

# RISALAH KEBIJAKAN

Mendorong Regulasi Penggusuran Sesuai dengan Standar Hak Asasi Manusia



LBH Jakarta – November 2015

Tim Penyusun: Alldo Fellix Januarydy, Yunita, & Riesqi Rahmadhiansyah



### Saatnya Membuat Regulasi Penggusuran Sesuai dengan Standar HAM

Belum Ada Satupun Peraturan yang Melindungi Warga Tergusur dari Pelanggaran Hak dan Kekerasan

Pada tahun 2015, LBH Jakarta mengadakan penelitian tentang situasi penggusuran paksa yang marak terjadi di DKI Jakarta. Penelitian yang diberi judul *"Kami Terusir: Laporan Penggusuran Paksa DKI Jakarta Januari – Agustus 2015"* menemukan fakta bahwa terdapat 3433 Kelapa Keluarga ("KK") dan 433 Unit Usaha menjadi korban dari penggusuran paksa. Pelaku dari sebagian besar kasus-kasus penggusuran paksa tersebut adalah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Fakta tersebut bukan ihwal baru, mengingat pada periode Gubernur DKI Jakarta 2007 – 2012, penggusuran paksa juga marak terjadi dengan jumlah korban jiwa mencapai 3200 warga setiap bulannya.

Apa yang patut disayangkan dari peristiwa tersebut adalah warga terdampak penggusuran paksa seringkali mengalami ancaman kekerasan, baik psikis ataupun fisik. Warga juga tidak mendapatkan ganti rugi yang layak – tidak seluruh warga juga mendapatkan relokasi berupa tempat tinggal. LBH Jakarta mencatat, 86,67 persen kasus penggusuran tidak melibatkan warga untuk melakukan musyawarah terlebih dahulu. Akibatnya, 83,33 persen dari kasus-kasus penggusuran paksa tidak mendapatkan ganti rugi yang layak ataupun direlokasi seluruh korbannya.



Ilustrasi Penggusuran Paksa (Sumber: IndoProgress)

Padahal, Indonesia telah meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya ("**Kovenan EKOSOB**"). Pasal 11 Kovenan EKOSOB menjamin hak setiap warga negara untuk mendapatkan kesejahteraan hidup yang layak, termasuk hak atas perumahan yang layak. Lebih lanjut, ketentuan Pendapat Umum PBB Nomor 7 Tahun 1997 tentang

Penggusuran Paksa terhadap Pasal 11 Kovenan EKOSOB dan *United Nations Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement* telah mengatur mengenai standar-standar HAM bagi warga yang menjadi korban terdampak penggusuran. Standar HAM tersebut menjadi penting karena penggusuran paksa juga telah ditetapkan sebagai sebuah pelanggaran HAM berat berdasarkan Resolusi Komisi HAM PBB Nomor 2004/28.

Namun, ketentuan-ketentuan HAM tersebut sama sekali belum diadopsi ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan nasional. Apabila situasi ini dibiarkan, akan lebih banyak warga terdampak penggusuran yang menjadi korban kekerasan dan pelanggaran hak. Selain itu, mereka juga akan menjadi masalah baru bagi pemerintah karena rentan berada dalam kemiskinan akibat kehilangan tempat tinggal dan mata pencaharian.

## Standar Hak Asasi Manusia Terkait Penggusuran

Pendapat Umum PBB Nomor 7 Tahun 1997 tentang Penggusuran Paksa dan *United Nations Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement* mengatur mengenai standar-standar penggusuran yang sesuai dengan koridor HAM. Tabel ini akan meringkas mekanisme penggusuran yang sesuai dengan standar HAM berdasarkan Pendapat Umum PBB dan juga *United Nations Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement*. Kami membagi prosesnya ke dalam tiga tahap, yaitu: (1) pra-penggusuran, (2) saat penggusuran, dan (3) pasca-penggusuran.

No.	Pra Penggusuran	Saat Penggusuran	Pasca Penggusuran
1.	Pemerintah wajib menjelajahi semua kemungkinan alternatif selain pelaksanaan penggusuran.	Ada kehadiran perwakilan pemerintah pada saat penggusuran berlangsung untuk memastikan ketaatan prosedur.	Ada alternatif solusi pindah ke tempat tinggal baru yang menjamin kualitas hidup yang setidaknya sama baiknya, atau lebih baik, dari tempat tinggal warga terdampak sebelumnya.
2.	Melakukan konsultasi, audiensi, dan musyawarah yang tulus kepada publik, beserta masyarakat yang akan terkena dampak.	Ada data-data korban yang lengkap dan transparan.	Ada pemulihan sesuai dengan ketentuan hukum bagi warga terdampak.
3.	Melakukan penilaian terhadap dampak penggusuran secara holistik dan komprehensif, dan memperhitungkan dampak kerugian materil dan immateril yang akan dialami oleh warga terdampak;	Tidak dilakukan pada saat cuaca buruk, malam hari, hari besar/perayaan keagamaan, dan/atau saat sedang berlangsungnya ujian sekolah bagi anak-anak.	Ada bantuan hukum yang disediakan bagi warga yang ingin menuntut kompensasi setelah penggusuran dilaksanakan.
4.	Membuktikan bahwa mekanisme penggusuran sudah tidak bisa dihindarkan lagi;	Setiap penggunaan aparat penegak hukum harus sesuai dengan prinsip proporsionalitas HAM (tidak berlebihan menggunakan aparat atau senjata atau alat berat sehingga memperbesar potensi pelanggaran hak bagi warga terdampak)	Warga terdampak yang sedang sakit atau terluka harus mendapatkan penanganan kesehatan terbaik yang disediakan oleh pemerintah.
5.	Memberikan surat pemberitahuan dalam bentuk tertulis dengan lengkap dengan menguraikan alasan-alasan yang rasional tentang rencana penggusuran;	Pemerintah harus memastikan tidak ada kekerasan yang terjadi terhadap warga terdampak.	Tempat tinggal baru harus sesuai dengan standar HAM, yaitu Pendapat Umum PBB Nomor 4 Tahun 1991 tentang Perumahan yang Layak.
6.	Memastikan bahwa tidak ada orang yang akan kehilangan tempat tinggal; dan		
7.	Menjamin terlebih dahulu akan adanya alternatif tempat tinggal yang memadai, yakni tempat tinggal yang dekat dengan lingkungan tempat warga terdampak bermata pencaharian.		

## Perbandingan dengan Negara Lain

Beberapa negara di dunia internasional telah terlebih dahulu memberikan perlindungan bagi warga negaranya terhadap penggusuran paksa dengan mengadopsi standar HAM di dalam instrumen peraturan perundang-undangannya. Pada tabel ini, kami akan membandingkan regulasi penggusuran dari dua negara terdekat dengan Indonesia, yaitu Filipina dan India.

Standar HAM PBB	Filipina	India	Indonesia
<b>Pasal 15 Pendapat Umum PBB Nomor 7 Tahun 1997 tentang Penggusuran Paksa</b>	<b>Undang-Undang tentang Pengembangan Kota dan Program Perumahan Tahun 1992</b>	<b>Undang-Undang tentang Standar Penggusuran Bagi Kepentingan Umum Tahun 1971 (dan amandemen 2014)</b>	<b>Tidak Ada Aturan Khusus</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ada musyawarah sejati yang tulus antara kedua belah pihak;</li> <li>2. Ada pemberitahuan yang lengkap dan rasional tentang rencana penggusuran;</li> <li>3. Ada alternatif solusi pindah yang menjamin kualitas hidup yang setidaknya sama baiknya atau lebih baik dari tempat sebelumnya;</li> <li>4. Ada kehadiran perwakilan pemerintah yang hadir saat penggusuran berlangsung;</li> <li>5. Ada data-data korban yang lengkap dan transparan;</li> <li>6. Tidak dilakukan pada saat cuaca buruk dan/atau malam hari;</li> <li>7. Ada peluang pemulihan hukum bagi warga terdampak;</li> <li>8. Ada bantuan hukum yang disediakan oleh Pemerintah untuk menuntut kompensasi setelah penggusuran dilaksanakan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wajib ada pemberitahuan dan informasi yang lengkap mengenai rencana penggusuran setidaknya 30 hari sebelumnya;</li> <li>2. Wajib ada musyawarah yang tulus mengenai solusi atas rencana relokasi pasca penggusuran;</li> <li>3. Wajib ada kehadiran perwakilan pemerintah saat penggusuran berlangsung;</li> <li>4. Ada data-data korban yang lengkap dan transparan;</li> <li>5. Hanya dapat dilaksanakan pada hari Senin sampai Jumat pada jam kerja dan kondisi cuaca baik, kecuali disetujui lain oleh pihak terdampak;</li> <li>6. Tidak diperbolehkan ada ancaman alat berat;</li> <li>7. Wajib didampingi oleh pihak kepolisian guna memastikan tidak ada pelanggaran hak warga;</li> <li>8. Ada relokasi yang layak dan memerhatikan kepentingan warga terdampak;</li> <li>9. Bila penggusuran melibatkan kaum papa, pemerintah harus menyediakan rumah yang layak dalam waktu maksimal 45 hari. Bila waktu tersebut dilewati, pemerintah harus memberikan bantuan keuangan setara nilai upah layak selama 60 hari berturut-turut dan tetap menyediakan rumah.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wajib ada pemberitahuan dan informasi yang lengkap mengenai rencana penggusuran;</li> <li>2. Pihak yang melakukan penggusuran wajib memastikan kepemilikan dan menunjukkan bukti kepemilikan tersebut;</li> <li>3. Pemerintah wajib melindungi warga terdampak dari segala bentuk ancaman dan tindak kekerasan;</li> <li>4. Wajib ada kehadiran perwakilan pemerintah saat penggusuran berlangsung;</li> <li>5. Wajib mendapatkan rehabilitasi dan kompensasi yang layak bagi warga terdampak;</li> <li>6. Warga berhak mengajukan upaya hukum atas proses penggusuran untuk menuntut haknya apabila dinilai telah terjadi kesewenang-wenangan pemerintah.</li> </ol>	<p>Tidak ada peraturan khusus yang mengatur tentang prosedur penggusuran. Akibatnya, penggusuran dilakukan secara sepihak dan banyak terjadi ancaman dan kekerasan pada saat penggusuran terjadi.</p>

## Standar HAM Perumahan yang Layak

Pendapat Umum PBB Nomor 4 Tahun 1991 tentang Perumahan yang Layak terhadap Pasal 11 Kovenan EKOSOB memberikan standar-standar minimal agar sebuah rumah dapat dikatakan layak. Standar ini juga disyaratkan sebagai standar minimal yang harus diterapkan apabila Pemerintah ingin melakukan relokasi terhadap warga di suatu wilayah, di samping melaksanakan pemenuhan prosedur sebagaimana diatur di dalam Pendapat Umum PBB Nomor 7 Tahun 1997 sebagaimana telah diuraikan di atas. Di antara kriteria di bawah ini, pemerintah seringkali mengabaikan kriteria kelayakan budaya. Misalnya, menggusur wilayah perkampungan Betawi, dengan memindahkan warga ke rumah susun atau apartemen yang tidak mengakomodir kekhasan budaya serupa.



- Ada kepastian hukum mengenai status kepemilikan.
- Terdapat sarana prasarana (sanitasi, listrik, air, dsb.) yang memadai.
- Mengakomodir keterjangkauan harga rumah.
- Patut untuk ditinggali, dapat melindungi dari cuaca buruk dan wabah penyakit.
- Aksesibel, termasuk bagi kelompok rentan (disabilitas, perempuan, anak, dan lansia).
- Akses terhadap lapangan pekerjaan, pelayanan kesehatan, sekolah, tempat bermain anak, dan fasilitas sosial lain.
- Memenuhi kelayakan budaya (misal: ciri khusus desain, cukup tempat untuk melaksanakan ritual adat, dsb.).

## Bentuk Regulasi di Level Nasional

Di dalam mewujudkan pemenuhan perlindungan berdasarkan HAM, pemerintah perlu segera membentuk regulasi di level nasional. Adapun bentuk-bentuk regulasi yang dapat dipilih adalah:

No.	Bentuk Regulasi	Kelebihan	Kelemahan
1.	<b>Undang-Undang</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dapat dilaksanakan dengan merevisi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum;</li> <li>2. Legitimasi perlindungan paling kuat dan dapat dilaksanakan secara lebih efektif;</li> <li>3. Berlaku secara nasional;</li> <li>4. Lebih mudah dikawal oleh semua pihak, baik pemerintah maupun masyarakat sipil;</li> <li>5. Mendorong Pemerintah Daerah untuk membentuk regulasi serupa sesuai standar HAM.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proses memerlukan persetujuan DPR-RI, cenderung lebih lama dan sangat bergantung dengan situasi politik.</li> </ol>
2.	<b>Peraturan Presiden</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sudah diamanatkan di dalam Pasal 59 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum mengabaikan standar HAM, sehingga tidak dapat dijadikan landasan yang kuat;</li> <li>2. Sudah ada Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 <i>jo.</i> Peraturan PResiden Nomor 36 Tahun 2005;</li> <li>3. Efektivitas penegakan hukum sangat lemah.</li> </ol>
3.	<b>Peraturan Daerah</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemerintah Daerah kewenangan untuk melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum (termasuk dalam hal anggaran) dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sebagaimana dimandatkan dalam pasal 4 UU no. 2 tahun 2012.</li> <li>2. Sejalan dengan kepentingan tata kota karena termasuk mandat Pemerintah Daerah.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Efektivitas penegakan hukum sangat lemah, bahkan berpotensi dilanggar oleh Kepala Daerah sendiri;</li> <li>2. Lingkup keberlakuan hanya di daerah tertentu yang berinisiatif menerbitkan, sehingga membutuhkan banyak dorongan, terutama kepada Kepala Daerah;</li> <li>3. Tidak strategis di wilayah DKI Jakarta, padahal urgensi tinggi, karena Gubernur DKI Jakarta selama ini terbukti lebih mengedepankan kekerasan, tanpa musyawarah.</li> </ol>

Tabel 1 Keunggulan dan Kelemahan Bentuk-bentuk Regulasi Pengurusan Sesuai dengan Standar HAM

Berdasarkan uraian pada tabel di atas, pembentukan regulasi lewat instrumen Undang-Undang lebih banyak mendapatkan keunggulan. *Pertama*, dari segi keberlakuan dan penegakan hukum akan lebih efektif. *Kedua*, proses pembentukan lebih mudah dikawal oleh semua pihak. Namun, masyarakat sipil dan Pemerintah perlu bekerjasama untuk meyakinkan DPR-RI bahwa pembentukan regulasi ini dalam bentuk Undang-Undang urgen dan bermanfaat untuk perlindungan warga, terutama korban pengusuran.

## Kesimpulan & Rekomendasi

Berdasarkan uraian-uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa maraknya pelanggaran hak dan kekerasan kepada warga, terutama mereka yang terdampak penggusuran, disebabkan belum adanya regulasi yang memadai – diadopsi sesuai dengan ketentuan standar HAM. Karenanya, kami merekomendasikan:

1. Kepada **Presiden Republik Indonesia c.q. Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia**, untuk menjadi inisiator perumusan Undang-Undang yang mengatur mengenai standar HAM bagi korban penggusuran sesuai dengan Pendapat Umum PBB Nomor 7 Tahun 1997, *United Nations Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement*, dan Pendapat Umum PBB Nomor 4 Tahun 1991;
2. Kepada **Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia**, untuk memberikan dorongan politik agar pembentukan Undang-Undang yang mengatur mengenai standar HAM bagi korban penggusuran dapat dijadikan agenda pembahasan prioritas;
3. Kepada **Pemerintah Daerah di Seluruh Wilayah di Indonesia** untuk memerhatikan standar HAM di dalam melaksanakan agenda pembangunan dan menghindari terjadinya penggusuran paksa terhadap warga – juga mendorong terbentuknya Peraturan Daerah yang mengakomodir standar-standar HAM tersebut.



© LBH Jakarta 2015