmadiyah memberikan kesaksian pada Komnas Perempuan, sebagai berikut:

“Setelah kejadian (penyerangan dan pengrusakan rumah: penulis) di Sambi Elen, saya pindah ke Pancor. Tahun 2002 rumah yang di Pancor saya dihancurkan. Lalu saya pindah ke Sumbawa. Disana saya juga diusir disuruh pulang ke Lombok. Sekarang saya tinggal di Ketapang, lalu rumah saya dibakar

<sup>19</sup> Laporan 5 Tahun Rakyat Miskin Kota, sumber: UPC (Urban Poor Consortium), 2003.

<sup>20</sup> Ringkasan Laporan Human Rights Watch, “Masyarakat yang Tergusur: Pengusiran Paksa di Jakarta”. Human Rights Watch Volume 18, No. 10 (C). September 2006.

<sup>21</sup> *Ibid.*

juga. Saya pas kejadian itu gelisah, sedih. Saya dipaksa polisi, saya nggak mau ini kan hak saya untuk tinggal disini, kenapa saya dipaksa pindah ke Transito (tempat pengungsian: penulis). Ini supaya anak-anak nggak apa-apa, kasihan. Saya bilang biar sudah saya mati disini sama saudara sama anak. Karena hak saya, milik saya. Terus dipaksa dari jam 1 kejadian di Ketapang sampai jam 4 terus dipaksa, akhirnya saya terpaksa naik mobil diangkut ke Transito.”<sup>22</sup>

- Hilangnya sumber penghidupan  
Rumah pada prakteknya tidak hanya berfungsi sebagai tempat tinggal, melainkan juga tempat sumber hidup bagi perempuan dengan menjalankan usaha di sektor informal.

Pelapor Khusus Komnas Perempuan untuk Aceh melaporkan bahwa bagi perempuan penggusuran juga mengakibatkan hilangnya sumber penghidupan, karena mereka juga menggunakan rumah untuk tempat membuka warung kelontong, bekerja menerima jahitan, atau memasak kue untuk dijual.<sup>23</sup>

“M tinggal di barak percontohan pengungsian tsunami di Banda Aceh. Ia seorang ibu rumah tangga yang berusaha menopang kehidupan keluarganya setelah suaminya tak lagi dapat bekerja akibat tsunami. Dengan modal yang ada, ia mulai berjualan sayur untuk sesama pengungsi. Menjelang satu tahun peringatan tsunami, rupanya huntara (hunian sementara) korban dijadwalkan menjadi satu titik kunjungan orang-orang penting dari nasional dan internasional, termasuk Presiden RI. Dengan alasan itu, pada pagi hari tanggal 11 Desember 2005 datanglah pegawai negeri dari kantor camat, menarik spanduk dan terpal plastik yang M pakai untuk menyekat ruang usahanya. “Di sini bukan tempat usaha. Kalau mau usaha, ke pasar sana!” ujar pegawai camat tersebut.”<sup>24</sup>

Dalam kasus penggusuran paksa yang dilatarbelakangi konflik sosial seperti kasus Ahmadiyah, seorang perempuan yang bekerja sebagai guru dinonaktifkan, setelah pihak sekolah mengetahui bahwa ia adalah anggota jemaat Ahmadiyah yang turut terusir dalam peristiwa tersebut.

Dalam kondisi hilangnya sumber hidup, seringkali perempuan dan anak-anak yang kemudian berkreasi di bidang informal untuk terus bertahan hidup. Perempuan dan anak-anak korban penggusuran di Jakarta yang mengungsi di pelataran kantor Komnas Perempuan, akhirnya turun ke lampu merah untuk mengamen demi menyambung hidup.

- Semakin rentannya perempuan mengalami tindak kekerasan  
Berdasarkan pemantauan Komnas Perempuan dan laporan UPC terungkap adanya insiden kekerasan terhadap perempuan yang terjadi baik sebelum, dalam proses maupun setelah penggusuran paksa terjadi. Pola kekerasan ini terjadi terkait dengan relasi kuasa jender yang tidakimbang antara laki-laki dan perempuan, ditambah relasi kuasa lain terkait konflik yang melatarbelakangi penggusuran. Antara lain relasi kuasa antara pemerintah atau aparat keamanan dengan perempuan yang digusur dan relasi kuasa antara pihak-pihak yang berkonflik. Pelaku kekerasan ini bisa suami atau anggota keluarga lain, aparat pemerintah, dan pihak yang berkonflik lainnya.

---

<sup>22</sup> Transkrip pengaduan Jemaat Ahmadiyah kepada Komnas Perempuan.

<sup>23</sup> “Sebagai Korban juga Survivor, Rangkaian Pengalaman dan Suara Perempuan Pengungsi Terhadap Kekerasan dan Siskriminasi”, Laporan temuan dan pendokumentasian kondisi pemenuhan hak manusia perempuan pengungsi Aceh, Komnas Perempuan, 27 Maret 2006.

<sup>24</sup> *Ibid.*

Pada kasus penyerangan dan pengrusakan rumah jemaat Ahmadiyah di NTB, beberapa perempuan menyampaikan bahwa sebelum terjadi pengrusakan mereka mendapatkan ancaman dari kelompok tertentu bahwa rumahnya akan dirusak jika tidak meninggalkan ajaran Ahmadiyah. Khusus untuk jemaat Ahmadiyah di Lombok Tengah, terdapat aksi yang dilakukan Aliansi Masyarakat Anti Ahmadiyah (AMANA) yang atas nama jihad mendesak pemerintah mengambil tindakan hukum atas dasar fatwa MUI dan somasi: (1) agar kembali pada ajaran Islam; (2) jika tetap pada keyakinan harus meninggalkan Lombok dengan batas toleransi sampai 17 Maret 2006, jika tidak, AMANA tidak menjamin apabila masyarakat tidak melakukan tindakan anarkis. Somasi ini disebarakan kepada publik.

Kekerasan juga terjadi pada proses penggusuran paksa, misalnya pada kasus komunitas nelayan Ancol Timur, Jakarta Utara dimana penggusuran dilakukan pada pagi subuh ketika para lelaki sedang di laut. Rumah-rumah yang ada dibakar oleh petugas Trantib (Ketentraman dan Ketertiban). Seorang perempuan yang sedang mengandung enam bulan dipukul dua kali di kepalanya. Warga yang lari ke masjid dikejar dan diserang.<sup>25</sup> Pada kasus penggusuran di Kampung Rawa Das, Pondok Kopi, Jakarta Timur, 5 dari 20 orang yang terluka adalah perempuan.<sup>26</sup>

Paska penggusuran, ketika komunitas korban tinggal di tempat sementara, perempuan juga rentan mengalami kekerasan. Kondisi kepadatan tempat pengungsian yang tidak memberikan ruang pribadi, keterbatasan sumber air, listrik, sanitasi dan keamanan tempat tinggal mengakibatkan perempuan menjadi sasaran kekerasan. Kekerasan dari suami dapat terjadi karena tekanan konflik dan tidak tersedianya ruang pribadi untuk melakukan hubungan seksual. Pada pengungsian jemaat Ahmadiyah di Praya, Lombok Tengah, seorang perempuan mengalami pelecehan seksual berupa dipegang kakinya ketika sedang tidur oleh orang tak dikenal. Hal ini terjadi dalam kondisi lampu gelap dan ruang pengungsian yang sengaja tidak dikunci untuk mempermudah orang lanjut usia ketika hendak ke kamar mandi di malam hari. Sedangkan anak-anak perempuan mendapatkan pelecehan secara verbal dari pihak aparat yang menjaga keamanan lokasi pengungsian.

Kekerasan juga dialami perempuan Ahmadiyah yang relatif lebih banyak tinggal di lokasi pengungsian. Tindakan ini dilakukan oleh masyarakat sekitar dengan melontarkan pernyataan bahwa mereka tidak berhak tinggal di lokasi pengungsian tersebut.

Selain itu, korban penggusuran juga rentan mengalami kekerasan ketika sedang berupaya memperjuangkan hak-haknya. Pada tanggal 28 Maret 2002, warga korban penggusuran termasuk ibu-ibu dan anak-anak yang tergabung dalam UPC diserang oleh 300 orang FBR (Forum Betawi Rempug), yang mengakibatkan beberapa perempuan luka di kepala, punggung dan kaki, gegar otak, serta pingsan. Penyerangan ini dilakukan setelah mereka menyampaikan pengaduan terkait penggusuran paksa kepada Komnas Perempuan, Komnas HAM dan Komnas Perlindungan Anak.

- Hilangnya akses terhadap kebutuhan air dan layanan publik  
Korban penggusuran sering harus hidup di tempat pengungsian. Di tempat ini, mereka berhadapan dengan masalah kurangnya akses terhadap air, sanitasi dan layanan publik lainnya.

Berdasarkan pengaduan ke Komnas Perempuan, perempuan Ahmadiyah yang mengungsi di transit mengeluhkan sumber air yang tidak memadai dan hanya

---

<sup>25</sup> Laporan Tim Internasional Pencari Fakta Kekerasan Negara Terhadap Rakyat Miskin Kota di Jakarta, sumber: UPC (Urban Poor Consortium), 2001.

<sup>26</sup> *Ibid.*

mengalir pada malam hari. Sebagai akibatnya mereka harus bekerja ekstra di malam hari untuk mengumpulkan air.

Mereka juga mengeluhkan minimnya layanan kesehatan. Padahal banyak diantara mereka yang membutuhkannya karena dari 32 Kepala Keluarga (KK) yang mengungsi, terdapat 2 perempuan hamil, 5 orang jompo dan 2 orang yang lumpuh<sup>27</sup>. Bahkan beberapa perempuan menyampaikan mereka tidak sempat mengurus kontrasepsi mereka sejak peristiwa penyerangan dan pengrusakan rumah tinggal mereka terjadi.

Kesulitan layanan kesehatan juga dialami oleh perempuan korban penggusuran yang mengungsi di pelataran Komnas Perempuan. Sebagai penduduk miskin kota mereka tidak dapat mengakses layanan kartu sehat atau sejenisnya, karena dianggap bukan warga resmi dengan tidak dimilikinya KTP Jakarta.

Di samping itu, berbagai tindak kekerasan yang dialami korban penggusuran sebelum, pada proses dan paska penggusuran seringkali mengakibatkan turunnya status kesehatan mereka. Kondisi ini seharusnya memerlukan layanan kesehatan yang lebih intensif dibandingkan sebelum mereka mengalami penggusuran. Berbagai layanan yang dibutuhkan korban meliputi pemulihan kesehatan fisik, psikis dan seksual akibat kekerasan yang kaum perempuan alami sejak sebelum, proses dan paska penggusuran.

Anak-anak korban penggusuran juga mengalami hambatan dalam mengakses pendidikan, bahkan akses ini bisa terhenti sama sekali. Perpindahan lokasi tempat tinggal kadang membuat mereka tidak dapat lagi menjangkau sekolahnya. Sedangkan untuk mengurus pindah sekolah, seringkali orang tua mereka tidak punya cukup sumber daya mengingat telah turunnya kekuatan ekonomi keluarga.

Tanpa desakan dan upaya yang kuat dari pihak korban, pemerintah seringkali mengabaikan kondisi ini. UPC dalam laporannya menyampaikan bahwa Pemda tidak menyediakan bantuan apapun untuk warga yang digusur karena mereka dianggap menempati secara tidak sah tanah-tanah pemerintah. Oleh sebab itu banyak anak terpaksa berhenti sekolah karena peralatan dan baju seragamnya ikut hancur bersama rumahnya, atau orang tuanya tidak lagi mampu membayar uang sekolah karena tidak ada penghasilan lagi, atau karena sehari-hari mereka tidak masuk sekolah ketika penggusuran berlangsung di kampungnya.<sup>28</sup>

"Anak-anak saya tidak lagi bersekolah. Saya sudah minta izin dari sekolah untuk mengeluarkan mereka dari sekolah untuk sementara karena mereka masih trauma. Seluruh buku sekolah mereka dihancurkan. Juga sekarang kami tinggal di sini, sekolah mereka jadi terlalu jauh (Penggusuran di Pasar Baru, 21 Desember 2005).

Penggusuran paksa juga menyisakan beberapa persoalan yang dampaknya langsung berakibat pada perempuan. Lemahnya penegakan hukum dalam penanganan kekerasan dalam proses penggusuran paksa, menyebabkan pola ini terus berlangsung tanpa perlindungan apapun bagi perempuan sebagai kelompok rentan. Posisi perempuan sebagai pengungsi akibat penggusuran paksa juga membuat mereka rentan mengalami diskriminasi untuk mengakses layanan public, serta mengalami stigma dan kekerasan baik dari pihak negara maupun masyarakat. Di sisi lain, dengan segala kondisi tersebut, perempuan seringkali diabaikan dalam pengambilan keputusan apapun terkait penggusuran paksa, baik oleh pemerintah maupun komunitasnya sendiri. Hal ini juga yang menyebabkan tidak teridentifikasinya kebutuhan perempuan dalam penanganan penggusuran paksa dan kehidupan mereka di pengungsian.

---

<sup>27</sup> "Menengok Kondisi Pengungsi Ahmadiyah di Transito Majeluk", Keluhkan obat-obatan, air bersih dan 25 Anak Tak Sekolah," Mataram Metro, 7 Februari 2006.

<sup>28</sup> Laporan Tim Internasional Pencari Fakta Kekerasan Negara Terhadap Rakyat Miskin Kota di Jakarta, sumber: UPC (Urban Poor Consortium), 2001.

## E. Upaya-upaya yang telah Dilakukan oleh Komnas Perempuan

Merespon kondisi penegakan hak asasi perempuan yang terabaikan dalam penggusuran paksa, Komnas Perempuan telah melakukan beberapa upaya, baik yang terkait dengan pemulihan korban penggusuran paksa maupun rekomendasi terhadap kebijakan pemerintah. Beberapa upaya tersebut antara lain :

- Pada tahun 2001, Komnas Perempuan menjadi salah satu anggota dari Tim Internasional Pencari Fakta Kekerasan Negara terhadap Rakyat Miskin Kota di Jakarta. Tim ini dibentuk oleh UPC dan Asian Coalition for Housing Rights (ACHR) dengan anggota dari Indonesia dan luar Indonesia. Anggota Tim ini yaitu Won Soon Park (Direktur Eksekutif Peoples Solidarity for Participatory Democracy atau PSPD, Korea), Jesse Robredo (walikota Naga City di Filipina Selatan, penerima penghargaan best practice UNCHS-DUBAI International Award pada tahun 1998 dan hadiah Ramon Magsaysay Award pada tahun 2000), Soetandyo Wignyosoebroto (anggota Komnas HAM dan professor dari Universitas Airlangga, Surabaya), serta Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (diwakili oleh Saporinah Sadli, Mely G. Tan, PH.D, serta Dewi Novrianti dan Titiana Adinda sebagai staf). Tim ini melaporkan adanya penggarukan dan penggusuran dalam skala masif yang dilakukan oleh Pemda DKI, serta menggambarkan kondisi perempuan dan anak dalam penggusuran tersebut. Tim juga melaporkan tidak tersedianya kompensasi atau pemukiman pengganti bagi korban, serta tidak adanya identifikasi pelanggaran hukum nasional dan internasional dalam peristiwa tersebut. Beberapa rekomendasi yang disampaikan pada pemerintah antara lain diberlakukannya 100 hari moratorium penggusuran dan penggarukan, serta peninjauan kembali hukum yang berkaitan dengan hak atas perumahan yang layak dan pelaksanaannya dalam konteks penggusuran.<sup>29</sup>
- Pada 28 Maret 2002 terjadi penyerangan terhadap UPC dan warga miskin kota oleh FBR sesaat setelah mereka mengadukan kasus penggusuran paksa ke Komnas Perempuan, Komnas HAM dan Komnas Perlindungan Anak. Menanggapi peristiwa tersebut, Komnas Perempuan memberikan pernyataan sikap yang antara lain menuntut dilakukannya investigasi mengenai latar belakang penyerangan dan meminta Gubernur DKI Jakarta untuk menanggung seluruh biaya pengobatan rakyat miskin kota yang telah menjadi korban penyerangan.
- Pada tahun 2003, Komnas Perempuan bersama Komnas HAM dan Komnas Perlindungan Anak memberikan rekomendasi kepada Pemda DKI untuk melakukan kajian hukum terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kesepakatan internasional, terutama yang menyangkut hak-hak ekosob dan sipil politik terkait penggusuran paksa, serta memperhatikan dampak fisik dan psikis penggusuran paksa terhadap perempuan dan anak.

Di tahun yang sama, Komnas Perempuan menerima sekitar 200 warga korban penggusuran di DKI Jakarta untuk mengungsi di pelataran kantor Komnas Perempuan selama delapan bulan. Beberapa hal yang dilakukan oleh Komnas Perempuan berkenaan dengan peristiwa pengungsian ini adalah :

- Melakukan lobby kepada Dinas Kesehatan Pemda DKI, sehingga korban penggusuran memperoleh akses terhadap layanan kesehatan secara cuma-cuma di beberapa puskesmas dan rumah sakit yang telah ditentukan dengan menunjukkan surat keterangan dari Komnas Perempuan.
- Menyediakan ruang pemeriksaan kesehatan bagi para korban penggusuran di kantor Komnas Perempuan. Adapun tenaga medis disediakan oleh Komnas Anak.

---

<sup>29</sup> *Ibid.*



- Bersama Komnas HAM menjalin kerja sama dengan Dinas Sosial Pemda DKI untuk penyediaan tempat tinggal sementara bagi warga yang mengungsi.
- Pada bulan April 2006, Pelapor Khusus Komnas Perempuan untuk Aceh menyampaikan laporan hasil temuannya kepada publik, serta Pemerintah NAD dan Pemerintah Pusat. Laporan tersebut berisi, antara lain, hasil dokumentasi pemenuhan hak asasi perempuan pengungsi Aceh, serta hasil pemantauan terhadap kasus pengusuran paksa yang dialami kaum perempuan di lokasi pengungsian korban tsunami.
- Pada bulan Juni 2006, Komnas Perempuan melakukan pemantauan terhadap kasus penyerangan dan pengrusakan pemukiman jemaat Ahmadiyah di Praya dan Mataram, NTB. Pemantauan ini bertujuan, antara lain, untuk mengidentifikasi pelanggaran hak asasi perempuan yang muncul dalam tindak penyerangan dan pengrusakan pemukiman tersebut.

## **F. Penutup**

Data pengusuran paksa yang terpapar dalam tulisan ini hanya sebagian kecil saja dari realitas tidak terpenuhinya hak warga masyarakat atas perumahan. Gambaran awal ini semoga dapat memacu pemerintah untuk memenuhi kewajibannya dalam mewujudkan hak seluruh warga negaranya atas perumahan, sebagai konsekuensi dari ratifikasi Kovenan Ekosob.

**LAPORAN TIM INTERNASIONAL PENCARI FAKTA  
KEKERASAN NEGARA TERHADAP RAKYAT MISKIN KOTA  
DI JAKARTA**



Urban Poor Consortium (Konsorsium Kemiskinan Kota)  
Billy Moon Blok H-I/7 Jakarta 13450, Indonesia  
Phone: 62.21.8642915, Fax: 62.21.86902408  
e-mail:[upc@centrin.net.id](mailto:upc@centrin.net.id), Web Site:<http://www.urbanpoor.or.id>

## PENGANTAR

Ide pembentukan tim pencari fakta internasional untuk kekerasan negara terhadap rakyat miskin kota di Jakarta muncul ketika hampir semua jalan dan cara di tingkat lokal dan nasional untuk menghentikan kekerasan tersebut telah ditempuh dan hanya berakhir dengan kebuntuan dan kekecewaan. Sejak penggarukan dan penggusuran secara intensif mulai pada Agustus 2001, Jaringan Rakyat Miskin Kota Jakarta bersama UPC dan berbagai NGO Jakarta lainnya telah melakukan berbagai upaya, di antaranya kampanye, demonstrasi, lobi, tuntutan ke pengadilan, bahkan perlawanan oleh rakyat miskin yang mengalami kekerasan tersebut. Namun semua ditanggapi oleh penguasa kota dengan sikap arogan dan kekerasan pun semakin meningkat. Penggusuran kampung-kampung miskin, penggarukan becak, perusakan dan penghancuran tempat-tempat usaha kaki lima dan berbagai kegiatan ekonomi informal lainnya, serta teror, penangkapan dan penahanan terus berlangsung. Atas nama ketertiban dan keindahan kota serta penegakan hukum, perang terhadap rakyat miskin kota, dengan dilandasi pikiran bahwa dalam system dunia yang semakin global seperti sekarang ini, permasalahan semacam ini mempunyai kaitan global dan komunitas internasional harus juga ikut peduli dan bertanggungjawab atas apa yang dialami rakyat miskin kota di Jakarta, maka misi ini diselenggarakan.

Ted Anana, Koordinator Eviction Watch ACHR, dalam kunjungannya ke Jakarta pada September 2001 mulai memunculkan ide tentang misi ini. Ia kemudian memulai proses persiapan, melobi berbagai pihak yang akan dilibatkan, melakukan korespondensi dengan mereka, dan terlibat langsung dalam proses pelaksanaannya. Ted juga yang menuliskan dan mengedit laporan akhir misi ini, berdasarkan diskusi dan masukan dari semua anggota tim dan berbagai pihak lain yang terlibat. Peran Ted hamper tak tergantikan, dan tanpa dia misi ini mungkin tidak akan terjadi. Kami menyampaikan hormat dan terima kasih atas komitmen, dukungan dan kerja kerasnya.

Kami menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada para anggota misi, Bapak Won Soon Park, Bapak Jesse Robredo, Ibu Mely G. Tan, Ibu Saparinah Sadli, dan Bapak Sutandyo Wignyosoebroto atas kesediannya menyumbangkan secara suka rela waktu, energi dan pikiran mereka untuk mencoba mencari pemecahan masalah. Kami juga sangat menghargai kesediaan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan atas keterlibatannya sebagai lembaga dalam misi ini. Selain itu, kesediaan berbagai individu dan lembaga, terutama para korban kekerasan negara ini untuk memberikan informasi dan masukan kepada para anggota tim telah memungkinkan misi ini menyusun laporan dan rekomendasi yang kuat dan terfokus. Sumbangan mereka sangat berharga.

Terima kasih kami sampaikan untuk bantuan pendanaan yang diberikan oleh Asian Coalition for Housing Rights (ACHR). Kami juga menyampaikan penghargaan kepada Somsook Boonyabancha untuk dorongan dan dukungannya. Terima kasih khusus juga kami sampaikan untuk bantuan riset, administrasi dan logistik yang dilakukan oleh Rin Hindriyati dan Hasudungan Sirait. Dorongan, masukan ide dan bantuan dari Na Hyo-woo dari LOCOA dan banyak teman lainnya juga telah menyumbang bagi keberhasilan kerja misi ini. Kami sungguh berharap bahwa hasil kerja dan rekomendasi misi ini akan memberikan pelita yang menuntun kita

melangkah menuju masa depan yang lebih baik bagi mereka yang miskin dan termarginalkan.

Jakarta, 9 November 2001

wardah hafidz  
coordinator  
urban poor consortium

**LAPORAN MISI PENCARI FAKTA TENTANG KEKERASAN NEGARA TERHADAP RAKYAT  
MISKIN KOTA DI JAKARTA  
4 - 9 NOVEMBER 2001**

**Latar Belakang**

Penindasan sangat intensif yang dilakukan oleh penguasa kota Jakarta terhadap rakyat miskin kota di Jakarta dalam bentuk perampasan alat kerja dan kehidupan mereka, penangkapan dan penahanan terhadap mereka yang memprotes atau melawan, dan penggusuran dan penghancuran kampung serta rumah-rumah mereka yang dimulai Agustus 2001 terus berlangsung sampai hari ini.

Penguasa kota metropolitan Jakarta telah menyusun satu rancangan terinci sepanjang semester II 2001, dengan November sebagai batas akhir, untuk membersihkan Jakarta dari orang dan perkampungan miskin. Operasi ini melibatkan ribuan petugas Trantib, ratusan polisi dan tentara, semuanya dilengkapi dengan gas airmata, senapan dan pentungan, truk-truk, mobil bak terbuka dan mobil polisi.

Sejak Agustus 2001, penggarukan becak, penggusuran fasilitas usaha kaki lima, cucian mobil, penangkapan anak-anak jalanan, pengamen, pengemis, pengasong dan lainnya yang melakukan kegiatan ekonomi informal di jalanan, penggusuran kampung-kampung miskin dan ke(pem)bakaran di kampung-kampung miskin menjadi peristiwa sehari-hari yang dialami rakyat miskin kota di Jakarta. Penggarukan dan penggusuran tidak hanya dilakukan siang hari, tetapi juga tengah malam sampai fajar, ketika rakyat sedang tidur dan seharusnya merasa aman dan tenang terlindungi. Penguasa kota juga menggunakan sentimen etnis dan agama untuk mengadu sesama orang miskin misalnya, Betawi versus non-Betawi, Muslim versus Kristen, selain juga penggunaan preman untuk meneror rakyat miskin. Kelompok paling rentan dalam komunitas termasuk di antaranya Perempuan dan anak-anak adalah pihak yang menderita paling berat dan terlanggar hak asasinya dalam kasus-kasus ini.

Dalam melaksanakan penggusuran dan penggarukan serta penangkapan, penguasa Jakarta menggunakan landasan Perda dan Undang-Undang dengan alasan 'ketertiban' dan 'kepentingan umum, di antaranya Perda 11/1988 dan Keppres No. 11/1993 tentang pemanfaatan lahan publik untuk kepentingan umum.

Perda 11/1988 merupakan instrument legal yang sangat sakti: dengannya Pemda bisa melarang pembuatan, penjualan dan pengoperasian becak di wilayah Jakarta, merampas alat usaha rakyat miskin, menggusur kampung-kampung di bantaran sungai dan rel kereta tanpa harus memberikan alternatif pemecahan atau ganti rugi. Perda yang sama juga melarang pekerja seks perempuan melakukan pekerjaannya dan memberikan landasan hukum bagi aparat Pemda untuk menyapu mereka dari Jakarta. Pada hal, tindakan ini bertentangan dengan Undang-Undang Pidana yang tidak melarang orang bekerja sebagai pekerja seks.

Selain itu, Keppres No.55/1993, dengan alasan kepentingan umum dapat digunakan sebagai landasan untuk mengambil alih lahan yang sudah ditinggali rakyat selama bertahun-tahun, mengkriminalkan mereka dan menggusur mereka tanpa harus memberikan ganti rugi.

Organisasi Rakyat, NGO, berbagai kelompok dan individu pendukung civil society, dan rakyat miskin kota di Jakarta yang menjadi korban langsung dari Perda 11/1988 telah secara lisan maupun tertulis menunjukkan dampak negative dari Perda ini terhadap rakyat miskin. Mereka melobi penguasa Jakarta (Pemda dan DPRD) agar Perda ini dihapus atau direvisi sehingga lebih memperhatikan kepentingan rakyat miskin, namun para penguasa kota tidak hanya menolak menghapusnya tetapi justru menggunakan peraturan ini sebagai landasan kebijakan dan tindakannya memerangi rakyat miskin kota di Jakarta.

Jelas sekali bahwa ribuan keluarga telah menjadi korban kekerasan negara ini. Tindakan Pemda DKI ini dikatakan sebagai kekerasan negara karena pemerintah, baik lokal maupun nasional, baik secara sengaja (commission) maupun tidak sengaja (omission) dengan menggunakan kebijakan, peraturan, aparat dan dana negara, melakukan tindakan-tindakan yang mengingkari atau melanggar hak-hak rakyat, termasuk di dalamnya hak atas perumahan, atas kehidupan yang damai, hak atas pekerjaan dan berbagai hak asasi lainnya.

Pelanggaran hak rakyat miskin secara sengaja (commission) berarti bahwa penguasa telah dengan sengaja menggunakan peraturan yang ada, seperti misalnya Perda No. 11/1988 untuk menggaruk dan merampas sarana kehidupan rakyat miskin, menangkap dan menahan mereka yang memprotes atau melawan, dan menggusur perumahan dan kampung tinggal mereka tanpa proses musyawarah sebagaimana ditentukan dalam peraturan yang berlaku dan tanpa kompensasi. Penguasa juga menggunakan aparat negara seperti polisi, tentara, petugas Trantib dan jaksa serta hakim untuk mendukung kebijakannya menggusur dan membersihkan kota dari orang-orang miskin.

Negara melakukan pelanggaran secara tidak sengaja (omission) jika pemerintah, walaupun mengetahui adanya tindakan kekerasan terhadap rakyat miskin, tetap diam membiarkan dan mentoleransi tindakan tersebut, dan tidak berusaha menghentikannya, tidak memperhatikan atau mengabaikan protes dan tuntutan rakyat miskin yang menjadi korban, para aktivis maupun NGO yang menyuarakan penderitaan rakyat miskin tersebut.

Setelah semua usaha ditempuh untuk menghentikan kekerasan Negara tersebut di antaranya, dengan cara melakukan lobi kepada Gubernur DKI Jakarta, DPRD, dan Presiden agar dilakukan dialog, demonstrasi, tekanan lewat media massa dan berbagai cara lainnya, kelompok-kelompok rakyat, NGO dan berbagai kelompok civil society lainnya akhirnya memutuskan untuk mengundang satu misi pencari fakta internasional yang beranggotakan beberapa orang terkemuka tingkat Asia yang dikenal independensi, keterbukaan dan komitmen serta kinerjanya dalam masalah-masalah hak asasi.

Pada akhir September 2001, UPC dan beberapa NGO Indonesia lainnya membahas rencana ini dengan Asian Coalition for Housing Rights (ACHR). Khususnya program Eviction Watch and Housing Rights program, untuk mendapatkan bantuan internasional menghadapi meningkatnya kekerasan Negara terhadap rakyat miskin kota di Jakarta. UPC dan ACHR akhirnya setuju untuk membentuk tim pencari fakta internasional dengan anggota dari Indonesia dan luar Indonesia.

ACHR menginformasikan hal ini kepada PBB, dalam hal ini, Special Rapporteur on the Right to Adequate Housing yang berada di bawah the Office of the UN High Commissioner for Housing Rights tentang

pelanggaran terhadap hak rakyat atas perumahan yang terjadi di Jakarta, dan rencana adanya tim pencari fakta ini. Rappporteur PBB menyatakan bahwa OHCHR telah mengetahui situasi pelanggaran hak asasi yang makin memburuk terhadap hak rakyat di Jakarta tersebut, dan meminta laporan misi pencari fakta dikirimkan kepada mereka. Berdasarkan bahan laporan tersebut, OHCHR akan menindak-lanjuti dengan membentuk misinya sendiri.

Atas undangan UPC dan ACHR, Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan Indonesia berperan-serta dalam misi ini, dengan memberikan perhatian khusus pada dampak kekerasan negara tersebut kepada Perempuan dan anak-anak.

## Tujuan

Tujuan dari misi pencari fakta adalah berikut:

1. untuk mengumpulkan informasi dari berbagai pihak di Jakarta, termasuk di antaranya rakyat miskin dan para pekerja sector informal, NGO, pejabat pemerintah kota dan nasional, akademisi, dan berbagai pihak yang terkait lainnya, mengenai tindakan Pemda membersihkan kota dari orang-orang miskin secara paksa, dampaknya terhadap kota dan terutama terhadap kelompok-kelompok marginal yang ada di dalamnya;
2. memahami dampak penggarukan dan penggusuran terhadap rakyat miskin kota Jakarta, termasuk di dalamnya dampak terhadap Perempuan dan anak-anak;
3. mengajak NGO, rakyat miskin dan para korban, berbagai organisasi dan kelompok civil society, lembaga dana dan pemerintah untuk bertukar pikiran dalam upaya menemukan pemecahan baik jangka pendek maupun jangka panjang dari masalah yang dihadapi rakyat miskin kota Jakarta.
4. membuat sejumlah rekomendasi kepada pemerintah local Jakarta maupun nasional, organisasi dan kelompok civil society dan para pimpinan agama di Jakarta;
5. menyampaikan laporan hasil kerja tim kepada masyarakat dan media massa.

## Anggota Tim

Tim pencari fakta ini beranggotakan para individu berikut:

- **Won Soon Park**, seorang pengacara hak asasi yang sudah tidak berpraktek lagi tetapi menjadi direktur eksekutif sebuah NGO Korea terkemuka, Peoples Solidarity for Participatory Democracy (PSPD);
- **Jesse Robredo**, walikota Naga City di Filipina selatan, penerima penghargaan best practice UNCHS-DUBAI International Award pada tahun 1998 dan hadiah Ramon Magsaysay Award pada tahun 2000;
- **Soetandyo Wignyoebroto**, anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan professor ternama dari Universitas Airlangga, Surabaya;
- **Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, Indonesia**, yang diwakili oleh Ibu Saparinah Sadli, profesor psikologi Universitas Indonesia dan Ketua Komnas Anti Kekerasan terhadap

Perempuan; dan Ibu Mely G. Tan, PH.D, seorang ahli sosiologi dan peneliti masalah-masalah perkotaan; serta **Ms. Dewi Novrianti** dan **Titiana Adinda** yang membantu sebagai staf.

Para anggota misi telah dikenal luas independensi dan sikap jujur serta adilnya. (Annex: Curriculum Vitae)

### **Proses kerja Misi**

Para anggota misi melakukan kegiatan berikut:

- membaca bahan dan data lapangan yang telah dikumpulkan oleh staf UPC dan bahan dari media massa termasuk video film tentang peristiwa-peristiwa penggarukan alat usaha orang miskin dan penggusuran kampung-kampung miskin di Jakarta.
- membaca dan mempelajari konvensi dan ketentuan-ketentuan internasional tentang hak asasi yang dikeluarkan oleh berbagai pihak termasuk di dalamnya instrument dari the Office of the High Commissioner for Human Rights.
- melakukan wawancara langsung dengan para korban dan mengunjungi kampung-kampung yang digusur, juga mengunjungi para tukang becak yang ditahan di Polda Metro Jaya karena melakukan protes dan perlawanan dalam peristiwa penggarukan becak.
- mempelajari dan berdiskusi dengan para ahli hukum tentang undang-undang dan peraturan yang berlaku di Indonesia dan Jakarta yang berkaitan dengan permasalahan yang menjadi focus misi yaitu, perampasan sarana hidup dan penggusuran paksa kampung-kampung miskin.
- berdialog dengan para anggota organisasi civil society dan para intelektual.
- bertemu dan berdialog dengan wakil Bank DUnia, ADB dan para delegasi Amerika yang menghadiri pertemuan CGI ke 11 di Jakarta.
- bertemu dengan berbagai aparat pemerintah yaitu, Menteri Kimpraswil, Menteri Pemberdayaan Perempuan, dan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Namun, sangat disayangkan bahwa walaupun telah berkali-kali diminta, pertemuan dengan Gubernur DKI Jakarta tidak terjadi; Gubernur hanya menugasi Kepala Bappeda untuk menemui anggota misi ini.
- wawancara dengan media massa melalui konferensi pers, dialog langsung di televise dan wawancara.

Misi ini berlangsung dari 4-9 November 2001 (Annex: Mission Schedules)

### **Hasil Temuan Misi**

Berdasarkan telaah bahan, kunjungan lapangan dan wawancara dengan berbagai pihak dari berbagai latar belakang, berikut adalah temuan yang dapat dikumpulkan oleh misi ini:

- **Penggarukan dan penggarukan dalam skala yang masif.** Sejak 1999, Pemda Jakarta telah melakukan penggarukan dan perusakan sarana kehidupan rakyat miskin kota Jakarta dalam skala yang masif. Data



yang dikumpulkan oleh UPC dan Ngo lain di Jakarta menunjukkan bahwa dalam kurun waktu Januari sampai September 2001, sebanyak 49,315 penarik becak, pedagang kaki lima dan pekerja cucian mobil telah kehilangan pekerjaan. Jika rata-rata mereka mempunyai anggota keluarga 3 orang, seorang istri dan dua anak, maka sejumlah 197,260 orang telah kehilangan sarana hidupnya. Pada Oktober 2001, Pemda Jakarta melaporkan melalui media massa bahwa mereka telah menggaruk 11,400 becak, dan akan merumponkan mereka di laut.

Dari sejak Agustus 2001 sampai saat terjadinya pertemuan CGI 11 di Jakarta pada awal November 2001, dan sampai laporan ini ditulis, Pemda telah melakukan penggusuran paksa atas kampung-kampung miskin dalam skala yang massif yang berakibat terdusurnya ribuan orang miskin dan keluarga mereka. Sejak Januari sampai Oktober 2001, UPC mencatat terdusur dan dihancurkannya 5,785 rumah di Jakarta, artinya sekitar 23,140 orang kehilangan tempat tinggal dan kampungnya. Hanya selama bulan Oktober saja, tercatat 2,470 keluarga atau sekitar 9,880 orang terusir dari tempat tinggalnya karena penggusuran paksa atau ke(pem)bakaran, atau kombinasi keduanya (Annex: Matrix).

Menurut Menteri Pemberdayaan Perempuan, sekarang ini telah terdapat 1.2 juta orang di Indonesia yang menjadi pengungsi, terdusur atau terusir dari tempat asalnya. Penggusuran dan pengusiran yang terjadi di Jakarta tentu menambah jumlah yang sudah sangat besar tersebut.

Secara umum Pemda DKI Jakarta menggunakan Perda 11/1988 sebagai landasan hukum untuk kebijakan menjaga keamanan dan ketertiban kota, mencegah banjir, mengatasi kemacetan lalu lintas, menghentikan atau mengurangi migrasi ke Jakarta, dan menurunkan tingkat kejahatan.

Menurut pendapat Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, 65% tenaga kerja Indonesia berada di sector informal (data statistik pemerintah tahun 1999 menunjukkan angka 56.88%). Maka sangatlah tepat jika Menteri Tenaga Kerja menyesali tindakan Pemda Jakarta yang memperburuk tingkat pengangguran di Jakarta, dan kenyataan bahwa sarana produktif kehidupan rakyat dihancurkan secara semena-mena.

Walaupun pemberitahuan berupa Surat Perintah Bongkar (SPB) diberikan kepada warga yang kampungnya akan digusur, Pemda tidak melakukan musyawarah dengan warga untuk membicarakan alasan penggusuran dan alternative pemukiman sebagai gantinya. Banyak warga tidak mendapatkan kompensasi atau relokasi, kecuali hanya uang santunan untuk biaya mengangkut harta benda warga pindah dari tempat dia digusur. Sebagian warga memang menerima kompensasi atau ganti rugi, tetapi tidak ada musyawarah tentang berapa besar ganti rugi yang disepakati, dan jumlah yang diterima sangat kecil dibanding nilai harta benda yang hilang dan hancurnya kohesi social dan kehidupan bersama warga. Tidak hanya rumah yang diahancurkan, tetapi juga masjid, gereja, sekolah dan sarana umum dan social yang telah dibangun sendiri oleh warga.

- **Perempuan dan Anak.** Saat misi ini berlangsung, data tentang jumlah perempuan dan anak-anak yang menjadi korban dan menderita karena kekerasan yang terjadi sedang dikumpulkan. Namun, dari perkiraan kasar berdasarkan hasil wawancara dengan para korban Perempuan dan anak-anak menunjukkan bagaimana kedua kelompok social ini sangat menderita dan menanggung beban terberat. Banyak Perempuan kehilangan

sarana kehidupannya ketika rumahnya dihancurkan, karena rumah kebanyakan mereka gunakan juga untuk tempat membuka warung kelontong, bekerja menerima jahitan, memasak kue untuk dijual, dan berbagai kegiatan lainnya. Perempuan ternyata tidak dikecualikan dari tindak kekerasan yang dilakukan aparat Pemda ketika mereka melakukan penggusuran. Sebagai misal, dalam kasus penggusuran di Kampung Rawa Das, Pondok Kopi, Jakarta Timur, 5 dari 20 orang yang terluka adalah perempuan.

Pemda tidak menyediakan bantuan apapun untuk warga yang digusur karena dianggap menempati secara tidak sah tanah-tanah pemerintah. Karenanya, banyak anak yang terpaksa berhenti sekolah karena peralatan sekolah dan baju seragamnya ikut hancur bersama rumahnya, atau orang tuanya tidak bisa membayar uang sekolah karena tidak ada penghasilan lagi, atau karena sehari-hari tidak masuk sekolah ketika penggusuran berlangsung di kampungnya. Banyak anak-anak yang mengalami masalah kesehatan dan mengalami trauma karena melihat kekerasan yang berlangsung pada waktu penggusuran berlangsung.

- **Kekerasan.** Dalam banyak kasus, penggarukan dan penggusuran dilakukan dengan paksa dan kekerasan. Ratusan, bahkan kadang lebih dari seribu aparat gabungan yang terdiri atas polisi, petugas Trantib, dan tentara, bahkan kadang kelompok preman terlibat dalam proses penggusuran dan penggarukan. Dalam beberapa kasus, aparat menembakkan gas air mata dan peluru karet yang melukai sejumlah rakyat miskin yang digusur. Banyak warga miskin itu, termasuk di dalamnya Perempuan dan anak-anak, dipukuli dan luka-luka.

Pada kasus komunitas nelayan Ancol Timur, Jakarta Utara, misalnya, penggusuran dilakukan pada pagi subuh ketika para lelaki sedang ada di laut. Rumah-rumah yang ada dibakar oleh petugas Trantib yang datang. Seorang Perempuan yang sedang mengandung enam bulan dipukul dua kali di kepalanya. Warga yang lari ke masjid di kejar dan diserang. Pengalaman semacam itu sangatlah traumatik untuk perempuan dan anak-anak. Pemda memang menawarkan relokasi tetapi warga yang berjumlah 206 KK menolak karena tempat yang ditawarkan jauh dari laut, tempat kehidupan mereka. Saat misi ini berlangsung, mereka mengalami kesulitan mendapatkan air bersih dan sarana sanitasi. Anak-anak tidak bisa sekolah karena peralatan sekolah mereka hancur berantakan.

- **Perlawanan.** Proses yang semena-semena (tidak ada musyawarah, tidak ada alternatif yang ditawarkan) dan penanganan yang kasar dari pemerintah telah memicu terjadinya perlawanan keras dari rakyat miskin seperti para tukang becak, pedagang kaki lima, warga kamung miskin, dan lainnya. Perlawanan keras tersebut telah menyebabkan jatuhnya korban luka baik di pihak rakyat miskin maupun di pihak aparat Pemda. Dalam kasus perlawanan di Roxi, seorang petugas Trantib meninggal. Gas airmata digunakan oleh petugas, dan kendaraan dibalikkan dan dibakar oleh rakyat. Konflik fisik yang keras ini adalah gambaran tindakan penguasa kota yang memerangi rakyat miskinnya, semuanya terekam secara nyata dalam tayangan televisi dan liputan media massa cetak.
- **Tidak ada kompensasi ataupun pemukiman pengganti yang disediakan.** Sementara Pemda menyatakan bahwa mereka mempunyai sepuluh program untuk menangani permasalahan kemiskinan di wilayah DKI Jakarta,

namun mereka lebih memilih menggunakan Perda 11/1988 untuk melakukan penggarukan dan penggusuran paksa dalam skala massif untuk membuat kota menjadi indah dan bersih, untuk mengurangi tingkat kejahatan, mengembalikan ketertiban dan rasa aman warga kota, mengatasi masalah kemacetan jalan, dan mencegah migrasi ke kota Jakarta. Perda 11/1988 sama sekali tidak mengatur persoalan ganti rugi atau sarana perumahan ganti untuk mereka yang menjadi korban penerapan aturan tersebut. Sementara, sarana perumahan yang disediakan Pemda dalam bentuk rumah susun yang, bisa dijadikan alternatif rumah pengganti bagi yang tergusur, sulit dijangkau warga miskin karena sewanya Rp.80,000 - 120,000 per bulan, satu jumlah yang sangat tinggi untuk orang miskin yang penghasilan per harinya hanya Rp.6,000.

- **Prihatin.** Tim melihat dengan rasa prihatin yang dalam atas terus berlangsungnya penggusuran paksa yang dilakukan penguasa kota Jakarta terhadap penduduk miskin Jakarta dari pemukiman yang telah mereka tinggali sejak lama.

Andaikan pun alasan penggusuran yang dilakukan sah, Tim berpendapat bahwa pemindahan harus dilakukan dengan cara yang adil, berperikemanusiaan, partisipatif dan atas dasar musyawarah dan kesepakatan dengan warga. Misi berpandangan bahwa pemerintah daerah dan nasional harus menangani permasalahan ini dengan pendekatan yang lebih komprehensif, dengan menimbang baik kepentingan penguasa maupun kepentingan dan kebutuhan rakyat miskin. Dalam hal ini, Tim berpendapat bahwa pemerintah belum menggunakan semua kemungkinan alternative solusi yang tersedia, selain juga tidak memberikan alternative yang masuk akal kepada warga yang terkena dampak kebijakannya.

Tim mengecam keras tindakan kekerasan dan tidak berperikemanusiaan yang dilakukan penguasa kota dalam proses penggusuran dan penghancuran rumah dan pemukiman serta penghancuran sarana kehidupan rakyat miskin Jakarta.

Tim sangat heran dan shock dengan tidak adanya proses yang sangat tidak memadai (tidak ada kompensasi, tidak ada musyawarah, tidak ada upaya untuk mencapai consensus), pelaksanaan kebijakan yang sangat tidak berperikemanusiaan dan penggunaan kekerasan sebagai cara menggusur orang miskin dari rumah dan lingkungan kerja mereka.

- **Dampak yang sangat buruk terutama pada Perempuan dan anak-anak, khususnya anak perempuan.** Penggusuran paksa, khususnya di Ancol Timur, Jakarta Utara, menghadapkan para perempuan secara langsung kepada kekerasan, intimidasi dan terror, tanpa adanya perlindungan ataupun bantuan yang memadai. Di tenda-tenda sementara yang mereka dirikan setelah penggusuran terjadi, para perempuan berada dalam kondisi sangat tertekan, yang diperburuk oleh kemungkinan terjadinya kekerasan rumah tangga yang mungkin setiap saat bisa menimpa mereka. Bagi anak-anak, kekerasan seperti terjadi pada penggusuran paksa merupakan pengalaman traumatik yang berat. Untuk anak-anak, kenyataan bahwa mereka tidak bisa sekolah merupakan pelanggaran langsung terhadap hak dasar mereka untuk memperoleh pendidikan.
- **Pelanggaran Hukum Nasional dan Internasional.** Undang-undang Dasar 1945 (pasal 33) menyebutkan "Tanah, air dan kekayaan alam yang

terkandung di dalamnya dan terdapat di atasnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat." Sementara Undang-Undang Agraria (pasal 6) menyatakan: "Semua hak atas tanah mengandung di dalamnya fungsi sosial." Jelas tampak dari berbagai peraturan hukum ini bahwa kesejahteraan mayoritas rakyat merupakan pertimbangan utama dalam pengelolaan dan penggunaan tanah. Dalam kasus Jakarta, kelompok miskin mencapai sekitar 40 persen dari seluruh jumlah penduduk. Mereka adalah bagian dari sector informal di Indonesia yang mencapai 65% dari seluruh tenaga kerja yang ada, yang menyediakan jasa dan produk yang murah dan dibutuhkan oleh masyarakat.

Pemerintah Daerah Jakarta dan pemerintah nasional juga telah melanggar undang-undang tentang Real Estate dan Wilayah Pemukiman Indonesia yang menyatakan (Bab III, pasal 5): "Setiap warga Negara berhak untuk mendiami dan/atau menikmati dan/atau memiliki rumah yang layak, sehat, dalam lingkungan yang aman, harmonis dan teratur."

Pemerintah Daerah Jakarta, sebagai bagian dari Negara Indonesia, telah melanggar perjanjian internasional seperti Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia dan Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Pemda Jakarta juga telah melanggar Konvensi Internasional tentang Penghapusan segala bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW), dan Konvensi Hak-Hak Anak (CRC), sebagai perjanjian internasional yang mengikat pemerintah Indonesia karena yang bersangkutan telah ikut meratifikasi.

Pemerintah Daerah Jakarta melakukan penggarukan sepanjang waktu atas becak dari jalan-jalan di Jakarta artinya, telah melanggar hak para tukang becak untuk bekerja dan untuk mendapatkan perlakuan sesuai ketentuan hukum. Sebagai pencari nafkah utama dalam keluarga, kehilangan sumber nafkah yang dialami para tukang becak ini telah pula menghancurkan hak anggota keluarganya untuk bisa bertahan hidup dan hak anak-anaknya untuk mendapatkan pendidikan. Aparat Pemda memasuki rumah-rumah tinggal para penarik atau pemilik becak untuk merampas becak tanpa ada surat perintah penyitaan artinya, melanggar hak para tukang becak untuk mempunyai privasi dan keamanan di dalam rumahnya dan untuk mendapatkan perlakuan sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

Pemerintah Daerah Jakarta saat ini menahan 9 orang tukang becak dan 6 orang anak jalanan karena melakukan protes dan perlawanan artinya, telah melanggar hak mereka untuk menyatakan pendapat.

Pemerintah Daerah Jakarta dan pemerintah nasional, secara tidak langsung (by omission), melanggar berbagai perjanjian internasional seperti Konvensi Penghapusan segala bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan yang menyatakan (pasal 14.2 (h)): "Lembaga-lembaga negara harus melakukan segala cara yang diperlukan untuk menghapuskan diskriminasi terhadap Perempuan ... dan harus memastikan bahwa hak mereka ... untuk mendapatkan kondisi kehidupan yang layak, khususnya dalam kaitan dengan tersedianya perumahan. Pemda Jakarta juga telah melanggar Konvensi Hak-Hak Anak yang menyatakan (Pasal 27.3): "Lembaga-lembaga pemerintah sesuai kondisi nasional dan sesuai kemampuannya, harus melakukan segala cara untuk membantu para orang tua dan pihak-pihak lain yang bertanggungjawab untuk mewujudkan hak

tersebut dan di mana diperlukan memberikan bantuan material dan dukungan program, terutama dalam kaitannya dengan nutrisi, pakaian dan perumahan."

Komisi PBB untuk Hak Asasi, dalam resolusinya pada 10 Maret 1993 menyatakan bahwa "praktek penggusuran paksa merupakan pelanggaran yang berat terhadap hak asasi manusia, terutama hak untuk mendapatkan perumahan yang layak." Deklarasi ini menggaris-bawahi Agenda 21 yang disahkan oleh Konferensi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan pada 1992 yang menyatakan (paragraph 7.9) "Rakyat harus dilindungi secara hukum dari tindak penggusuran yang tidak adil dari rumah tinggal atau tanah mereka." Deklarasi ini telah dikuatkan oleh berbagai resolusi PBB yang menyusul setelah itu, seperti misalnya resolusi yang dikeluarkan oleh Sub-Komisi PBB untuk Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan bagi Minoritas, Komite PBB untuk Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, dan Komisi PBB untuk Pemukiman Manusia.

The UN Office of the High Commissioner for Human Rights dalam terbitannya 'The Right to Adequate Housing' (halaman 17-19) menyatakan: "Berbagai lembaga hak asasi manusia PBB telah menyatakan bahwa pemerintah ada kemungkinan melakukan pelanggaran terhadap hak atas perumahan. ... sampai saat ini, PBB hanya menganggap pelanggaran terhadap hak perumahan terjadi jika terjadi penggusuran paksa yang dilakukan atau ditolerir oleh Negara. ... Tindakan-tindakan lain yang tidak langsung yang dapat dianggap melanggar hak perumahan, di antaranya: tindakan diskriminasi rasial atau berbagai bentuk diskriminasi lainnya dalam lingkup persoalan perumahan; pembongkaran atau penghancuran rumah sebagai cara menghukum; tidak melakukan 'langkah-langkah yang diperlukan'...; tidak melakukan perubahan atau penghapusan peraturan hukum yang bertentangan dengan Konvensi; atau tidak memberikan sarana perumahan dasar bagi sejumlah individu tertentu."

Sekretaris Jendral PBB dalam laporan kepada Komisi Status Perempuan tahun 1994 menyatakan bahwa penggusuran dan pengusiran harus dihindari, karena secara khusus hal itu akan meningkatkan kerentanan perempuan dan anak-anak dan karena perempuan menanggung derita dan trauma terberat akibat penggusuran atas komunitasnya.

Akses dan control atas tanah, harta milik dan rumah merupakan unsure-unsur tak terpisahkan dari keseluruhan kehidupan kaum Perempuan, yang pada gilirannya sangat menentukan bagi keberlangsungan pemukiman manusia di dunia saat ini. Status kepemilikan yang jelas atas unsure-unsur dasar tersebut sangat penting bagi keamanan ekonomi dan fisik Perempuan dan bagi upaya perubahan ke arah kesetaraan dalam relasi gender. Dalam Pasal 6.2 Konvensi Hak-Hak Anak disebutkan bahwa "lembaga-lembaga pemerintah harus memastikan sejauh mungkin keberlangsungan hidup dan perkembangan anak," dalam hal ini, hak anak atas perumahan dan lingkungannya berkait secara integral. Hak-hak asasi ini sangat esensial bagi perkembangan kognitif, fisik, kultural, emosional dan sosial anak, terutama karena anak-anak sangat mudah terpengaruh secara negatif oleh kondisi lingkungan hidup yang tidak layak dan tidak aman.

Dokumen tentang Penggusuran Paksa dan Hak Asasi (The document Forced Evictions and Human Rights) yang diterbitkan the Office of High Commissioner for Human Rights PBB menyatakan: "Jika hak atas perumahan yang layak merupakan hak asasi yang nyata-nyata dilanggar ketika tindakan penggusuran paksa dilakukan, sesungguhnya masih ada lagi sejumlah hak yang dilanggar oleh tindakan itu. Hak untuk mempunyai kebebasan berpindah dan memilih tempat tinggal ... secara praktis sangat tidak berarti ketika orang secara paksa digusur dengan kekerasan, bulldozer dan intimidasi - hak asasi untuk hidup, hak untuk mengekspresikan diri dan untuk mengikuti satu organisasi berdasar pilihan bebas, hak budaya untuk mendapat informasi dan berpartisipasi, hak mendapatkan pendidikan (bagi anak-anak dalam situasi penggusuran), hak untuk bekerja, hak atas kesehatan, hak atas kehidupan keluarga, hak atas privasi dan rasa aman.

Komisi PBB untuk Hak Asasi menekankan, dan ini mencakup juga hukum Indonesia mengenai otonomi daerah "bahwa pada akhirnya tanggungjawab hukum untuk mencegah agar penggusuran paksa tidak terjadi terletak di tangan pemerintah" (UNCHR Resolution 1993/77).

## **REKOMENDASI**

Berdasarkan hasil penemuan misi dan diskusi dengan berbagai pihak, berikut adalah rekomendasi misi.

### **Jangka Pendek**

1. Diberlakukannya 100 hari moratorium penggusuran dan penggarukan, dimulai dari bulan Puasa Ramadhan, dan berlanjut sampai setelah Ied al Fitr, Natal dan Tahun Baru. Selama masa tersebut, satu dialog konstruktif dan peninjauan kembali berbagai undang-undang dan peraturan, kebijakan dan rencana yang berkait dengan rakyat miskin kota Jakarta hendaknya dilakukan, dengan menyertakan kelompok-kelompok masyarakat dan civil society.

Departemen-departemen pemerintah, termasuk di antaranya, Departemen Kimpraswil, pemberdayaan Perempuan dan tenaga kerja, yang telah menyatakan keprihatinannya mengenai terjadinya pelanggaran atas hak atas perumahan dan hak kerja, secara sungguh-sungguh telah bersedia memfasilitasi proses moratorium tersebut. Mereka juga bersama-sama berharap agar Presiden Indonesia dan anggota kabinet lainnya memberikan perhatian kepada situasi buruk yang dialami rakyat miskin kota di Jakarta dan mendorong dilakukannya moratorium dan dilakukannya dialog.

2. Perlu dilakukan dialog atau serangkaian dialog yang diikuti oleh pemerintah DKI Jakarta, departemen atau kementerian terkait, organisasi-organisasi rakyat miskin kota, para NGO pendampingnya, dan para pelaku lainnya untuk membahas permasalahan yang terjadi dan bersama-sama mencari alternatif pemecahan yang komprehensif, inklusif dan kreatif.

Dalam hal ini, sekali lagi, Menteri Kimpraswil, Pemberdayaan Perempuan dan Tenaga Kerja diharapkan dapat mendorong terjadinya

dialog ini. Komnas HAM, terutama tim ECOSOC, Komnas Anti Kekerasan terhadap Perempuan, dan Komnas Anak dapat menjadi pihak yang mengkoordinasi proses dialog.

3. Agar penggusuran paksa tidak terjadi lagi di masa datang, Pemerintah Daerah Jakarta harus menyediakan lahan bagi pemukiman rakyat miskin kota di Jakarta, dan melegalkan kegiatan ekonomi informal yang menjadi sumber nafkah utama rakyat miskin kota.

#### **Jangka Menengah dan Panjang**

4. Perlu dilakukan investigasi gabungan oleh pemerintah daerah Jakarta dan organisasi-organisasi civil society yang menyertakan juga lembaga-lembaga pemerintah tingkat nasional, seperti Komnas HAM, Komnas Anti Kekerasan terhadap Perempuan dan Komnas Anak, dan selanjutnya membawa perkara ini ke pengadilan agar pihak-pihak yang telah melakukan tindak kekerasan dan melanggar hak asasi rakyat miskin kota di Jakarta, khususnya hak bekerja dan hak rumah serta berbagai hak asasi lainnya mempertanggungjawabkan tindakannya secara hukum.
5. DPRD DKI Jakarta hendaknya menghapus peraturan yang merugikan kepentingan rakyat miskin kota, seperti Perda 11/1988 dan menggantinya dengan peraturan yang tidak bertentangan dengan hukum nasional dan internasional, dan dilakukan langkah-langkah tegas untuk pelaksanaan peraturan dan tindakan hukum kepada yang melanggar, termasuk adanya akuntabilitas dari para aparat pemerintah.

Tim meminta kepada individu anggota DPRD DKI Jakarta untuk memberikan simpatinya kepada rakyat miskin kota Jakarta dengan cara menghapus peraturan-peraturan yang anti rakyat miskin dan menggantinya dengan peraturan dan hukum yang berpihak kepada rakyat miskin.

Tim juga meminta kepada pihak eksekutif DKI Jakarta untuk meninjau kembali peraturan tentang penanganan penggusuran (dengan prinsip toleransi maksimum) dan memastikan agar aparat pelaksana penggusuran sungguh-sungguh menaati peraturan dan prosedur yang sudah digariskan.

6. Perlu dilakukan peninjauan kembali hukum dan petunjuk pelaksanaan yang berkaitan dengan hak atas perumahan yang layak dan tentang penggusuran, seperti Keppres No. 55/1993, dan melakukan amandemen di mana diperlukan. DPR Nasional juga perlu menyusun undang-undang yang menjamin adanya satu paket yang komprehensif tentang hak pemilikan tanah bagi rakyat miskin kota, dan mengatur soal pemberian kompensasi yang layak bagi keluarga yang terkena, jika penggusuran tidak terhindarkan, dan prosedur yang adil dan berperikemanusiaan yang sejalan dengan prinsip-prinsip hak asasi internasional.

Perlu dilakukan penyelesaian bersama oleh otoritas nasional dan daerah atas adanya berbagai peraturan daerah yang bertentangan dengan undang-undang dasar dan peraturan lain yang lebih tinggi,

dengan perubahan yang pada prinsipnya berpihak kepada rakyat miskin dan memberikan ruang partisipasi kepada perempuan.

7. Program pengentasan kemiskinan pemerintah di tingkat local dan nasional harus difokuskan pada pemberian rasa aman kepada rakyat miskin, khususnya rakyat miskin kota: rasa aman tinggal dalam arti adanya hak penguasaan tanah untuk tempat tinggal, dan rasa aman bekerja, tercakup dalam hal ini dilakukannya legalisasi sector informal yang merupakan kegiatan ekonomi utama rakyat miskin kota. Selanjutnya, pemerintah local dan nasional hendaknya mengalokasikan dana yang cukup dari anggaran APBD dan APBN, termasuk juga dana pinjaman dan hibah dari lembaga multilateral atau bilateral yang diperuntukkan bagi pengentasan kemiskinan untuk dua focus di atas.

Penerapan oleh pemerintah nasional kebijakan perumahan nasional yang partisipatif, inklusif dan keratif, termasuk di dalamnya solusi-solusi permukiman yang peka lingkungan, sensitive gender dan dalam jangkauan daya beli rakyat miskin kota.

8. Dilaksanakannya mekanisme yang sudah ada yang memungkinkan terjadinya dialog konsultatif secara periodik dan di saat-saat mendesak antara pemerintah, rakyat miskin kota dan berbagai kelompok civil society mengenai berbagai persoalan kota yang menyangkut kepentingan public, dengan berpegang pada prinsip-prinsip transparansi dan partisipasi.
9. Mahkamah Agung perlu mengeluarkan petunjuk pelaksanaan agar menjamin dihormatinya prinsip-prinsip dan instrument hak-hak asasi local dan internasional, khususnya hak asasi atas perumahan dan kerja.
10. Partai-partai politik perlu membentuk komite khusus untuk mempelajari masalah-masalah kemiskinan kota dan penggusuran, untuk kemudian menyusun peraturan dan undang-undang, setelah sebelumnya melakukan konsultasi partisipatif dengan rakyat miskin kota dan kelompok-kelompok civil society, untuk mengamandemen dan The formation by political parties of special committees to look into the issues of urban poverty and evictions, to formulate bills after adequate consultations with the urban poor and civil society organizations have been conducted, to amend and memperbaiki undang-undang yang ada agar sesuai dengan prinsip-prinsip yang berlaku secara internasional.
11. Dibentuknya tim oleh Komnas HAM, Komnas Anti Kekerasan terhadap Perempuan dan Komnas Anak yang memonitor ditaatinya peraturan dan prosedur pelaksanaan penggusuran ketika penggusuran terpaksa terjadi dengan perhatian khusus pada dampaknya terhadap Perempuan dan anak-anak.
12. Diadakannya konsultasi, kaukus dan dialog yang difasilitasi oleh UNDP, ILO, dan berbagai organisasi bilateral lainnya dan dihadiri oleh wakil-wakil pemerintah local dan nasional, organisasi-organisasi rakyat miskin kota dan berbagai kelompok civil society untuk mendorong adanya agenda pengentasan kemiskinan secara prospektif dan konstruktif.



13. Dilakukannya misi pencari fakta oleh the Office of UN High Commissioner for Human Rights, khususnya Special Rapporteur on the Right to Adequate Housing untuk memverifikasi laporan yang dibuat oleh organisasi-organisasi civil society tentang pelanggaran hak asasi rakyat miskin kota di Jakarta oleh negara, dan memastikan tingkat pelanggaran yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah Jakarta dan pemerintah nasional, termasuk berbagai aparat keduanya, dan untuk memberikan rekomendasi kepada pemerintah daerah Jakarta and nasional tentang bagaimana hak-hak rakyat miskin atas perumahan dan kerja dapat dilindungi dan dikuatkan.
14. Pembentukan komite khusus oleh para pimpinan dan lembaga-lembaga agama - Islam, Katolik, Protestan, Buddha, Hindu dan Konfusius - The formation by religious leaders and institutions - yang bertugas menangani pemberian pertolongan cepat kepada para korban penggarukan dan penggusuran, dengan perhatian khusus pada Perempuan dan anak-anak di Jakarta khususnya, dan menangani masalah-masalah kemiskinan kota dan penggusuran, serta memberikan fatwa etik kepada pemerintah daerah dan nasional agar membuat mereka menghentikan penggarukan dan penggusuran yang terus berlangsung, dan sebagai gantinya menguatkan penghormatan kepada hak-hak rakyat miskin, seperti hak perumahan dan hak kerja.

**Penandatanganan:**

Mr. Won Soon Park  
Direktur Eksekutif  
People's Solidarity for Participatory Democracy (PSPD)  
Korea

Mr. Jesse Robredo  
Walikota  
Naga City, Philippines

Mr. Soetandyo Wignyosoebroto  
Profesor  
Universitas Airlangga  
Surabaya, Indonesia  
dan  
Anggota Komnas HAM

Mrs. Saparinah Sadli  
Ketua  
Komnas Anti Kekerasan terhadap Perempuan  
Indonesia

Ms. Mely G. Tan  
Anggota  
Komnas Anti Kekerasan terhadap Perempuan  
Indonesia

November 9, 2001  
Jakarta, Indonesia

## Rekomendasi Komnas Perempuan Mengenai Rencana Penggusuran oleh Pemda DKI

### I . Latar Belakang

Krisis ekonomi 1998 meningkatkan kemiskinan yang berakibat pada semakin tingginya migrasi masyarakat dari luar Jakarta untuk mempertahankan hidup. Masyarakat kemudian menempati lahan-lahan tidur untuk berkebun dan tempat tinggal. Masyarakat juga menempati area tepi sungai, area di bawah jalan layang, dan area di bawah aliran listrik.

Pemerintah merencanakan beberapa proyek untuk meningkatkan perekonomian dan infrastruktur kota Jakarta, dengan menghilangkan wilayah kumuh, wilayah banjir dan kemiskinan. Proyek ini didanai oleh Bank Dunia, JBA dan APBN, yang kemudian berakibat langsung pada penggusuran. Antara lain; Proyek Banjir Kanal Timur DKI Jakarta yang akan menggusur 3.167.614 M2 luas tanah dengan dana Rp. 1.712.105.700. (*sumber : Memoranda APBD DKI Jakarta tahun 2003, Buku I*)

Dalam melaksanakan penggusuran pemerintah menggunakan landasan peraturan Perda 11 tahun 1988 tentang tertib bangunan dan tertib saluran di DKI Jakarta dan Keppres No. 11/1988 tentang pemanfaatan lahan publik untuk kepentingan umum. Dengan Perda 11/1988 Pemda bisa menggusur kampung-kampung di bantaran sungai dan rel kereta tanpa harus memberikan alternatif pemecahan atau ganti rugi. Selain itu, Keppres No. 55/1993, dengan alasan kepentingan umum dapat digunakan sebagai landasan untuk mengambil alih lahan yang sudah ditinggali rakyat selama bertahun-tahun, mengkriminalkan mereka dan menggusur mereka tanpa harus memberikan ganti rugi. Demikian juga Perda no 7 tahun 1991 tentang bangunan dalam wilayah DKI Jakarta, (pasal 14) menyebutkan “Setiap bangunan yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana tercantum dalam ijin membangun atau penggunaannya harus dibongkar atau dilaksanakan penyesuaian-penyesuaian sehingga memenuhi ketentuan dalam perda ini, juga Keppres 52 tahun 1995 tentang reklamasi Jakarta Timur.

Adapun bentuk-bentuk penggusuran ini berupa :

- Menganulir kawasan pemukiman rakyat dan menyulapnya menjadi kawasan bisnis.
- Peralihan fungsi lahan secara paksa.
- Penggunaan alasan kepentingan umum dan lingkungan, misalnya melalui program normalisasi sungai.

Berdasarkan hasil monitoring UPC dalam rentang waktu Januari – Oktober 2003 ditemukan 11 kasus penggusuran di DKI Jakarta yang memakan korban 22046 jiwa/6469 KK; 4 kasus penggusuran paksa, 5 kasus penggusuran paksa disertai kekerasan dan intimidasi, 1 kasus penggusuran dengan kompensasi yang tidak memadai dan 1 kasus penggusuran dengan warga disuruh membongkar rumahnya sendiri.

Dengan korban yang begitu tinggi –untuk di DKI Jakarta saja—, tidak mengherankan pemerintah Indonesia menjadi Juara Penggusuran Rumah bersama 2 negara lain yaitu Guatemala dan Serbia Montenegro. Kejuaraan ini diumumkan oleh COHRE (Center On Housing Rights and Evictions/Pusat Hak-hak atas Perumahan dan Penggusuran) sebuah organisasi yang peduli dengan isu penggusuran, berpusat di Jenewa (Swiss). Dalam pernyataannya Direktur Eksekutif Cohre, Scott Leckie menyampaikan “Meski beberapa pemerintah telah secara maksimal berupaya menghormati hak atas perumahan, namun tahun ini Indonesia, Gutemala, dan Serbia Montenegro mengemuka karena pelecehan yang mereka lakukan terhadap hak-hak perumahan. Indonesia terus menggusur rakyatnya di berbagai kota dengan cara-cara kekerasan, telah melakukan kejahatan yang berkaitan dengan penghilangan rumah di Aceh dan Papua Barat dan masih berhutang pada Timor-Timur

karena harus membayar kompensasi atas kerusakan yang telah dilakukannya terhadap lebih dari setengah perumahan di negara baru tersebut pada tahun 1999. (sumber : Laporan COHRE)

## II. Bentuk-bentuk Pelanggaran HAM pada proses penggusuran:

1. **Penggunaan senjata, bulldoser dan kekerasan**, dalam hampir setiap peristiwa penggusuran, negara dengan menggunakan aparat kepolisian, militer dan para militer telah melakukan penggusuran dengan pemaksaan, pengrusakan dan kekerasan, sehingga mengakibatkan hilangnya akses masyarakat pada sumber daya yang mereka miliki, perlukaan fisik dan perampasan rasa aman yang menimbulkan trauma pada masyarakat terutama perempuan dan anak.
2. **Situasi konfrontasi antara masyarakat dan aparat negara**, pemberlakuan penggusuran yang sering mengabaikan proses konsultasi dan solusi alternatif dengan masyarakat seringkali menimbulkan konfrontasi antara masyarakat dengan aparat yang memakan korban di kedua belah pihak, bahkan bisa sampai terbunuh.
3. **Tidak diberikan kompensasi dan Solusi alternatif**, pengabaian pemerintah terhadap kompensasi dan solusi alternatif ini sangat jelas dinyatakan dalam peraturan pemerintah No 11 tahun 1988 dan Keppres 55 tahun 1993.
4. **Perampasan penghidupan masyarakat**, fungsi tempat dan rumah yang digusur bagi masyarakat tidak hanya sebatas tempat tinggal, tetapi juga adalah tempat untuk sumber hidup, terutama bagi masyarakat yang membuka usaha warung, usaha jahit dll. Kehilangan tempat dan rumah bagi mereka adalah juga kehilangan sumber penghasilan hidup sehari-hari.

## III. Pelanggaran hak Anak dan Perempuan akibat Penggusuran

1. **Penggusuran mengakibatkan perempuan dan anak mengalami kekerasan, intimidasi, dan teror secara langsung tanpa perlindungan.** Bahkan pasca penggusuran – di penampungan/pengungsian-- perempuan dan anak mengalami *stress* tidak hanya akibat trauma pada proses penggusuran tapi juga dalam proses bertahan hidup di penampungan. Dalam situasi yang lebih sulit di penampungan perempuan juga menjadi lebih rentan mengalami kekerasan domestik.
2. **Perempuan dan anak perempuan juga menjadi lebih rentan mengalami kekerasan seksual.** Kekerasan seksual dapat terjadi pada proses konfrontasi penggusuran maupun di penampungan/pengungsian yang memang membuat mereka tidak memiliki ruang *privacy*.
3. **Bagi anak-anak peristiwa penggusuran menimbulkan traumatik yang berat sekaligus merampas hak mereka atas pendidikan,** sebab situasi ini mengakibatkan anak tidak dapat melanjutkan sekolah.
4. **Beban ganda**, secara konstruksi masyarakat, perempuanlah yang sehari-hari bertanggung jawab atas penyediaan makan dan minum keluarga, sehingga dalam situasi konflik ataupun di penampungan yang sulit, beban perempuan untuk menyediakan kebutuhan makan dan minum ini menjadi lebih berat.
5. **Hilangnya sumber hidup**, Penggusuran juga mengakibatkan hilangnya sumber hidup bagi perempuan, sebagaimana diketahui perempuanlah yang lebih banyak melakukan usaha informal –membuka warung, menerima jahitan— di tempat tinggal mereka.
6. **Hilangnya kepemilikan.**
7. **Hilangnya komunitas.**
8. **Hilangnya hak untuk dapat bernegosiasi untuk merencanakan kehidupan.**

## IV. Pelanggaran Hukum Nasional dan Internasional

Peristiwa penggusuran selain melanggar hak-hak dasar warga negara juga melanggar kesepakatan-kesepakatan internasional dan produk-produk hukum nasional. Pemerintah Daerah Jakarta dan

Pemerintah nasional secara tidak langsung (*by Omission*), melanggar berbagai perjanjian internasional seperti Deklarasi Hak Asasi Manusia Pasal 25 (1) yang menyebutkan “Setiap orang berhak atas taraf 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, mencapai usia lanjut atau keadaan lain yang mengakibatkan kekurangan penghasilan, yang berada di luar kekuasaannya”; Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Pasal 11 (1) “Negara-negara pihak pada konvenan ini mengakui hak setiap orang atas standar kehidupan yang memadai bagi masyarakatnya dan keluarganya, termasuk pangan, sandang, dan perumahan yang memadai, dan atas perbaikan kondisi kehidupan secara terus-menerus. Negara-negara pihak akan mengambil langkah yang tepat untuk memastikan terwujudnya hak ini, dengan mengakui, untuk maksud ini, arti penting yang esensial dari kerja sama internasional yang didasarkan pada kesepakatan bebas”; Konvensi Penghapusan Segala bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) yang telah diratifikasi menjadi UU No 7 tahun 1984, pada pasal 14 ayat 2 (h) menyatakan bahwa “Negara bertanggung jawab atas kondisi hidup yang layak, khususnya berkaitan dengan rumah tinggal bagi perempuan”; Konvensi Hak-hak Anak, pada Pasal 27 ayat 3 yang menyatakan “Lembaga-lembaga pemerintah sesuai kondisi nasional dan sesuai kemampuannya, harus melakukan segala cara untuk membantu para orang tua dan pihak-pihak lain yang bertanggung jawab untuk mewujudkan hak tersebut dan dimana diperlukan memberikan bantuan material dan dukungan program, terutama kaitannya dengan nutrisi, pakaian dan perumahan”.

Komisi PBB untuk Hak Asasi Manusia, dalam resolusinya pada 10 Maret 1993 menyatakan bahwa praktek penggusuran paksa merupakan pelanggaran yang berat terhadap hak asasi manusia, terutama hak untuk mendapatkan perumahan yang layak.” Deklarasi ini menggarisbawahi Agenda 21 yang disahkan oleh konferensi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan pada tahun 1992 yang menyatakan “Rakyat harus dilindungi secara hukum dari tindak penggusuran yang tidak adil dari rumah tinggal atau tanah mereka,” (paragraf 7.9).

Sekretaris PBB dalam laporannya kepada Komisi Status Perempuan tahun 1994 menyatakan bahwa penggusuran dan pengusiran harus dihindari, karena secara khusus hal itu akan meningkatkan kerentanan perempuan dan anak-anak dan karena perempuan menanggung derita dan trauma terhebat akibat penggusuran komunitasnya. Akses dan kontrol atas tanah, harta milik dan rumah merupakan unsur-unsur tak terpisahkan dari keseluruhan kehidupan kaum perempuan, yang pada gilirannya sangat menentukan bagi keberlangsungan pemukiman manusia di dunia saat ini.

Dalam Pasal 6 ayat 2 Konvensi Hak-hak Anak disebutkan bahwa “lembaga-lembaga pemerintah harus memastikan sejauh mungkin keberlangsungan hidup dan perkembangan anak” dalam hal ini hak atas perumahan dan lingkungannya berkait secara integral.

Dokumen tentang Penggusuran Paksa dan Hak Asasi (Force Evictions and Human Rights) yang diterbitkan the Office of High Commissioner for Human Rights PBB menyatakan: “Jika hak atas perumahan yang layak merupakan hak asasi yang nyata-nyata dilanggar masih ada lagi sejumlah hak yang dilanggar oleh tindakan itu. Hak untuk mempunyai kebebasan berpindah dan memilih tempat tinggal. Untuk itu bahkan dalam penyediaan tempat alternatif paska penggusuran, pemerintah harus memperhatikan prinsip-prinsip yang disepakati pada General Comment No. 4 sebagai berikut :

- (1) **Jaminan hukum atas keamanan hak** berlaku termasuk bagi mereka yang merupakan menempati secara informal (*informal settlement*).

- (2) **Ketersediaan pelayanan, dan infrastruktur** dalam hal ini termasuk akses terhadap fasilitas kesehatan, air bersih, sanitasi, dst.
- (3) **Terjangkau**, pemerintah wajib menjamin bahwa besarnya biaya yang berkaitan perumahan sesuai dengan level pendapatan secara umum. Dalam hal mana hal ini tidak terjadi, pemerintah wajib mengupayakan adanya subsidi atas perumahan.
- (4) **Standar habitabilitas**, dimana perumahan yang ada semestinya memenuhi syarat kelayakan lingkungan. Dalam hal ini standar yang ditetapkan oleh badan kesehatan dunia (WHO) dapat menjadi acuan.
- (5) **Aksesibilitas**, akses terhadap perumahan harus menjangkau dan memberikan prioritas pada kelompok-kelompok yang kurang diuntungkan.
- (6) **Lokasi perumahan yang layak** juga setidaknya merupakan tempat yang dapat memungkinkan adanya akses terhadap pilihan pekerjaan, sekolah bagi anak-anak dan akses terhadap sarana kesehatan umum.

Undang-undang Dasar 1945 Pasal 28 H menyebutkan (1) “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.” Sedangkan Pasal 33 menyebutkan juga bahwa “Tanah, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya terdapat di atasnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Pada pasal 34 dinyatakan bahwa “fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara negara.” Sementara Undang-undang Agraria (pasal 6) menyatakan: “Semua hak atas tanah mengandung di dalamnya fungsi sosial” dan UU No. 5 tahun 1960 tentang pokok-pokok Agraria Pasal 9 ayat (2) “Tiap-tiap warga negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”. UU No. 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman Pasal 5 ayat (1) “Setiap warga negara mempunyai hak untuk menempati dan/atau menikmati dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur”. UU No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang Pasal 4 “Setiap orang berhak mengetahui dan berperan serta dalam penyusunan rencana tata ruang” dan pasal 2, PP No. 69 tahun 1996 tentang pelaksanaan hak dan kewajiban serta bentuk dan tata cara peran serta masyarakat dalam penataan ruang, masyarakat berhak:

- a. Berperan serta dalam proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
- b. Mengetahui secara terbuka rencana tata ruang wilayah, rencana tata ruang kawasan, rencana rinci tata ruang kawasan.
- c. Menikmati manfaat ruang dan atau pertambahan nilai ruang sebagai akibat dari penataan ruang.
- d. Memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang.

UU No 39 tahun 1999 tentang HAM Pasal 31 (1) “Tempat kediaman siapa pun tidak boleh diganggu.” Pasal 40 “Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak.”

Berdasarkan berbagai aturan hukum tersebut jelas bahwa kesejahteraan mayoritas rakyat merupakan pertimbangan utama dalam pengelolaan dan penggunaan tanah. Dalam kasus Jakarta, kelompok miskin mencapai 40% dari seluruh jumlah penduduk. Mereka adalah bagian dari sektor informal Indonesia yang mencapai 65% dari seluruh tenaga kerja yang ada, yang menyediakan jasa dan produk yang murah dan dibutuhkan oleh masyarakat.

## V. Rekomendasi

1. Dengan mempertimbangkan dampak penggusuran terhadap keseluruhan hak-hak dasar warga negara, Komnas Perempuan tegas menyatakan bahwa penggusuran adalah pelanggaran Hak Asasi Manusia, sehingga sebisa mungkin hal ini tidak dilakukan. Adapun apabila terjadi situasi yang tak terhindarkan maka pada proses penggusuran harus memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut :
  - penggusuran harus dihindarkan sebisa mungkin dan diminimalisir apabila tidak bisa dihindarkan.
  - apabila penggusuran tidak dapat dihindarkan, perencanaan relokasi/*resettlement* harus sudah dipersiapkan dan diwujudkan dengan sumber daya yang memadai untuk memastikan bahwa masyarakat yang digusur mendapatkan kompensasi yang *fair*. Masyarakat harus dapat menikmati proses pembangunan dengan memperhatikan keberlangsungan hidup mereka. Minimal, kondisi mereka tidak menjadi lebih buruk dari kondisi sebelumnya.
  - masyarakat harus dilibatkan secara penuh dalam perencanaan dan proses pengelolaan penggusuran.
  - pihak-pihak yang mendapat keuntungan dari proses pembangunan yang menyebabkan penggusuran ini harus memberikan ganti rugi penuh atas proses penggusuran, termasuk rehabilitasi sosial-ekonomi.
  - memperhatikan dampak fisik dan psikis pemberlakuan penggusuran terhadap perempuan dan anak.
  - penggusuran tidak boleh dilakukan pada saat cuaca buruk.
  - terdapat pengaturan mekanisme pemulihan secara hukum.
  - apabila memungkinkan, adanya pengaturan bantuan hukum bagi mereka yang membutuhkan untuk menuntut haknya di pengadilan.
2. Mendesak Pemerintah DKI sebagai bagian Pemerintah Nasional yang telah menjadi anggota PBB untuk menghormati kesepakatan internasional terutama yang berkaitan dengan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Untuk itu, perlu segera melakukan kajian hukum terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan hukum nasional dan kesepakatan internasional tersebut. Seperti Keppres No. 55/1993, dan melakukan amandemen dimana diperlukan.

Perlu dilakukan penyelesaian bersama oleh otoritas nasional dan daerah atas adanya berbagai peraturan daerah yang bertentangan dengan undang-undang dasar dan peraturan lain yang lebih tinggi, dengan perubahan yang pada prinsipnya berpihak pada rakyat miskin dan memberikan ruang partisipasi pada perempuan.