KOMISI NASIONAL
HAK ASASI MANUSIA

KOMENTAR UMUM KOVENAN INTERNASIONAL

HAK SIPIL DAN POLITIK
HAK EKONOMI SOSIAL DAN BUDAYA

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia 2009

KOMENTAR UMUM KOVENAN INTERNASIONAL

HAK SIPIL DAN POLITIK
HAK EKONOMI SOSIAL DAN BUDAYA

Komas HAM

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
Jl. Latuharhary No.4B, Menteng, Jakarta Pusat
Telp. 021-3925230, Fax. 021-3925227, 3912026
Email: info@komnasham.go.id
Website: www.komnasham.go.id

KOMISI NASIONAL
HAK ASASI MANUSIA

KOMENTAR UMUM

KOVENAN INTERNASIONAL HAK SIPIL DAN POLITIK

KOVENAN INTERNASIONAL HAK EKONOMI SOSIAL DAN BUDAYA

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia 2009

KOMENTAR UMUM
KOVENAN INTERNASIONAL HAK SIPIL DAN POLITIK
KOVENAN INTERNASIONAL HAK EKONOMI SOSIAL DAN BUDAYA

Diterbitkan oleh:
Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
Jl. Latuharhary No. 4B, Menteng, Jakarta Pusat
Tel.: 021-3925230, Fax.: 021-3925227

© Komnas HAM 2009

Perputakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan
Komentar Umum
Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik
Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial dan Budaya
Jakarta: Komnas HAM, 2009, viii + 218 Hal; 210 mm x 297 mm

ISBN: 978-979-26-1437-4

1. Komentar Umum
   Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik
   Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial dan Budaya I. Judul
   Cetakan Pertama, 2009

Daftar Isi

iii

KATA PENGANTAR ix

KOMENTAR INTERNASIONAL HAK SIPIL DAN POLITIK

Komentar Umum 1
Kewajiban Pelaporan (Sesi ketiga belas, 1981), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 2 (1994) 1

Komentar Umum 2
Panduan Pelaporan (Sesi ketiga belas, 1981), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 3 (1994) 2

Komentar Umum 3
Pasal 2 Pelaksanaan di Tingkat Nasional (Sesi ketiga belas, 1981), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 4 (1994) 4

Komentar Umum 4
Pasal 3 (Sesi ketiga belas, 1981), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 4 (1994) 5

Komentar Umum 5
Pasal 4 (Sesi ketiga belas, 1981), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 5 (1994) 7

Komentar Umum 6
Pasal 6 (Sesi keenam belas, 1982), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 6 (1994) 8

Komentar Umum 7
Pasal 7 (Sesi keenam belas, 1982), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 7 (1994) 10

Komentar Umum 8
Pasal 9 (Sesi keenam belas, 1982), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 8 (1994) 12

Komentar Umum 9
Pasal 10 (Sesi keenam belas, 1982), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 9 (1994) 14

Komentar Umum 10
Pasal 19 (Sesi kesembilan belas, 1983), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 11 (1994) 16

Komentar Umum 11
Pasal 20 (Sesi kesembilan belas, 1983), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 12 (1994) 17

Komentar Umum 12
Pasal 1 (Sesi kedua puluh satu, 1984), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 12 (1994) 18

Komentar Umum 13
Pasal 14 (Sesi kedua puluh satu, 1984), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 14 (1994) 20

Komentar Umum 14
Pasal 6 (Sesi kedua puluh tiga, 1984), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 18 (1994) 25

Komentar Umum 15
Posisi Non-Warga Negara (*Aliens*) berdasarkan Kovenan (Sesi kedua puluh tujuh, 1986) Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 18 (1994) 27

Komentar Umum 16
(Sesi kedua puluh tiga, 1988), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 21 (1994) 30

Komentar Umum 17
Pasal 24 (Sesi ketiga puluh lima, 1989), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 23 (1994) 33

Komentar Umum 18
Nondiskriminasi (Sesi ketiga puluh tujuh, 1989), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 26 (1994) 36

Komentar Umum 19
Pasal 23 (Sesi ketiga puluh sembilan, 1990), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 28 (1994) 40

Komentar Umum 20
Pasal 7 (Sesi keempat puluh empat, 1992), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 30 (1994) 43

Komentar Umum 21
Pasal 10 (Sesi keempat puluh empat, 1992), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 33 (1994) 47

Komentar Umum 22
Pasal 18 (Sesi keempat puluh delapan, 1993), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 35 (1994) 50

Komentar Umum 23
Pasal 27 (Sesi kelima puluh, 1994), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 38 (1994) 54

Komentar Umum 24 (52)
Komentar Umum tentang Persoalan-persoalan Berkaitan dengan Pembatasan yang Dilakukan Setelah Ratifikasi atau Aksesi terhadap Kovenan atau Protokol Opsionalnya, atau yang Berhubungan dengan Deklarasi Berdasarkan Pasal 41 Kovenan Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. CCPR/21/Rev.1/Add.6 (1994) 58

Komentar Umum 26 (61)
Komentar Umum Berdasarkan Pasal 40 Ayat 4 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (Sesi ke-1610) Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. CCPR/21/Rev.1/Add.7 (1996) 66

Komentar Umum 27
Kebebasan untuk Bergerak (Pasal 12) Diadopsi pada pertemuan ke-1783 (sesi keenam puluh tujuh) pada 18 Oktober 1999 Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999) 68

Komentar Umum 30
Kewajiban Pelaporan Negara-negara Pihak Berdasarkan Pasal 40 dari Kovenan Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. CCPR\C\21\Rev.2\Add.12 (2002) 74

Komentar Umum 31
Sifat Kewajiban Hukum Umum Negara-negara Pihak pada Kovenan (Sesi kedelapan puluh, 2004), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. CCPR\C\21\Add.13 (2004) 76

KOVENAN INTERNASIONAL HAK EKONOMI, SOSIAL DAN BUDAYA

Komentar Umum 1
(Kutipan-kutipan) Laporan dari Negara-Negara Peserta 85

Komentar Umum 2
Tindakan-tindakan Bantuan Teknis Internasional Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya PBB HRI/GEN/1/Rev. 1 at 45 (1994) 88

Komentar Umum 3
Sifat-sifat kewajiban negara anggota Komite Persatuan Bangsa-Bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya HRI/GEN/1/Rev. 1 at 45 (1994) 92

Komentar Umum 4
Hak atas Tempat Tinggal yang Layak (Pasal 11 [1] Perjanjian Internasional atas Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya) 97

Komentar Umum 5
Orang-orang Penyandang Cacat Persatuan bangsa-bangsa E/C.12/1994/13 (1994) 104

Komentar Umum 6
Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya dari Orang Lanjut Usia
Komite Persatuan Bangsa-bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya
E/C.12/1995/16/Rev.1 (1995) 114

Komentar Umum 7 (1997)
Hak atas Tempat Tinggal yang Layak: Pengusiran Paksa (Pasal 11 [1]
Perjanjian Internasional atas Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya 124

Komentar Umum 8
Kaitan antara Sanksi Ekonomi dengan Penghormatan terhadap Hak- hak Ekonomi, Sosial dan Budaya
Komite Persatuan Bangsa-Bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya E/C.12/1997/8
Diadopsi pada 4 Desember 1997 130

Komentar Umum 9
Pelaksanaan Kovenan di Dalam Negeri 135

Komentar Umum 10
Peranan Lembaga-lembaga Hak Asasi Manusia Nasional dalam Perlindungan Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya. Komite Persatuan Bangsa-bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya
E/C.12/1998/25 12/01/98 140

Komentar Umum 11 (1999)
Rencana Tindakan bagi Pendidikan Dasar (Pasal 14 Perjanjian Internasional atas Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya 142

Komentar Umum 12
Hak atas bahan Pangan yang Layak
Komite Persatuan Bangsa-Bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya E/C.12/1999/5 145

Komentar Umum 13 (1999)
Hak untuk Menikmati Pendidikan (Pasal 13 Perjanjian Internasional atas Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) 155

Komentar Umum 14
Hak atas Standar Kesehatan Tertinggi yang Dapat Dijangkau
Komite Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Sidang ke : 22. Genewa (25 April – 12 mei 2000).
Agenda ke: 3. Pelaksanaan Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya 171

Komentar Umum 15
Hak atas Air
Komite Persatuan Bangsa-Bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya E/C.12/2002/11
26 November 2002 189

Komentar Umum 18
Diadopsi pada 24 November 2005 Artikel 6 dari Kovenan Internasional Hak-Hak ekonomi, Sosial
dan Budaya 205

Kata Pengantar:

Hak Asasi Adalah Kewajiban Negara

Saat ini, memasuki tahun ke-12 masa reformasi, kita masih sering mendengar pidato pejabat tinggi negara tentang hak asasi manusia (HAM) milik kita (Indonesia) yang unik, yang berbeda dengan Barat. Artinya HAM yang kita anut adalah HAM yang partikularis. Kita juga sering mendengar berbagai pejabat berpidato tentang "kewajiban asasi manusia" sebagai penyeimbang dari "hak asasi manusia". Malah pejabat itu kerap menambah pidatonya dengan beberapa contoh, misalnya, "Orang boleh saja melakukan demonstrasi karena berdemonstrasi itu merupakan hak asasi manusia, tapi jangan sampai aksi demo yang dilakukan itu kemudian membuat macet jalan. Karena kalau itu terjadi, maka aksi unjuk rasa yang sebetulnya dijamin dari sisi HAM itu ternyata melanggar HAM orang lain."

Orang yang mempelajari dan mengerti HAM akan geleng-geleng kepala mendengar pidato semacam ini. Pertama, perdebatan masalah HAM universal dan partikularis sebetulnya telah selesai pada 1993 dengan munculnya Deklarasi Vienna. Yang ke dua, masalah HAM sepenuhnya merupakan tanggungjawab negara (*state obligation*) dan bukan tanggungjawab individu. Konsep kewajiban HAM sebagai tanggungjawab individual warganegara tak dikenal dalam wacana HAM.

Bila diteliti lebih lanjut, rupanya kesalahpahaman ini dikarenakan penyantuman "kewajiban untuk menghormati hak asasi orang lain" sebagaimana dimuat dalam Pasal 28J UUD 1945. Agaknya pasal ini ditafsirkan salah sebagai pasal mengenai "kewajiban HAM". Kita mesti memahami bahwa HAM itu meliputi isyu yang luas, dan HAM bukan hanya mengatur soal kebebasan warganegara tapi juga hak-hak mendasar warganegara seperti hak atas tempat tinggal, hak atas pendidikan, hal atas kesehatan dan lain-lain. Kesalahpahaman ini mungkin disebabkan orang mencoba mengerti HAM hanya dari membaca pasal-pasal dalam konstitusi maupun perundang-undangan secara sepotong-sepotong.

Membaca wacana HAM seharusnya merujuk pada butir-butir dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). Dan untuk mengerti tentang kewajiban atau tanggungjawab negara untuk mewujudkan pemenuhan HAM tidak bisa tidak adalah merujuk pada penjelasan umum DUHAM. Dalam penjelasan umum inilah secara gamblang dicantumkan semua kewajiban dari para negara pihak yang menjadi anggota Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) dan telah meratifikasi berbagai kovenan maupun konvensi yang merupakan turunan dan penjabaran DUHAM.

Pemangku kewajiban HAM memang sepenuhnya adalah negara, dalam hal ini adalah pemerintah. Semua penjelasan dalam komentar umum menyatakan bahwa perwujudan HAM sepenuhnya adalah kewajiban negara. Negara harus menjalankan kewajiban pemenuhan HAM dalam bentuk antara lain penghormatan (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fullfil*).

Negara tidak bisa tidak memang harus memenuhi hak-hak warganegara. Seperti hak atas rasa aman, hak hidup, hak atas perumahan, hak atas pangan, hak atas pendidikan, hak atas pekerjaan, dan berbagai hak lain. Atas inisiatif itulah kemudian negara, dalam hal ini pemerintah, membentuk berbagai departemen, kementerian, dan BUMN. Juga beberapa badan lain yang mendapat mandat khusus seperti Badan Urusan Logistik yang bertanggungjawab atas persediaan dan bahan-bahan kebutuhan pokok (sembako).

Pada 28 Oktober 2005, pemerintah Indonesia mengesahkan Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (Hak Ekosob, ICESCR) menjadi UU No. 11/2005 dan Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (Hak

Sipol, ICCPR) menjadi UU No. 12/2005. Dengan demikian, selain menjadi bagian dari sistem hukum nasional maka kedua kovenan ini sekaligus melengkapi empat perjanjian pokok yang telah diratifikasi sebelumnya, yaitu CEDAW (penghapusan diskriminasi perempuan), CRC (anak), CAT (penyiksaan), dan CERD (penghapusan diskriminasi rasial).

Ratifikasi tersebut menimbulkan konsekuensi terhadap pelaksanaan hak-hak manusia, karena negara Indonesia telah mengikatkan diri secara hukum. Antara lain pemerintah telah melakukan kewajiban untuk mengadopsi perjanjian yang telah diratifikasi ini ke dalam perundang-undangan, baik yang dirancang maupun yang telah diberlakukan sebagai UU. Yang lain adalah pemerintah memiliki kewajiban mengikat untuk mengambil berbagai langkah dan kebijakan dalam melaksanakan kewajiban untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fullfil*) hak-hak manusia. Kewajiban ini juga diikuti dengan kewajiban pemerintah yang lain, yaitu untuk membuat laporan yang bertalian dengan penyesuaian hukum, langkah, kebijakan dan tindakan yang dilakukan

Dalam hak-hak sipil dan politik, ada batas antara hak-hak yang tak dapat ditangguhkan (*non-derogable rights*) dengan hak-hak yang dapat ditangguhkan. Yang termasuk dalam kategori hak-hak yang tidak dapat ditangguhkan adalah hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk tidak diperbudak, hak atas kebebasan berpikir dan beragama serta berkeyakinan, hak untuk diperlakukan sama di muka hukum, hak untuk tidak dipenjara karena kegagalan memenuhi kewajiban kontraktual, serta hak untuk tidak dipidana berdasarkan hukum yang berlaku surut (*retroactive*).

Mengenai implementasi antara kedua kategori hak, baik yang *non-derogable* maupun yang *derogable*, negara memiliki batas-batasnya. Hal ini yang mengatur pada batas mana negara tak melakukan intervensi dan pada batas mana pula intervensi harus dilakukan. Negara tak boleh melakukan intervensi dalam rangka menghormati hak-hak setiap orang, terutama hak-hak yang tak dapat ditangguhkan. Karena campur tangan negara justru mengakibatkan terjadinya pelanggaran atas hak-hak individu/kelompok.

Sebaliknya, intervensi dapat dilakukan atas dua hal. Pertama, dalam situasi atau alasan khusus untuk membatasi atau mengekang hak-hak atau kebebasan berdasarkan UU. Ke dua, dalam rangka untuk menegakkan hukum atau keadilan bagi korban tindak pidana.

Dalam rangka penghormatan dan perlindungan hak-hak sipil dan politik, ada dua jenis pelanggaran yang bertalian dengan kewajiban negara. Pertama, seharusnya menghormati hak-hak manusia, tapi negara justru melakukan tindakan yang dilarang atau bertentangan ICCPR melalui campur-tangannya dan disebut pelanggaran melalui tindakan (*violation by action*). Kedua, seharusnya aktif secara terbatas untuk melindungi hak-hak – melalui tindakannya – negara justru tak melakukan apa-apa baik karena lalai dan lupa maupun absen, disebut pelanggaran melalui pembiaran (*violation by omission*). Jenis pelanggaran lainnya adalah tetap memberlakukan ketentuan hukum yang bertentangan dengan ICCPR yang disebut pelanggaran melalui hukum (*violation by judicial*).

Setelah meratifikasi ICCPR dan ICESCR, pemerintah Indonesia memiliki kewajiban yang mengikat secara hukum untuk melakukan beberapa hal. Antara lain negara, dalam hal ini pemerintah, harus segera melakukan reformasi hukum dengan menerjemahkan prinsip dan ketentuan yang terkandung dalam ICCPR dan ICESCR ke dalam hukum nasional. Pemerintah juga harus segera melakukan harmonisasi hukum nasional dengan menggunakan kerangka ICCPR dan ICESCR. Semua peraturan perundang-undangan yang tak sesuai dengan ICCPR dan ICESCR harus dicabut dan direvisi. Begitu juga dengan RUU yang telah dibahas dan disiapkan hingga proses ratifikasi.

Selain itu pemerintah harus melakukan sosialisasi ICCPR dan ICESCR yang telah diratifikasi, sehingga banyak orang akan mengetahui apa saja hak-hak sipil dan politik yang seharusnya dinikmati. UU No 12/2005 diberlakukan secara seragam di seluruh negeri dan diharapkan tak ada yang bertentangan dengannya, termasuk yang bertalian dengan kekuatiran mengenai kelemahan otonomi daerah atau otonomi khusus. Beberapa provinsi dan kabupaten pun telah menerapkan pelaksanaan syariat Islam dalam Peraturan Daerah (Perda), bahkan ada yang mengusulkannya dalam revisi KUHP.

Pengabaian pemerintah yang tak menyediakan infrastruktur pendukung atas langkah-langkah implementasi hasil ratifikasi berbagai perjanjian hak-hak manusia dapat dipandang sebagai sikap tak mau (*unwilling*) atau abai untuk berbuat sesuatu, termasuk bagaimana seharusnya semua aparatur berperilaku yang dipertalikan dengan ICCPR tanpa kecuali pada lembaga-lembaga peradilan dan pengadilan, sehingga terasa kurang berefek pada pelaksanaannya.

Dalam pemenuhan hak ekosob, tampaknya masih banyak permasalahan. Antara lain hak ekosob masih cenderung dipandang sebagai hak yang tidak *justiciable* atau tidak dapat dituntut di pengadilan. Masih ada kesesatan cara pandang, di mana hanya hak sipil politik yang dapat dilanggar, yang dapat diberi upaya penyelesaian dan yang dapat diselidiki menurut hukum internasional. Hak ekosob masih sering digambarkan sebagai hak "kelas dua" (hak yg tidak dapat ditegakkan, tidak dapat disidangkan dan hanya dapat dipenuhi secara bertahap).

Dalam kovenan memang tercantum ketentuan bahwa pelaksanaan pemenuhan hak Ekosob dilakukan secara bertahap. Selain itu, mekanisme monitoring hak Ekosob di tingkat internasional juga masih lemah karena belum ada mekanisme komplain/pengaduan terhadap pelanggaran hak Ekosob. Kondisi ini membuat interpretasi legal atau judicial atas penerapan dan penanganan pelanggaran hak Ekosob masih lemah/terbatas.

Hal lainnya adalah semakin melemahnya peran pemerintah dalam pemenuhan hak ekosob. Misalnya, pemenuhan hak atas pangan, pada kenyataannya melibatkan beragam fungsi kelembagaan, mulai dari sistem produksi, distribusi, harga, informasi dan penanggulangan kemiskinan secara umum. Proses untuk mendapatkan pangan bukan sekadar suatu proses transaksi sederhana antara pasar dan individu-individu, melainkan suatu sistem pangan yang kompleks, yaitu proses interaksi yang melibatkan banyak pelaku. Proses ini dimulai dari hak atas tanah dan produksi pangan, pemasaran pangan, pelabelan produk dan keamanan pangan. Dari seluruh proses mendapatkan pangan ini, aktor yang terlibat bukan hanya pemerintah sebagai badan publik melainkan juga lembaga privat atau korporasi. Hal yang sama terjadi pada hak atas pendidikan, hak atas kerja, hak atas pelayanan kesehatan, perumahan, dan lainnya.

Pemenuhan hak ekosob sebetulnya juga berkaitan erat dengan komitmen pemerintah dalam mengatasi masalah kemiskinan. Komitmen ini menuntut perubahan mendasar dalam kebijakan pembangunan, di mana kebijakan penanggulangan kemiskinan dan realisasi hak ekonomi, sosial, budaya menjadi kebijakan sentral dalam pelaksanaan pembangunan. Segenap struktur dan proses yang mempengaruhi distribusi dan redistribusi pendapatan – termasuk ketersediaan lapangan kerja, perbedaan upah dan gaji, struktur perpajakan – dan alokasi sumberdaya ekonomi, termasuk distribusi lahan, kontrol atas sumberdaya produktif, pasar dan struktur harga, kebijakan makroekonomi, ketersediaan dan akses atas pelayanan publik dan jaminan sosial, dipertimbangkan dan diatur dalam kerangka pemenuhan hak ekonomi, sosial, budaya.

Dalam disiplin hukum internasional hak asasi manusia dikenal prinsip "*minimum core obligation*" atau obligasi pokok yang paling minimum yang harus dipatuhi dan diimplementasikan negara. Karenanya, apakah terjadi pelanggaran obligasi negara atau tidak, akan dieksaminasi dan diperiksa apakah negara yang bersangkutan telah melakukan segala upaya menggunakan segala sumber daya untuk melakukan obligasi pokoknya dalam pemenuhan hak ekosob.

Dalam hukum hak asasi manusia juga dikenal 2 bentuk obligasi negara yang pokok berdasarkan kovenan hak ekosob, yaitu *obligations of conduct* dan *obligation of result*. *Obligation of conduct*, merupakan obligasi atau kewajiban negara untuk melakukan sesuatu, semua upaya dan segala tindakan untuk menerima (to mempromosikan (*to promote*), menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*) – memfasilitasi (*to facilitate*)dan menyediakan (*to provide*) – penikmatan hak-hak ekosob.

Apabila terjadi pelanggaran atau kejahatan hak-hak sipil politik, maka semestinya negara mengakui semua mekanisme dan konsekwensi yang mesti ditanggung para pelaku pelanggaran hak ekosob. Misalnya adanya keluarga miskin yang tidak dapat memperoleh akses terhadap pelayanan kesehatan, tidak dapat memasukkan anak-anaknya ke sekolah karena mahalnya biaya pendidikan, maka, pejabat yang berkompeten dalam hal ini, mesti mempertanggunjawabkannya dalam sistem hukum di Indonesia (*justiciable*).

Obligasi negara dalam hal mengakui prinsip-prinsip pemenuhan hak ekosob, juga secara tegas dinyatakan dalam hal upaya-upaya bantuan teknis internasional. Sebagai contoh, negara berkewajiban untuk menerima "*the essential importance of international cooperation based on free consent*".

Kegagalan untuk memenuhi kewajiban minimum dapat disebut sebagai pelanggaran terhadap hak yang termuat dalam Kovenan Hak Ekosob. Dalam perkembangannya, penguatan konsep pelanggaran Hak Ekosob terus dilakukan oleh banyak ahli hukum hak asasi manusia internasional yang kemudian dituangkan dan dikenal sebagai Prinsip-Prinsip Limburg (*the Limburg Principles*). Prinsip-prinsip ini memberikan kerangka dasar bagi pengembangan lebih lanjut atas berbagai asumsi dan konsep pelanggaran hak ekosob.

Buku ini memuat seluruh komentar umum mengenai pasal-pasal dalam Kovenan Internasional Hak Sipil-Politik dan Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial & Budaya. Komnas HAM sengaja menerbitkan buku ini agar masyarakat, terutama kalangan pejabat, bisa mengerti HAM secara utuh dan tidak melihatnya secara sepotong-potong. Apalagi hanya membaca dari pasal sebuah undang-undang. Buku ini sangat beruna bagi semua pihak yang berminat untuk mengembangkan indicator atau pun indeks HAM.

Penerbitan buku ini diharapkan bisa mendorong pengembangan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasai manusia sesuai Pancasila, UUD 1945, dan Piagam PBB serta DUHAM. Terlebih dari itu, penerbitan buku ini diharapkan bisa mendorong meningkatnya perlindungan dan penegakan hak asasi menusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan. Sebuah hal yang dimandatkan UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia kepada Komnas HAM.

Jakarta, 10 Januari 2010

Yosep Adi Prasetyo

Komisioner

KOMISI NASIONAL
HAK ASASI MANUSIA

KOMENTAR UMUM
KOVENAN INTERNASIONAL
HAK SIPIL DAN POLITIK

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia 2009

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 1

Kewajiban Pelaporan
(Sesi ketiga belas, 1981), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 2 (1994)

Negara-negara Pihak telah sepakat untuk menyerahkan laporan-laporan sesuai dengan pasal 40 Kovenan dalam waktu satu tahun setelah berlakunya Kovenan bagi Negara Pihak yang bersangkutan dan, setelahnya, kapan pun diminta oleh Komite.

Sampai saat ini hanya bagian pertama dari ketentuan ini, yaitu panggilan atas laporan awal, yang telah berjalan secara berkala. Komite mencatat bahwa, sebagaimana dicantumkan dalam laporan-laporan tahunannya, hanya sejumlah kecil Negara yang menyerahkan laporan mereka tepat waktu. Kebanyakan laporan yang masuk diserahkan terlambat mulai dari beberapa bulan sampai beberapa tahun dan bahkan beberapa Negara Pihak masih belum menyerahkan laporannya walaupun sudah diingatkan berkali-kali serta sudah diambil tindakan oleh Komite. Namun, kenyataan bahwa kebanyakan Negara Pihak telah terlibat dalam dialog konstruktif dengan Komite, walaupun sering kali terlambat, menunjukkan bahwa pada dasarnya Negara-negara Pihak mampu memenuhi kewajiban pelaporannya dalam jangka waktu yang ditentukan oleh pasal 40 ayat (1) dan bahwa Negara-negara Pihak itu memahami bahwa melakukan hal tersebut adalah untuk kebaikan mereka sendiri di masa mendatang. Dalam proses ratifikasi Kovenan, Negara-negara harus segera memberikan perhatian pada kewajiban pelaporan mereka karena persiapan yang selayaknya bagi suatu laporan yang mencakup keseluruhan hak sipil dan politik membutuhkan waktu yang cukup.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 2

Panduan Pelaporan
(Sesi ketiga belas, 1981), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 3 (1994)

1. Komite mencatat bahwa beberapa dari laporan yang diserahkan pada saat-saat awal sangat singkat dan terlalu umum sehingga Komite merasakan adanya kebutuhkan untuk membuat panduan umum berkaitan dengan bentuk dan isi dari laporan-laporan. Panduan ini dirancang untuk menjamin bahwa laporan-laporan diberikan dalam bentuk yang seragam sehingga memampukan Komite dan Negara-negara Pihak untuk memperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai situasi di setiap Negara berkaitan dengan implementasi hak-hak yang diatur dalam Kovenan. Namun, walaupun sudah tersedia panduan, beberapa laporan masih saja sangat singat dan terlalu umum sehingga tidak memenuhi standar kewajiban pelaporan berdasarkan pasal 40.

2. Pasal 2 Kovenan mewajibkan Negara-negara Pihak untuk mengadopsi langkah-langkah legislatif atau lainnya dan menyediakan upaya pemulihan (*remedies*) sebagaimana dibutuhkan untuk mengimplementasikan Kovenan. Pasal 40 mewajibkan Negara-negara Pihak untuk menyerahkan laporan kepada Komite mengenai langkah-langkah yang diadopsi oleh mereka, mengenai perkembangan yang terjadi dalam hal penikmatan hak-hak Kovenan, serta, jika ada, faktor-faktor dan kesulitan-kesulitan yang mempengaruhi implementasi Kovenan. Bahkan, laporan yang sudah memenuhi standar bentuk dari panduan seringkali tidak lengkap secara substantif. Sangat sulit untuk memahami dari beberapa laporan apakah Kovenan telah diimplementasikan sebagai bagian dari peraturan nasional dan banyak dari laporan tersebut yang jelas-jelas tidak lengkap sehubungan dengan peraturan-peraturan yang berkaitan. Dalam beberapa laporan, peranan badan-badan atau organ-organ nasional dalam mengawasi dan melaksanakan hak-hak tidaklah jelas. Kemudian, hanya sedikit laporan yang menyatakan tentang faktor-faktor dan kesulitan-kesulitan yang mempengaruhi pelaksanaan Kovenan.

3. Komite menimbang bahwa kewajiban pelaporan mencakup tidak hanya hukum-hukum yang relevan dan norma-norma lain yang berkaitan dengan kewajiban berdasarkan Kovenan, tetapi juga praktik-praktik dan keputusan-keputusan pengadilan serta organ-organ lain dari Negara-negara Pihak sebagaimana juga fakta-fakta lain yang relevan yang dapat lebih menunjukkan tingkat pelaksanaan dan penikmatan aktual dari hak-hak yang diakui oleh Kovenan, perkembangan yang dicapai, serta faktor-faktor dan kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan kewajiban berdasarkan Kovenan.

4. Adalah dalam praktik Komite, bahwa sesuai dengan dengan Peraturan 68 dari Ketentuan tentang Tata Tertib-nya, Komite akan memeriksa laporan-laporan dengan dihadiri oleh perwakilan Negara-negara yang melaporkan. Semua Negara yang laporannya telah diperiksa telah bekerja sama dengan Komite dalam hal tersebut, namun tingkat, pengalaman, dan jumlah perwakilan yang hadir bervariasi. Komite ingin menyatakan bahwa, jika Komite ingin melaksanakan fungsi-fungsinya berdasarkan pasal 40 seefektif mungkin dan jika Negara pelapor ingin mendapatkan keuntungan yang maksimum dari dialog, adalah penting jika perwakilan-perwakilan Negara memiliki status dan pengalaman tertentu (dan sebaiknya dalam jumlah tertentu) sehingga dapat memberikan jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan yang diajukan, dan memberikan reaksi terhadap komentar-komentar yang dibuat di Komite berkaitan dengan berbagai persoalan yang tercakup dalam Kovenan.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 3

Pasal 2
Pelaksanaan di Tingkat Nasional
(Sesi ketiga belas, 1981), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 4 (1994)

1. Komite mencatat bahwa pasal 2 Kovenan pada umumnya memberikan kebebasan kepada Negara-negara Pihak yang bersangkutan untuk memilih cara untuk melaksanakan Kovenan di wilayah mereka berdasarkan pada kerangka kerja yang ditentukan dalam pasal tersebut. Secara khusus, pasal ini mengakui bahwa pelaksanaan Kovenan tidak hanya tergantung pada pembuatan konstitusi atau peraturan perundang-undangan, yang seringkali justru tidak mencukupi. Komite menganggap bahwa penting untuk menarik perhatian Negara-negara Pihak atas kenyataan bahwa kewajiban berdasarkan Kovenan tidak hanya terbatas pada penghormatan terhadap hak asasi manusia, tetapi bahwa Negara-negara Pihak juga berkewajiban untuk menjamin penikmatan hak-hak tersebut bagi semua individu yang berada dalam yurisdiksi mereka. Aspek ini mewajibkan adanya kegiatan-kegiatan khusus yang dilakukan oleh Negara-negara Pihak guna memampukan individu-individu menikmati hak-hak mereka. Hal ini jelas diatur dalam beberapa pasal (misalnya pasal 3 yang berkaitan dengan Komentar Umum No. 4 di bawah ini), tetapi secara prinsip pelaksanaan hal tersebut berkaitan dengan semua hak yang diatur dalam Kovenan.

2. Sehubungan dengan hal tersebut, adalah penting bahwa individu-individu harus mengetahui mengenai hak-hak mereka yang dijamin oleh Kovenan (dan Protokol Opsional, jika telah diratifikasi) dan juga bahwa semua kewenangan administratif dan peradilan harus menyadari kewajiban yang dibebankan kepada Negara Pihak ketika meratifikasi Kovenan. Untuk itu, Kovenan harus dipublikasikan dalam bahasa resmi Negara yang bersangkutan dan harus diambil langkah-langkah untuk memperkenalkan kewenangan yang bersangkutan dengan isi Kovenan sebagai bagian dari pelatihan mereka. Juga diharapkan adanya promosi terhadap kerja sama antara Negara Pihak dengan Komite.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 4

Pasal 3
(Sesi ketiga belas, 1981), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 4 (1994)

1. Sebagaimana ditentukan oleh isinya, pasal 3 Kovenan mewajibkan Negara-negara Pihak untuk menjamin hak yang setara antara laki-laki dan perempuan dalam menikmati semua hak sipil dan politik yang diatur dalam Kovenan. Namun, hal tersebut belum ditangani dengan baik di sejumlah laporan Negara Pihak dan telah menimbulkan beberapa pertanyaan, antara lain dua hal yang perlu digarisbawahi.

2. Pertama, jika pasal 2 ayat (1) dan pasal 26 serta pasal-pasal lain yang pada dasarnya mengatur mengenai pencegahan diskriminasi berdasarkan sejumlah alasan, yang salah satunya adalah jenis kelamin, maka pasal 3 tidak hanya membutuhkan adanya langkah-langkah perlindungan tetapi juga tindakan afirmatif yang dirancang untuk menjamin penikmatan hak-hak tersebut secara positif. Hal ini tidak dapat dicapai hanya melalui pembuatan dan penerapan peraturan perundang-undangan atau hukum. Oleh karena itu, dibutuhkan lebih banyak informasi mengenai peranan perempuan dalam praktik yang bertujuan untuk menentukan langkah-langkah apa, sebagai tambahan dari langkah-langkah legislatif dari perlindungan, yang telah diambil atau sedang dilaksanakan untuk memberikan dampak bagi kewajiban yang pasti dan positif berdasarkan pasal 3 dan untuk menentukan perkembangan yang terjadi atau faktor-faktor atau kesulitan-kesulitan yang dihadapi berkaitan dengan hal tersebut.

3. Kedua, kewajiban positif yang dibebankan kepada Negara-negara Pihak berdasarkan pasal tersebut dapat memberikan dampak yang tidak bisa dihindari terhadap langkah-langkah legislatif atau administratif yang secara khusus dirancang untuk mengatur persoalan-persoalan selain yang diatur dalam Kovenan tetapi memberikan dampak membahayakannya bagi hak-hak yang diakui dalam Kovenan. Salah satu contohnya adalah tingkatan di mana hukum-hukum imigrasi yang membedakan antara seorang warga negara yang laki-laki dan perempuan dapat atau tidak dapat memberikan dampak yang berbahaya bagi ruang lingkup hak perempuan untuk menikah dengan orang yang bukan warga negara tersebut atau untuk menjadi pejabat publik.

4. Oleh karena itu, Komite menganggap bahwa, pertama, Komite dapat membantu Negara-negara Pihak jika Negara-negara tersebut memberikan perhatian khusus pada suatu tinjauan yang dibuat oleh badan-badan atau institusi-institusi hukum yang ditunjuk secara khusus mengenai langkah-langkah yang telah dibuat yang membedakan antara laki-laki dan perempuan sejauh hukum atau langkah-langkah tersebut memberikan dampak yang membahayakan bagi hak-hak yang diatur dalam Kovenan, kedua, bahwa Negara-negara Pihak harus memberikan informasi yang spesifik

dalam laporan mereka mengenai semua langkah, baik legislatif maupun lainnya, yang dirancang untuk melaksanakan kewajiban mereka berdasarkan pasal ini.

5. Komite menganggap bahwa Komite dapat membantu Negara-negara Pihak dalam melaksanakan kewajibannya jika lebih banyak sarana-sarana kerja sama internasional yang sudah ada digunakan dengan tujuan untuk bertukar pengalaman dan bantuan pengorganisasian untuk mengatasi persoalan-persoalan praktis yang berkaitan dengan jaminan atas kesetaraan hak antara laki-laki dan perempuan.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 5

Pasal 4
(Sesi ketiga belas, 1981), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 5 (1994)

1. Pasal 4 Kovenan telah menimbulkan sejumlah persoalan bagi Komite ketika akan mempertimbangkan laporan dari beberapa Negara Pihak. Ketika suatu kondisi gawat darurat publik yang mengancam kehidupan Negara muncul dan diumumkan secara resmi, suatu Negara Pihak dapat menderogasi sejumlah hak sampai pada tingkatan yang diijinkan oleh situasi tersebut. Namun, Negara Pihak tidak boleh melakukan derogasi beberapa hak khusus dan tidak boleh melakukan langkah-langkah diskriminatif atas dasar beberapa alasan. Negara Pihak juga berkewajiban untuk segera memberikan informasi kepada Negara-negara Pihak lainnya, melalui Sekretaris Jenderal, mengenai derogasi yang telah dilakukan termasuk alasan-alasannya serta tanggal di mana derogasi tersebut akan diakhiri.

2. Negara-negara Pihak secara umum memberikan indikasi tentang mekanisme pengumuman kondisi gawat darurat publik yang diatur dalam sistem hukum mereka dan ketentuan-ketentuan yang diaplikasikan dari hukum yang mengatur tentang derogasi tersebut. Namun, dalam hal beberapa Negara yang secara nyata melakukan derogasi terhadap hak-hak dalam Kovenan, adalah tidak jelas tidak hanya apakah kondisi gawat darurat tersebut diumumkan secara resmi, tetapi juga apakah hak-hak yang tidak boleh diderogasi dalam Kovenan memang tidak mengalami derogasi serta kemudian apakah Negara-negara Pihak lain telah diberikan informasi mengenai derogasi tersebut dan alasan-alasannya.

3. Komite memandang bahwa langkah-langkah yang diambil berdasarkan pasal 4 harus bersifat khusus dan sementara dan hanya boleh dilakukan ketika kehidupan bangsa yang bersangkutan terancam dan bahwa, dalam hal darurat, perlindungan hak asasi manusia menjadi yang paling penting, khususnya hak-hak yang tidak boleh diderogasi. Komite juga menimbang bahwa adalah sama pentingnya bagi Negara-negara Pihak, dalam hal darurat publik, untuk memberikan informasi kepada Negara-negara Pihak lain mengenai sifat dan jangka waktu derogasi yang mereka lakukan dan alasan-alasannya serta kemudian untuk memenuhi kewajiban pelaporan mereka berdasarkan pasal 40 Kovenan dengan memberikan indikasi sifat dan jangka waktu dari setiap hak yang diderogasi dilengkapi dengan dokumen-dokumen yang relevan.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 6

Pasal 6

(Sesi keenam belas, 1982), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 6 (1994)

1. Hak hidup yang dinyatakan di pasal 6 Kovenan telah ditangani dalam semua laporan-laporan Negara. Hak ini merupakan hak absolut yang tidak boleh diderogasi bahkan dalam kondisi darurat publik yang mengancam kehidupan bangsa (pasal 4). Namun, Komite juga mencatat bahwa seringkali informasi yang diberikan berkaitan dengan pasal 6 terbatas hanya pada salah satu aspek atau lainnya dari hak ini. Hak ini adalah hak yang tidak boleh dinterpretasikan secara terbatas.

2. Komite mengamati bahwa perang dan tindakan-tindakan kekerasan massal lainnya berlanjut menjadi kutukan kemanusiaan dan mengambil nyawa beribu-ribu orang tidak bersalah setiap tahunnya. Berdasarkan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, ancaman atau penggunaan kekerasan oleh Negara mana pun terhadap Negara lainnya, kecuali dalam pelaksanaan hak untuk membela diri yang bersifat inheren, sudah dilarang. Komite menimbang bahwa Negara-negara memiliki kewajiban utama untuk mencegah perang, tindakan-tindakan genosida, dan tindakan-tindakan kekerasan massal lainnya yang menyebabkan penghilangan nyawa secara sewenang-wenang. Setiap upaya yang dilakukan untuk menghindari perang, khususnya perang nuklir, dan untuk memperkuat perdamaian dan keamanan internasional, harus menunjukkan kondisi dan jaminan yang paling penting bagi perlindungan hak hidup. Berkaitan dengan hal tersebut, Komite khususnya mencatat bahwa terdapat suatu hubungan antara pasal 6 dan pasal 20, yang menyatakan bahwa hukum harus melarang propaganda perang apa pun (ayat 1) atau provokasi kekerasan (ayat 2) sebagaimana digambarkan di sana.

3. Perlindungan terhadap penghilangan nyawa secara sewenang-wenang yang diwajibkan secara eksplisit oleh kalimat ketiga dari pasal 6 ayat (1) adalah sangat penting. Komite menimbang bahwa Negara-negara Pihak harus mengambil langkah-langkah tidak hanya untuk mencegah dan menghukum penghilangan nyawa oleh tindakan-tindakan pidana, tetapi juga untuk mencegah pembunuhan secara sewenang-wenang oleh angkatan bersenjatanya sendiri. Penghilangan nyawa oleh kewenangan Negara adalah suatu persoalan dengan tingkat keseriusan yang paling tinggi. Oleh karena itu, hukum harus mengontrol dan membatasi secara ketat kondisi-kondisi di mana seseorang dapat diambil nyawanya oleh pihak berwenang semacam itu.

4. Negara-negara Pihak juga harus mengambil langkah-langkah spesifik dan efektif untuk mencegah penghilangan oran-orang, sesuatu yang sayangnya telah sering terjadi dan seringkali mengarah pada penghilangan nyawa secara sewenang-wenang. Kemudian, Negara-negara juga harus membangun fasilitas dan prosedur yang efektif guna melakukan penyelidikan secara menyeluruh atas kasus-kasus orang hilang dengan kondisi yang mungkin melibatkan pelanggaran terhadap hak hidup.

5. Lebih lanjut lagi, Komite mencatat bahwa hak hidup telah seringkali diinterpretasikan secara terbatas. Istilah "hak hidup yang melekat" tidak dapat hanya dipahami secara terbatas, dan perlindungan terhadap hak ini mewajibkan Negara-negara untuk mengadopsi langkah-langkah positif. Berkaitan dengan hal tersebut, Komite menimbang bahwa adalah diinginkan bagi Negara-negara Pihak untuk mengambil semua langkah yang dimungkinkan untuk mengurangi tingkat kematian balita dan untuk meningkatkan tingkat harapan hidup, khususnya mengadopsi langkah-langkah untuk menghapuskan malnutrisi dan epidemi.

6. Sambil mengikuti pasal 6 ayat (2) sampai ayat (6) di mana Negara-negara Pihak tidak memiliki kewajiban untuk menghapuskan hukuman mati, semua Negara Pihak berkewajiban untuk membatasi penggunaannya dan, khususnya, untuk menghapuskan hukuman mati bagi kejahatan selain "kejahatan yang paling serius". Dengan demikian, Negara-negara Pihak seharusnya meninjau ulang hukum pidananya dalam perspektif ini, dan dalam hal apa pun, berkewajiban untuk membatasi penerapan hukuman mati hanya bagi "kejahatan yang paling serius". Pasal ini juga merujuk pada penghapusan istilah yang sangat disarankan (ayat 2 poin (2) dan poin (6)) bahwa penghapusan hukuman mati adalah sangat diinginkan. Komite menyimpulkan bahwa semua langkah penghapusan harus dianggap sebagai perkembangan dalam penikmatan hak hidup dalam pengertian pasal 40, dan harus dilaporkan kepada Komite. Komite mencatat bahwa sejumlah Negara telah menghapuskan hukuman mati atau menunda penerapannya. Namun demikian, laporan-laporan Negara menunjukkan bahwa perkembangan yang terjadi atas penghapusan atau pembatasan penerapan hukuman mati masih tidak cukup.

7. Komite berpendapat bahwa istilah "kejahatan yang paling serius" harus diartikan secara terbatas yang berarti bahwa hukuman mati harus merupakan langkah yang sangat khusus. Komite juga mengambil dari istilah pasal 6 yang menyatakan bahwa hal tersebut hanya dapat dilakukan sesuai dengan hukum yang berlaku pada saat kejahatan dilakukan dan tidak bertentangan dengan Kovenan. Oleh karena itu, jaminan prosedural yang dinyatakan di dalamnya harus diamati, termasuk hak atas peradilan yang adil oleh pengadilan yang independent, asumsi tidak bersalah, jaminan minimum untuk upaya mempertahankan diri, dan hak atas peninjauan ulang oleh pengadilan yang lebih tinggi. Hak-hak ini diterapkan sebagai tambahan dari hak khusus untuk mendapatkan pengampunan atau pengurangan hukuman.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 7

Pasal 7
(Sesi keenam belas, 1982), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 7 (1994)*

1. Dalam meneliti laporan Negara-negara Pihak, para anggota Komite seringkali menanyakan informasi lebih lanjut berdasarkan pasal 7 yang melarang penyiksaan atau perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusia, atau merendahkan martabat manusia. Komite mengingatkan kembali bahwa dalam kondisi darurat publik apa pun, hal-hal sebagaimana yang digambarkan oleh pasal 4 ayat (1) maka ketentuan ini bersifat tidak bisa dikurangi (*nonderogable*) berdasarkan pasal 4 ayat (2). Tujuannya adalah untuk melindungi integritas dan martabat dari seorang individu. Komite mencatat bahwa sekedar melarang perlakuan atau penghukuman semacam itu atau hanya sekedar menjadikannya sebagai tindak kejahatan tidaklah cukup dalam melaksanakan pasal ini. Kebanyakan Negara memiliki ketentuan hukum yang diterapkan untuk kasus-kasus penyiksaan atau praktik-praktik yang serupa. Namun, karena kasus-kasus semacam itu tetap saja terjadi, berdasarkan pasal 7, yang harus dibaca berbarengan dengan pasal 2 Kovenan, maka Negara-negara harus menjamin suatu perlindungan yang efektif melalui suatu mekanisme pengawasan.

   Pengaduan-pengaduan mengenai penganiayaan harus diselidiki secara efektif oleh kewenangan yang kompeten. Mereka yang dinyatakan bersalah harus bertanggung jawab, dan mereka yang diduga sebaga korban harus mendapatkan upaya-upaya pemulihan (*remedies*) yang efektif, termasuk hak untuk mendapatkan kompensasi. Di antara jaminan-jaminan (*safeguards*) yang dapat menjadi kontrol yang efektif adalah ketentuan yang melarang penahanan tanpa komunikasi (*incommunicado*), yang mengizinkan orang-orang seperti dokter, pengacara, dan anggota keluarga untuk mengakses tahanan dengan tanpa mempengaruhi proses penyelidikan; ketentuan yang mensyaratkan agar tahanan ditahan di tempat-tempat yang dikenali secara umum dan bahwa nama-nama dan tempat-tempat tahanan tersebut harus masuk dalam suatu daftar yang tersedia bagi orang-orang berkepentingan, seperti anggota keluarga; ketentuan yang menjadikan pengakuan atau bukti-bukti lain yang diperoleh melalui penyiksaan atau perlakuan lain yang bertentangan dengan pasal 7 tidak dapat digunakan di pengadilan; dan langkah-langkah pelatihan dan instruksi terhadap petugas penegak hukum agar tidak menerapkan langkah-langkah tersebut.

2. Sebagaimana muncul dalam istilah-istilah dalam pasal ini, ruang lingkup perlindungan yang dibutuhkan mencakup hal-hal di luar penyiksaan sebagaimana yang dipahami secara umum. Mungkin tidak diperlukan untuk membuat suatu pembedaan yang tajam antara berbagai bentuk perlakuan atau penghukuman yang dilarang. Pembedaan ini tergantung pada bentuk, tujuan, dan kekejaman perlakuan tersebut. Dalam pandangan Komite, larangan harus termasuk corporal punishment, termasuk hukuman yang berlebihan sebagai suatu langkah pendidikan atau disipliner. Bahkan, suatu cara seperti pengurungan yang terisolasi (*solitary confinement*), berdasarkan kondisi ini, dan

khususnya ketika seseorang tidak dapat berkomunikasi dengan dunia luar (*incommunicado*), dapat bertentangan dengan pasal ini. Kemudian, pasal ini tidak hanya melindungi orang-orang yang ditahan atau dipenjara, tetapi juga murid-murid dan pasien-pasien dalam institusi-institusi pendidikan dan medis. Akhirnya, adalah juga kewajiban dari pihak berwenang publik untuk menjamin perlindungan hukum atas perlakuan semacam itu bahkan ketika dilakukan oleh orang-orang yang bertindak di luar atau tanpa kewenangan resmi. Bagi semua orang yang dirampas kemerdekaannya, larangan atas tindakan yang bertentangan dengan pasal 7 didukung oleh kewajiban positif pasal 10 ayat (1) dari Kovenan bahwa mereka harus diperlakukan secara manusiawi dan hormat berkaitan karena martabat kemanusiaan yang melekat pada diri mereka.

3. Secara khusus, larangan berlaku untuk percobaan-percobaan medis atau ilmiah tanpa izin yang diberikan secara bebas oleh orang yang bersangkutan (pasal 7, kalimat kedua). Komite mencatat bahwa laporan Negara-negara Pihak hampir tidak memberikan informasi mengenai persoalan ini. Komite memandang bahwa setiaknya di negara-negara di mana ilmu dan obat-obatan sangat dikembangkan, dan bahkan bagi orang-orang dan wilayah-wilayah di luar perbatasan mereka jika terpengaruh oleh percobaan-percobaan tersebut, harus diberikan perhatian lebih bagi kemungkinan akan adanya kebutuhan dan sarana-sarana untuk menjamin pengawasan terhadap pelaksanaan ketentuan ini. Perlindungan khusus berkaitan dengan percobaan-percobaan semacam itu dibutuhkan dalam hal orang-orang tidak mampu memberikan izin mereka.

* Komentar Umum No. 7 diganti oleh Komentar Umum No. 20 (Sesi keempat puluh empat, 1992).

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 8

Pasal 9
(Sesi keenam belas, 1982), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 8 (1994)*

1. Pasal 9 yang mengatur mengenai hak atas kebebasan dan keamanan pribadi orang-orang seringkali dipahami secara sempit dalam laporan Negara-negara Pihak, dan oleh karenanya, mereka memberikan informasi yang tidak lengkap. Komite mengidentifikasikan bahwa ayat 1 berlaku bagi semua perampasan kebebasan, baik dalam kasus-kasus pidana maupun dalam kasus-kasus lain seperti, misalnya, sakit jiwa, *vagrancy*, ketergantungan obat-obatan, tujuan-tujuan pendidikan, kontrol imigrasi, dan lain-lain. Adalah benar bahwa beberapa dari ketentuan pasal 9 (sebagian dari ayat 2 dan keseluruhan ayat 3) hanya berlaku bagi orang-orang yang dikenai dakwaan pidana. Tetapi selebihnya, dan secara khusus pentingnya jaminan yang ditetapkan di ayat 4, misalnya hak atas kontrol oleh pengadilan atas legalitas (sah atau tidaknya) suatu penahanan, berlaku bagi semua orang yang dirampas kemerdekaannya melalui penangkapan atau penahanan. Kemudian, Negara-negara Pihak, sesuai dengan pasal 2 ayat (3), juga harus menjamin bahwa suatu upaya pemulihan (*remedy*) yang efektif diberikan dalam kasus-kasus lain di mana seorang individu menyatakan bahwa dirinya telah dirampas kemerdekaannya yang merupakan pelanggaran terhadap Kovenan.

2. Pasal 9 ayat 3 menentukan bahwa dalam kasus-kasus pidana, setiap orang yang ditangkap atau ditahan harus "segera" dibawa ke hadapan hakim atau petugas lain yang diberikan kewenangan oleh hukum untuk melaksanakan kekuasaan yudisial. Batasan-waktu yang lebih ketat ditentukan oleh hukum di kebanyakan Negara Pihak dan, menurut Komite, penundaan tidak boleh lebih dari beberapa hari. Banyak Negara tidak memberikan informasi yang cukup mengenai praktik-praktik aktual berkaitan dengan hal tersebut.

3. Persoalan lain adalah mengenai total jangka waktu penahanan sebelum pengadilan. Dalam beberapa kategori kasus pidana di beberapa negara, persoalan ini telah menimbulkan beberapa persoalan bagi Komite, dan para anggota Komite mempertanyakan apakah praktik-praktik tersebut telah sesuai dengan hak "untuk diadili atau dibebaskan dalam jangka waktu yang selayaknya" berdasarkan ayat 3. Penahanan sebelum pengadilan harus menjadi pengecualian dan harus sesingkat mungkin. Komite mengundang adanya informasi mengenai mekanisme yang ada dan langkah-langkah yang telah diambil yang bertujuan untuk mengurangi jangka waktu penahanan semacam itu.

4. Kemudian, jika yang dinamakan penahanan pencegahan (*preventive detention*) dilakukan untuk alasan-alasan keamanan umum, maka penahanan tersebut harus diawasi oleh ketentuan-ketentuan yang sama, misalnya bahwa penahanan tersebut tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang dan harus didasarkan pada alasan-alasan dan prosedur-prosedur yang dibentuk oleh hukum

(ayat 1), informasi mengenai alasan-alasan tersebut harus diberikan (ayat 2), serta harus tersedia pengawasan pengadilan terhadap penahanan tersebut (ayat 4) dan juga harus tersedia kompensasi jika terjadi pelanggaran (ayat 5). Selain itu, jika terjadi tuduhan-tuduhan pidana terhadap kasus-kasus semacam itu, maka harus diberikan perlindungan penuh berdasarkan pasal 9 ayat (2) dan ayat (3), serta pasal 14.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 9

Pasal 10
(Sesi keenam belas, 1982), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 9 (1994)*

1. Pasal 10 ayat 1 Kovenan menentukan bahwa semua orang yang dirampas kemerdekaannya harus diperlakukan secara manusiawi dan dengan penghormatan terhadap martabat kemanusiaan yang melekat pada dirinya. Namun, semua laporan yang diberikan oleh Negara-negara Pihak tidak memuat informasi mengenai bagaimana pasal tersebut telah dilaksanakan. Komite berpandangan bahwa sebaiknya laporan-laporan Negara Pihak memuat informasi yang spesifik mengenai langkah-langkah hukum yang dirancang untuk melindungi hak tersebut. Komite juga berpandangan bahwa laporan-laporan tersebut harus mengindikasikan langkah-langkah konkret yang diambil oleh badan-badan yang berwenang dari Negara untuk mengawasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan nasional yang diwajibkan berkaitan dengan perlakuan manusiawi dan penghormatan terhadap martabat dari semua orang orang dirampas kemerdekaannya sebagaimana ditentukan oleh ayat 1.

   Secara khusus Komite mencatat bahwa ayat 1 dari pasal ini pada umumnya dapat diterapkan bagi orang-orang yang dirampas kemerdekaannya, sementara ayat 2 berkaitan dengan orang-orang tertuduh, serta ayat 3 hanya untuk orang-orang yang telah mendapatkan putusan pengadilan. Struktur ini seringkali tidak tercermin dalam laporan-laporan, yang hanya berkaitan dengan orang-orang tertuduh atau yang telah mendapatkan putusan pengadilan. Kata-kata di ayat 1, isi ayat 1 – khususnya kedekatannya dengan pasal 9 ayat 1 yang juga mengatur tentang segala bentuk perampasan terhadap kemerdekaan – dan tujuannya mendukung suatu penerapan yang luas dari prinsip yang dinyatakan di ketentuan tersebut. Kemudian, Komite mengingat kembali bahwa pasal ini mendukkung pasal 7 dalam hal perlakuan terhadap semua orang yang dirampas kemerdekaannya.

   Perlakuan manusiawi terhadap dan penghormatan atas martabat semua orang yang dirampas kemerdekaannya adalah standar dasar penerapan universal yang tidak sepenuhnya bergantung pada sumber-sumber material. Sementara Komite menyadari bahwa modalitas dan kondisi penahanan dapat bervariasi sesuai dengan sumber-sumber daya yang tersedia, namun hal tersebut harus selalu diterapkan tanpa diskriminasi sebagaimana ditentukan oleh pasal 2 ayat (1).

   Tanggung jawab utama bagi pelaksanaan prinsip ini berada di tangan Negara yaitu semua institusi di mana orang-orang ditahan bukan atas keinginan mereka secara legal, tidak hanya di penjara-penjara tetapi juga misalnya di rumah-rumah sakit, kamp-kamp penahanan, atau institusi-institusi pemasyarakatan.

2. Subayat 2 poin (a) dari pasal ini menyatakan bahwa, kecuali dalam kondisi-kondisi khusus, orang-orang tertuduh harus dipisahkan dari orang-orang hukuman serta harus mendapatkan perlakuan yang berbeda dan selayaknya sesuai dengan status mereka sebagai orang yang belum mendapatkan putusan pengadilan. Beberapa laporan gagal memberikan perhatian yang layak bagi persyaratan langsung Kovenan ini, dan sebagai akibatnya juga gagal menyediakan informasi yang layak megnenai bagaimana perlakuan terhadap orang-orang tertuduh berbeda dengan orang-orang hukuman. Informasi semacam itu harus dimasukkan dalam laporan-laporan di masa mendatang.

   Subayat 2 poin (b) dari pasal ini menentukan, antara lain, bahwa orang-orang muda yang menjadi tertuduh harus dipisahkan dari orang-orang dewasa. Informasi dalam laporan-laporan menunjukkan bahwa sejumlah Negara tidak memperhatikan dengan selayaknya bahwa hal tersebut merupakan suatu persyaratan yang diwajibkan dalam Kovenan. Menurut pandangan Komite, sebagaimana jelas dinyatakan dalam teks Kovenan, bahwa pergeseran dari kewajiban-kewajiban Negara-negara Pihak berdasarkan subayat 2 poin (b) tidak bisa menjadi alasan atas pertimbangan apa pun.

3. Dalam sejumlah kasus, informasi yang diberikan di dalam laporan-laporan berkaitan dengan ayat 3 dari pasal ini tidak memuat pernyataan yang konkret mengenai langkah-langkah legislatif maupun administratif ataupun langkah-langkah praktis yang telah dilakukan untuk memajukan reformasi dan rehabilitasi sosial narapidana, misalnya melalui pendidikan, pendidikan kejuruan, dan pekerjaan yang berguna. Izin kunjungan, khususnya oleh anggota keluarga, pada umumnya juga merupakan suatu langkah yang diperlukan dengan alasan-alasan kemanusiaan. Juga terhadap kekurangan yang sama dalam laporan-laporan beberapa Negara berkaitan dengan informasi mengenai narapidana usia muda, yang harus dipisahkan dari orang-orang dewasa dan diberikan perlakuan yang selayaknya sesuai dengan usia dan status hukum mereka.

4. Komite kemudian mencatat bahwa prinsip-prinsip perlakuan yang manusiawi dan penghormatan atas martabat manusia sebagaimana ditentukan di ayat 1 adalah dasar dari kewajiban-kewajiban spesifik dan terbatas dari Negara-negara dalam bidang peradilan pidana sebagaimana ditentukan di ayat 2 dan ayat 3 dari pasal 10. Pemisahan orang-orang tertuduh dari orang-orang hukuman diperlukan untuk menekankan status mereka sebagai orang-orang yang belum diputus bersalah oleh pengadilan yang pada saat yang sama dilindungi oleh asumsi praduga tidak bersalah sebagaimana dinyatakan di pasal 14 ayat 2. Tujuan dari ketentuan-ketentuan ini adalah untuk melindungi kelompok-kelompok yang disebutkan di atas, dan oleh karena itu persyaratan-persyaratan yang termuat di dalamnya harus dilihat dari pandangan tersebut. Misalnya, pemisahan dan perlakuan terhadap pelaku-pelaku pidana usia muda harus ditentukan dengan cara tertentu yang memajukan reformasi dan rehabilitasi sosial mereka.

* Komentar Umum No. 9 digantikan oleh Komentar Umum No. 21 (Pertemuan keempat-puluh-empat, 1992).

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 10

Pasal 19
(Sesi kesembilan belas, 1983), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 11 (1994)

1. Ayat 1 mensyaratkan perlindungan terhadap "hak untuk mempunyai pendapat tanpa diganggu". Hal ini adalah hak yang tidak memperkenankan adanya pengecualian atau pembatasan oleh Kovenan. Komite mengundang informasi dari Negara-negara Pihak berkaitan dengan ayat 1.

2. Ayat 2 menentukan adanya perlindungan terhadap hak atas kebebasan berekspresi, termasuk tidak hanya kebebasan untuk "kebebasan untuk mencari, menerima dan memberikan informasi dan ide apapun", tetapi juga kebebasan untuk "mencari" dan "menerima" informasi dan ide tersebut "tanpa memperhatikan medianya" dan dalam bentuk apa pun "baik secara lisan, tertulis atau dalam bentuk cetakan, dalam bentuk seni, atau melalui media lainnya, sesuai dengan pilihannya". Tidak semua Negara Pihak telah memberikan informasi berkaitan dengan semua aspek kebebasan berekspresi ini. Misalnya, hanya sedikit perhatian diberikan kepada kenyataan bahwa, karena perkembangan media massa modern, maka langkah-langkah efektif diperlukan untuk mencegah adanya kontrol terhadap media yang mengganggu hak setiap orang atas kebebasan berekspresi dalam suatu cara yang tidak ditentukan di ayat 3.

3. Banyak laporan Negara Pihak membatasi dirinya dengan hanya menyatakan bahwa kebebasan berekspresi dijamin oleh konstitusi atau oleh hukumnya. Namun, untuk mengetahui rejim yang tepat dari kebebasan berekspresi dalam hukum dan dalam praktiknya, Komite membutuhkan informasi tambahan yang penting mengenai aturan-aturan yang mendefinisikan ruang lingkup kebebasan berekspresi atau yang menyatakan adanya pembatasan-pembatasan tertentu, sebagaimana juga kondisi-kondisi lain yang dalam praktiknya mempengaruhi pelaksanaan hak ini. Ruang lingkup aktual hak individual ini ditentukan oleh hubungan antara prinsip kebebasan berekspresi dan pembatasan-pembatasan yang diterapkan terhadapnya.

4. Ayat 3 secara nyata menegaskan bahwa pelaksanaan hak atas kebebasan berekspresi mengandung tugas-tugas dan tanggung jawab khusus, dan oleh karenanya pembatasan-pembatasan tertentu terhadap hak ini diperbolehkan yang dapat berkaitan baik dengan kepentingan orang-orang lain atau kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Namun, ketika suatu Negara Pihak menerapkan pembatasan-pembatasan tertentu terhadap pelaksanaan kebebasan berekspresi, maka hal tersebut tidak boleh membahayakan hak ini. Ayat 3 menentukan kondisi-kondisi tertentu dan hanya menjadi subyek kondisi-kondisi tersebutlah bahwa pembatasan dapat dilakukan: pembatasan-pembatasan tersebut harus "dinyatakan oleh hukum"; pembatasan-pembatasan tersebut hanya boleh diterapkan bagi salah satu tujuan yang dinyatakan di subayat (a) dan (b) dari ayat 3; dan pembatasan-pembatasan tersebut harus dijustifikasi sebagai "dibutuhkan" bagi Negara Pihak yang bersangkutan untuk salah

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 11

Pasal 20
(Sesi kesembilan belas, 1983), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 12 (1994)

1. Tidak semua laporan yang diberikan oleh Negara-negara Pihak telah memberikan informasi yang cukup mengenai implementasi pasal 20 dari Kovenan. Berdasarkan sifat dari pasal 20, Negara-negara Pihak diwajibkan untuk mengadopsi langkah-langkah legislatif yang diperlukan yang mencegah tindakan-tindakan yang dirujuk di dalam pasal tersebut. Namun, laporan-laporan menunjukkan bahwa di beberapa Negara, tindakan-tindakan tersebut tidak dilarang oleh hukum ataupun tidak ada upaya-upaya yang layak yang ditujukan untuk atau dilakukan untuk melarang tindakan-tindakan tersebut. Kemudian, banyak laporan gagal memberikan informasi yang cukup mengenai peraturan perundang-undangan dan praktik nasional yang relevan.

2. Pasal 20 dari Kovenan menyatakan bahwa propaganda perang apa pun dan advokasi kebencian nasional, rasial, atau keagamaan apa pun yang menciptakan provokasi terhadap diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan harus dilarang oleh hukum. Dalam pandangan Komite, ketentuan-ketentuan yang diperlukan ini sepenuhnya sesuai dengan hak atas kebebasan berekspresi sebagaimana termuat di pasal 19, yang pelaksanaannya mengandung tugas-tugas dan tanggung jawab khusus. Pelarangan berdasarkan ayat 1 berlaku untuk semua bentuk propaganda yang mengancam maupun yang menimbulkan tindakan agresi atau pelanggaran terhadap perdamaian yang bertentangan dengan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, sementara ayat 2 ditujukan untuk menentang advokasi kebencian nasional, rasial, atau keagaman apa pun yang menciptakan provokasi terhadap diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan, baik apakah propaganda atau advokasi tersebut ditujukan kepada internal maupun eksternal Negara yang bersangkutan. Ketentuan pasal 20 ayat 1 tidak melarang advokasi hak atas kebebasan membela diri atau hak orang-orang untuk menentukan nasib sendiri dan menentukan kemerdekaannya sesuai dengan Piagam Perserikatan bangsa-Bangsa. Harus terdapat suatu hukum yang menyatakan dengan jelas bahwa propaganda dan advokasi sebagaimana disebutkan di atas bertentangan dengan kebijakan publik dan yang menyediakan sanksi-sanksi yang selayaknya bagi pelanggaran terhadap ketentuan tersebut, agar pasal 20 dapat sepenuhnya efektif. Oleh karena itu, Komite percaya bahwa Negara-negara Pihak yang belum melakukan hal tersebut seharusnya mengambi langkah-langkah yang diperlukan untuk memenuhi kewajiban-kewajiban berdasarkan pasal 20, dan harus menahan dirinya sendiri dari pelaksanaan propaganda atau advokasi semacam itu.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 12

Pasal 1
(Sesi kedua puluh satu, 1984), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 12 (1994)

1. Sesuai dengan tujuan-tujuan dan prinsip-prinsip Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, pasal 1 dari Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik mengakui bahwa semua orang memiliki hak untuk menentukan nasibnya sendiri. Hak untuk menentukan nasib sendiri menjadi penting karena pada dasarnya karena realisasi atas hak ini merupakan kondisi yang esensial bagi penjaminan dan pelaksanaan yang efektif dari hak asasi manusia individual serta bagi pemajuan dan penguatan hak-hak tersebut. Untuk alasan itulah maka Negara-negara menyatakan hak untuk menentukan nasib sendiri sebagai suatu ketentuan dalam hukum positif di kedua Kovenan dan menempatkan ketentuan tersebut sebagai pasal 1 di samping dari dan sebelum semua hak lainnya di kedua Kovenan.

2. Pasal 1 melindungi suatu hak yang tidak bisa dicabut yang dimiliki oleh semua orang sebagaimana digambarkan dalam ayat 1 dan 2. Berdasarkan hak tersebut mereka bebas "menentukan status politik mereka dan bebas berupaya mencapai pembangunan ekonomi, sosial dan budayanya". Pasal ini memberikan kewajiban semua negara Pihak. Hak ini dan kewajiban yang terkait dengan pelaksanaannya saling terkait dengan ketentuan-ketentuan lain dalam Kovenan dan aturan-aturan hukum internasional.

3. Walaupun kewajiban pelaporan bagi semua Negara Pihak termasuk untuk pasal 1, namun hanya beberapa laporan yang memberikan penjelasan lengkap mengenai setiap ayat dari pasal ini. Komite mencatat bahwa banyak dari laporan tersebut yang tidak menghiraukan pasal 1, yang tidak cukup menyediakan informasi berkaitan dengan hal tersebut atau yang membatasi dirinya hanya dengan rujukan pada hukum-hukum pemilihan. Komite menganggap bahwa laporan-laporan Negara Pihak seharusnya memuat informasi mengenai setiap ayat dari pasal 1.

4. Berkaitan dengan ayat 1 dari pasal 1, Negara-negara Pihak harus menjelaskan mengenai proses konstitusional dan proses politik yang dalam praktiknya mengizinkan adanya pelaksanaan hak ini.

5. Ayat 2 menegaskan suatu aspek substansi ekonomi dari hak untuk menentukan nasib sendiri, yaitu hak orang-orang, demi tujuan mereka sendiri, untuk bebas "mengelola kekayaan dan sumber daya alam mereka tanpa mengurangi kewajiban apapun yang muncul dari kerja sama ekonomi internasional berdasarkan prinsip saling menguntungkan dan hukum internasional. Dalam hal apapun tidak dibenarkan untuk merampas hak-hak suatu bangsa atas sumber-sumber penghidupannya sendiri". Hak ini mensyaratkan adanya kewajiban bagi semua Negara dan komunitas internasional. Negara-negara harus mengindikasikan faktor-faktor atau kesulitan-kesulitan yang mencegah pengelolaan kekayaan dan sumber daya mereka secara bebas yang bertentangan dengan ketentuan-

ketentuan dalam ayat ini dan mengindikasikan sampai sejauh mana hal tersebut mempengaruhi penikmatan atas hak-hak lain yang dinyatakan dalam Kovenan.

6. Dalam pandangan Komite, ayat 3 khususnya penting karena ayat ini memberikan kewajiban khusus bagi Negara-negara Pihak, tidak hanya berkaitan dengan orang-orang mereka sendiri tetapi *vis-à-vis* semua orang yang tidak mampu melaksanakan atau telah dirampas kemungkinannya untuk melaksanakan hak mereka untuk menentukan nasibnya sendiri. Sifat umum dari ayat ini dtegaskan oleh sejarah pembuatannya. Ayat ini ini mensyaratkan bahwa "Negara-negara Pihak Kovenan ini, termasuk mereka yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan Wilayah yang Tidak Berpemerintahan Sendiri atau Wilayah Perwalian, wajib memajukan perwujudan hak atas penentuan nasib sendiri, dan wajib menghormati hak tersebut sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa". Kewajiban-kewajiban ini ada baik apakah orang-orang berhak atas penentuan nasibnya sendiri tergantung pada suatu Negara Pihak pada Kovenan maupun tidak. Oleh karena itu, semua Negara Pihak pada Kovenan harus mengambil langkah-langkah positif untuk memfasilitasi realisasi dan penghormatan terhadap hak orang-orang untuk menentukan nasibnya sendiri. Langkah-langkah positif semacam itu harus konsisten dengan kewajiban-kewajiban Negara-negara Pihak berdasarkan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan berdasarkan hukum internasional: khususnya, Negara-negara harus menahan diri dari intervensi persoalan-persoalan internal Negara-negara lain dan oleh karenanya membahayakan pelaksanaan hak untuk menentuka nasibnya sendiri. Laporan-laporan harus memuat informasi mengenai pelaksanaan kewajiban-kewajiban ini dan langkah-langkah yang diambil untuk mencapai tujuannya.

7. Berkaitan dengan pasal 1 dari Kovenan, Komite merujuk pada instrumen-instrumen internasional lain yang berkaitan dengan hak semua orang untuk menentukan nasibnya sendiri, khususnya Deklarasi Prinsip-prinsip Hukum Internasional mengenai Hubungan Bersahabat dan Kerja Sama Antar Negara-negara yang sesuai dengan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, yang diadopsi oleh Majelis Umum pada 24 Oktober 1970 (Resolusi Majelis Umum 2625 (XXV)).

8. Komite menganggap bahwa sejarah telah membuktikan bahwa realisasi dan penghormatan terhadap hak orang-orang untuk menentukan nasibnya sendiri berkontribusi pada pembentukan hubungan yang bersahabat dan kerja sama antar Negara-negara dan pada penguatan perdamaian dan pemahaman internasional.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 13

Pasal 14
(Sesi kedua puluh satu, 1984), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 14 (1994)

1. Komite mencatat bahwa pasal 14 dari Kovenan memiliki sifat yang kompleks dan bahwa aspek-aspek yang berbeda dari ketentuan-ketentuannya membutuhkan komentar-komentar yang spesifik. Semua ketentuan-ketentuan tersebut ditujukan untuk menjamin pelaksanaan peradilan yang layak, dan untuk itu menegakkan serangkaian hak-hak individual seperti kesetaraan di hadapan pengadilan dan hak atas pengadilan publik yang adil oleh pengadilan yang kompeten, independen, dan imparsial yang dibentuk oleh hukum. Tidak semua laporan memberikan detil mengenai langkah-langkah legislatif maupun lainnya yang secara spesifik diadopsi untuk melaksanakan setiap ketentuan dalam pasal 14.

2. Umumnya, laporan-laporan Negara-negara Pihak gagal mengakui bahwa pasal 14 berlaku tidak hanya untuk prosedur bagi penentuan hukuman pidana terhadap individu-individu tetapi juga berlaku bagi prosedur untuk menentukan hak-hak dan kewajiban-kewajiban dalam perkara perdata. Hukum dan praktik-praktik mengenai persoalan-persoalan ini sangat bervariasi dari satu Negara ke Negara lainnya. Keragaman ini menyebabkan menjadi sangat penting bagi Negara-negara Pihak untuk menyediakan semua informasi yang relevan dan untuk menjelaskan secara detil mengenai bagaimana konsep "hukuman pidana" serta "hak dan kewajiban dalam perkara perdata" diinterpretasikan berhubungan dengan sistem hukum masing-masing.

3. Komite menganggap akan berguna jika Negara-negara Pihak dalam laporan-laporan berikutnya dapat memberikan informasi yang lebih detil mengenai langkah-langkah yang telah diambil untuk menjamin kesetaraan di hadapan pengadilan, termasuk akses yang setara terhadap pengadilan, dengar pendapat publik yang adil, serta peradilan yang kompeten, imparsial, dan independen yang dibentuk oleh hukum dan dijamin dalam praktiknya. Khususnya, Negara-negara Pihak harus menyatakan secara spesifik mengenai naskah-naskah konstitusional dan legislatif yang berhubungan, yang membentuk pengadilan-pengadilan dan menjamin independensi, imparsialitas, dan kompetensi dari pengadilan-pengadilan tersebut, khususnya yang berkaitan dengan cara pengangkatan hakim-hakim, kualifikasi pengangkatannya, dan jangka waktu masa bertugas mereka; kondisi promosi and sistem rotasi aparat pemerintah, serta pengakhiran masa tugas mereka, dan independensi aparat penegak hukum baik dari cabang eksekutif maupun legislative secara nyata.

4. Ketentuan-ketentuan dalam pasal 14 berlakuuntuk semua pengadilan dalam ruang lingkup pasal tersebut, baik pengadilan umum maupun khusus. Komite mencatat adanya pengadilan militer atau pengadilan khusus yang mengadili orang-orang sipil di banyak negara. Hal ini dapat menjadi persoalan yang serius berkaitan dengan pelaksanaan peradilan yang setara, imparsial, dan independen.

Seringkali alasan pembentukan pengadilan-pengadilan semacam itu adalah untuk memungkinkan dilakukannya prosedur khusus yang tidak sesuai dengan standar-standar peradilan yang normal. Walaupun Kovenan tidak melarang kategori pengadilan semacam itu, namun kondisi-kondisi yang mensyaratkannya mengindikasikan dengan jelas bahwa pengadilan terhadap orang-orang sipil oleh pengadilan-pengadilan semacam itu harus bersifat khusus dan dilakukan berdasarkan kondisi-kondisi yang benar-benar menjamin terpenuhinya ketentuan-ketentuan dalam pasal 14. Komite mencatat kurangnya informasi yang diberikan mengenai hal ini dalam laporan-laporan Negara-negara Pihak yang memiliki pengadilan-pengadilan semacam itu untuk mengadili orang-orang sipil dalam institusi-institusi yudisialnya. Di beberapa negara pengadilan militer dan pengadilan khusus seperti itu tidak menjamin adanya pelaksanaan peradilan yang layak sebagaimana disyaratkan oleh pasal 14 yang sangat penting untuk perlindungan hak asasi manusia secara efektif. Jika Negara-negara Pihak memutuskan bahwa sebagaimana dinyatakan oleh pasal 4 perlu dilakukan derogasi dari prosedur normal dalam kondisi darurat publik berdasarkan pasal 14, maka Negara-negara Pihak harus menjamin bahwa derogasi tersebut tidak melebihi ketentuan yang disyaratkan oleh kebutuhan situasi yang actual, dan penghormatan bagi kondisi-kondisi lain berdasarkan ayat 1 pasal 14.

5. Kalimat kedua dari pasal 14 ayat 1 menyatakan bahwa "setiap orang berhak atas pemeriksaan yang adil dan terbuka". Ayat 3 dari pasal tersebut menjelaskan tentang persyaratan suatu "pemeriksaan yang adil" berkaitan dengan penentuan tindak-tindak pidana yang dituduhkan. Namun, persyaratan ayat 3 merupakan jaminan minimum, yang pelaksanaannya tidak selalu cukup untuk menjamin keadilan dari pemeriksaan semacam itu sebagaimana disyaratkan oleh ayat 1.

6. Publikasi atas pemeriksaan-pemeriksaan semacam itu merupakan jaminan penting bagi kepentingan individu dan masyarakat pada umumnya. Pada saat yang sama, pasal 14 ayat 1 mengakui bahwa pengadilan memiliki kewenangan untuk tidak melibatkan seluruh atau sebagian dari publik untuk alasan-alasan yang dinyatakan dalam ayat tersebut. Juga harus dicatat bahwa di samping kondisi-kondisi khusus tersebut, Komite menganggap bahwa suatu pemeriksaan harus terbuka untuk masyarakat umum, termasuk anggota pers, dan misalnya, tidak boleh dibatasi hanya untuk suatu kelompok khusus saja. Harus diperhatikan bahwa dalam kasus di mana masyarakat tidak dilibatkan dalam pengadilan, maka putusan harus dinyatakan kepada publik dengan pengecualian yang didefinisikan secara tegas.

7. Komite mencatat kurangnya informasi berkaitan dengan pasal 14 ayat 2 dan, dalam beberapa kasus Komite mengamati bahwa asumsi praduga tidak bersalah, yang merupakan dasar dari perlindungan terhadap hak asasi manusia dinyatakan dalam istilah-istilah yang ambigu atau memiliki kondisi-kondisi yang menyebabkan hal tersebut menjadi tidak efektif. Atas dasar asumsi praduga tidak bersalah maka beban pembuktian terhadap tuduhan diletakkan pada proses penuntutan dan si tertuduh harus dianggap tidak bersalah sampai benar-benar terbukti bersalah. Tidak satu pun tuduhan diasumsikan benar sampai tuduhan tersebut bias dibuktikan tanpa ada keraguan apa pun. Kemudian, asumsi praduga tidak bersalah menyatakan adanya hak untuk diperlakukan sesuai dengan prinsip tersebut. Oleh karena itu, adalah tugas semua kewenangan publik untuk menahan diri dari memberikan penilaian awal terhadap kemungkinan hasil suatu pengadilan.

8. Di antara jaminan-jaminan minimum dalam proses pidana sebagaimana digambarkan di ayat 3, yang pertama adalah mengenai hak setiap orang untuk segera diberitahu secara terperinci dalam bahasa yang ia mengerti, tentang sifat dan alasan tuduhan yang dikenakan terhadapnya (subayat (a)). Komite mencatat bahwa laporan-laporan Negara seringkali tidak menjelaskan bagaimana hak ini dihormati dan dijamin. Pasal 14 (3) (a) berlaku untuk semua tindak pidana yang dituduhkan, termasuk bagi orang-orang yang tidak ditahan. Komite kemudian juga mencatat bahwa hak untuk "segera" diberitahukan tentang tuduhan yang dikenakan mensyaratkan agar informasi diberikan dengan cara yang digambarkan dalam ayat tersebut segera setelah tuduhan dibuat oleh pihak yang berwenang. Dalam pandangan Komite, hak ini harus diberikan dalam hal penyelidikan oleh pengadilan atau penyelidikan oleh pihak yang berwenang melakukan penuntutan ketika mereka memutuskan untuk mengambil langkah-langkah prosedural terhadap seseorang yang diduga melakukan suatu tindak kejahatan atau secara publik menyatakan bahwa orang tersebut diduga melakukan suatu tindak kejahatan. Persyaratan khusus subayat 3 (a) dapat dipenuhi dengan menyatakan tuduhan tersebut baik secara langsung maupun dalam bentuk tulisan, dengan kondisi bahwa informasi tersebut menyatakan tentang hukum dan dasar dari fakta-fakta yang dituduhkan tersebut.

9. Subayat 3 (b) menentukan bahwa si tertuduh harus memiliki waktu dan fasilitas yang memadai bagi persiapan pembelaannya dan bagi komunikasi dengan penasihat hukum yang ia pilih sendiri. Yang dimaksudkan dengan "waktu yang memadai" tergantung pada kondisi setiap kasus, tetapi fasilitas yang diberikan harus termasuk akses ke dokumen-dokumen dan bukti-bukti lain yang diperlukan si tertuduh untuk menyiapkan kasusnya, serta kesempatan untuk berhubungan dan berkomunikasi dengan penasihat hukumnya. Ketika si tertuduh tidak ingin membela dirinya sendiri atau tidak ingin meminta seseorang atau suatu asosiasi untuk membelanya yang dipilihnya sendiri, maka ia harus disediakan alternative akses terhadap seorang pengacara. Kemudian, subayat ini mensyaratkan penasihat hukum untuk dapat melakukan komunikasi dengan si tertuduh dalam kondisi yang memberikan penghormatan penuh terhadap kerahasiaan komunikasi tersebut. Pengacara-pengacara harus dapat memberikan pendampingan dan mewakili klien mereka sesuai dengan standar-standar dan keputusan-keputusan profesional mereka tanpa pembatasan, pengaruh, tekanan, atau intervensi yang tidak diperlukan dari pihak mana pun.

10. Subayat 3 (c) menentukan bahwa si tertuduh harus diadili tanpa penundaan yang tidak semestinya. Jaminan ini tidak hanya berkaitan dengan waktu pelaksanaan pengadilan, tetapi juga dengan waktu di mana pengadilan harus berakhir dan putusan dihasilkan; semua tahap harus dilakukan "tanpa penundaan yang tidak semestinya". Untuk membuat hak ini menjadi efektif, maka harus tersedia suatu prosedur guna menjamin bahwa pengadilan dapat berlangsung "tanpa penundaan yang tidak semestinya", baik di tahap pertama maupun pada saat banding.

11. Tidak semua laporan telah memuat mengenai hak untuk membela diri sebagaimana dinyatakan di subayat 3 (d). Komite tidak selalu menerima informasi yang cukup berkaitan dengan perlindungan terhadap hak tertuduh untuk hadir pada saat penentuan tuduhan terhadap dirinya ataupun bagaimana sistem hukum menjamin haknya untuk membela dirinya maupun untuk mendapatkan bantuan dari penasihat hikum yang dipilihnya sendiri, atau pengaturan apa yang dilakukan jika seseorang tidak memiliki dana yang cukup untuk membayar bantuan hukumnya. Si tertuduh atau pengacaranya memiliki hak untuk bertindak secara berhati-hati dan tanpa rasa takut dalam upaya mencari semua pembelaan yang ada dan hak untuk mengajukan keberatan terhadap tindakan yang

dianggap tidak adil. Ketika pengadilan inabsensia dilakukan dengan alasan-alasan yang sah, maka pelaksanaan yang ketat terhadap hak-hak untuk membela diri si tertuduh menjadi sangat penting.

12. Subayat 3 (e) menyatakan bahwa si tertuduh berhak untuk memeriksa, atau meminta diperiksanya, saksi-saksi yang memberatkannya, dan meminta dihadirkannya dan diperiksanya saksi-saksi yang meringankannya, dengan syarat-syarat yang sama seperti saksi-saksi yang memberatkannya. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjamin bahwa si tertuduh memilih kekuatan hukum yang sama dalam hal memaksa kehadiran saksi-saksi dan memeriksa atau memeriksa-silang saksi-saksi yang dimiliki oleh penuntut.

13. Subayat 3 (f) menentukan bahwa jika si tertuduh tidak mengerti atau tidak bisa berbicara dalam bahasa yang digunakan di pengadilan, maka ia berhak untuk mendapatkan bantuan penerjemah secara cuma-cuma. Hak ini bersifat independen dari hasil proses hukum dan berlaku bagi warga negara asing dan juga warga dari negara yang bersangkutan. Hal ini menjadi penting terutama dalam kasus-kasus di mana ketidakpedulian terhadap bahasa yang digunakan di pengadilan atau kesulitan dalam pemahaman dapat menjadi hambatan utama bagi hak untuk membela diri.

14. Subayat 3 (g) menentukan bahwa si tertuduh tidak dapat dipaksa agar memberikan kesaksian yang memberatkan dirinya, atau dipaksa mengakui kesalahannya. Dalam mempertimbangkan jaminan ini, ketentuan-ketentuan pasal 7 dan pasal 10, ayat 1, harus diingat kembali. Guna memaksa si tertuduh untuk mengakui kesalahannya atau memberikan kesaksian yang memberatkan dirinya, seringkali digunakan metode-metode yang melanggar ketentuan-ketentuan tersebut. Hukum harus menentukan bahwa bukti-bukti yang diperoleh dengan cara-cara tersebut atau bentuk-bentuk lain pemaksaan sepenuhnya tidak dapat diterima.

15. Guna menjamin hak-hak si tertuduh berdasarkan ayat 1 dan ayat 3 pasal 14, para hakim harus memiliki kewenangan untuk mempertimbangkan tuduhan-tuduhan apa pun yang dibuat mengenai pelanggaran hak-hak si tertuduh pada tahapan-tahapan penuntutan.

16. Pasal 14, ayat 4, menentukan bahwa dalam hal anak-anak yang belum dewasa (*juvenile*), maka prosedur yang dipakai harus mempertimbangkan usia dan kelayakan bagi pemajuan rehabilitasinya. Tidak banyak laporan yang telah memberikan informasi yang cukup mengenai hal-hal yang berkaitan seperti usia minimum di mana seorang anak yang belum dewasa dapat dikenai tuduhan pelanggaran pidana, usia maksimum di mana seseorang masih dianggap sebagai anak-anak yang belum dewasa, adanya pengadilan dan prosedur khusus, hukum yang mengatur tentang prosedur hukum terhadap anak-anak yang belum dewasa, dan bagaimana semua pengaturan khusus bagi anak-anak yang belum dewasa tersebut bermanfaat bagi "kelayakan bagi pemajuan rehabilitasinya". Berdasarkan pasal 14, anak-anak yang belum dewasa berhak untuk menikmati jaminan dan perlindungan yang sama sebagaimana halnya orang dewasa.

17. Pasal 14, ayat 5, menentukan bahwa setiap orang yang dijatuhi hukuman pidana berhak atas peninjauan kembali terhadap keputusan atau hukumannya oleh pengadilan yang lebih tinggi, sesuai dengan hukum. Perhatian khusus diberikan pada istilah lain dari kata "kejahatan" (*"infraction", "delito", prestuplenie"*) yang menunjukkan bahwa jaminan ini tidak sepenuhnya terbatas pada

kejahatan yang paling serius. Dalam hal ini, Negara-negara Pihak belum memberikan informasi yang cukup mengenai prosedur banding, khususnya akses terhadap dan kewenangan pengadilan banding, persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi untuk mengajukan banding atas suatu putusan, serta bagaimana prosedur pengadilan banding mempertimbangkan persyaratan mengenai pengadilan publik yang adil sesuai dengan pasal 14 ayat 1.

18. Pasal 14, ayat 6, menentukan adanya kompensasi sesuai dengan hukum dalam hal kesalahan hukum sebagaimana dijelaskan di dalamnya. Dari kebanyakan laporan Negara-negara, hak ini seringkali tidak cukup dijamin dan bahkan tidak dijamin sama sekali oleh peraturan-peraturan di tingkat domestik. Jika diperlukan, negara-negara harus melampirkan peraturan mereka dalam hal ini guna menyelaraskannya dengan ketentuan-ketentuan dalam Kovenan.

19. Dalam mempertimbangkan laporan-laporan Negara, seringkali terdapat beberapa pendapat yang berbeda mengenai ruang lingkup ayat 7 pasal 14. Beberapa Negara Pihak bahkan menganggap perlunya dilakukan reservasi berkaitan dengan prosedur dibukanya kembali kasus-kasus pidana. Bagi Komite terlihat bahwa kebanyakan Negara Pihak membuat pembedaan yang jelas antara dibukanya kembali suatu pengadilan berdasarkan kondisi-kondisi yang luar biasa dengan pengadilan-ulang yang dilarang berdasarkan prinsip *ne bis in idem* sebagaimana dimuat di ayat 7. Pemahaman mengenai prinsip *ne bis in idem* dapat mendorong Negara-negara Pihak untuk mempertimbangkan kembali reservasi mereka terhadap pasal 14, ayat 7.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 14

Pasal 6
(Sesi kedua puluh tiga, 1984), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 18 (1994)

1. Dalam Komentar Umum No. 6 yang diadopsi pada pertemuan ke-378 pada 27 Juli 1982, Komite Hak Asasi Manusia mengamati bahwa hak hidup yang dinyatakan di ayat pertama pasal 6 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik adalah hak paling utama yang tidak memperkenankan adanya derogasi bahkan dalam hal darurat publik. Hak hidup yang sama termuat dalam pasal 3 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang diadopsi oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 10 Desember 1948. Hal ini bersifat mendasar bagi semua hak asasi manusia.

2. Dalam komentar umum sebelumnya, Komite juga mengamati bahwa Negara-negara memiliki kewajiban utama untuk mencegah perang. Perang dan tindakan-tindakan kekerasan massal lainnya terus menjadi kutukan bagi kemanusiaan dan telah merenggut ribuan jiwa manusia yang tidak berdosa setiap tahunnya.

3. Walaupun sangat prihatin terhadap jumlah jiwa manusia yang terenggut akibat senjata-senjata konvensial dalam konflik-konflik bersenjata, Komite juga mencatat bahwa pada beberapa pertemuan Majelis Umum yang berturut-turut, perwakilan-perwakilan dari semua wilayah geografis telah menyatakan keprihatinan mereka terhadap pengembangan dan proleferasi senjata penghancur massal yang semakin meningkat, yang tidak hanya mengancam jiwa manusia tetapi juga menyerap sumber-sumber daya yang seharusnya dapat digunakan untuk tujuan-tujuan ekonomi dan sosial yang penting, khususnya bagi keuntungan negara-negara berkembang, dan oleh karenanya bagi pemajuan dan jaminan atas penikmatan hak asasi manusia bagi semua.

4. Komite mengasosiasikan dirinya dengan keprihatinan ini. Jelas terlihat bahwa perancangan, pengujian, produksi, kepemilikan dan peluncuran senjata nuklir adalah salah satu ancaman terbesar bagi hak hidup yang dihadapi oleh umat manusia dewasa ini. Ancaman ini semakin diperumit oleh bahaya yang disebabkan oleh penggunaan senjata-senjata semacam itu, tidak hanya dalam peristiwa peperangan tetapi juga oleh kesalahan manusia atau mekanis.

5. Kemudian, keberadaan dan keseriusan ancaman ini telah memunculkan suasana penuh kecurigaan dan ketakutan antarNegara, yang pada akhirnya dapat menghambat pemajuan penghormatan bagi dan penaatan secara universal terhadap hak asasi manusia dan kebebasan dasar sesuai dengan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan kedua Kovenan Internasional tentang Hak Asasi Manusia.

6. Produksi, pengujian, kepemilikan, peluncuran, dan penggunaan senjata-senjata nuklir harus dilarang dan diakui sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan.

7. Oleh karena itu, sesuai dengan kepentingan umat manusia, Komite meminta semua Negara, baik yang menjadi Pihak pada Kovenan maupun yang tidak, untuk mengambil langkah-langkah secara uniteral maupun berdasarkan kesepakatan bersama guna menghilangkan ancaman bagi dunia ini.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 15

Posisi Non-Warga Negara (*Aliens*) berdasarkan Kovenan (Sesi kedua puluh tujuh, 1986), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 18 (1994)

1. Laporan Negara-negara Pihak seringkali gagal menyebutkan bahwa setiap Negara Pihak harus menjamin hak-hak dalam Kovenan bagi "semua individu yang berada di dalam wilayahnya dan berada di bawah yurisdiksinya" (pasal 2, ayat 1). Secara umum, hak-hak yang dimuat dalam Kovenan berlaku bagi semua orang, apa pun pembalasannya dan apa pun status kebangsaannya.

2. Oleh karena itu, aturan umumnya adalah bahwa setiap hak yang ada dalam Kovenan harus dijamin tanpa diskriminasi antara warga negara dan non-warga Negara (*aliens*). Non-warga negara menerima keuntungan dari ketentuan umum nondiskriminasi berkaitan dengan hak-hak yang dijamin dalam Kovenan, sebagaimana ditentukan dalam pasal 2. Jaminan ini berlaku bagi non-warga negara dan warga negara secara sama. Secara khusus, beberapa hak yang diakui oleh Kovenan secara jelas dinyatakan hanya berlaku bagi warga negara (pasal 25), sementara pasal 13 hanya berlaku bagi non-warga negara. Namun, pengalaman Komite dalam memeriksa laporan-laporan menunjukkan bahwa sejumlah negara telah menyangkal hak-hak yang seharusnya dinikmati oleh non-warga negara berdasarkan Kovenan dan hak-hak tersebut menjadi subyek pembatasan yang tidak selalu dapat dijustifikasi berdasarkan Kovenan.

3. Beberapa konsititusi menetapkan adanya kesetaraan antara non-warga negara dan warga Negara. Beberapa konstitusi yang diadopsi baru-baru ini dengan hati-hati membedakan hak-hak dasar yang berlaku bagi semua dan yang berlaku hanya bagi warga negara, dan memuat ketentuan yang lebih detil mengenai hal tersebut. Namun, di banyak Negara, konstitusi dibuat dalam kerangka warga negara hanya ketika memberikan hak-hak yang relevan. Peraturan dan kasus hukum juga memiliki peranan penting dalam memberikan hak-hak non-warga negara. Komite telah menerima informasi bahwa hak-hak mendasar di beberapa Negara, walaupun tidak dijamin bagi non-warga negara oleh Konstitusi atau peraturan lainnya, juga berlaku bagi non-warga negara sebagaimana ditentukan oleh Kovenan. Namun, dalam beberapa kasus, terdapat kegagalan dalam menerapkan hak-hak Kovenan tanpa diskriminasi berkaitan dengan non-warga negara.

4. Komite menganggap bahwa dalam laporan-laporan mereka, Negara-negara Pihak harus memberikan perhatian terhadap posisi non-warga negara, baik dalam hukum maupun dalam praktik sehari-hari. Kovenan memberikan perlindungan bagi non-warga negara berkaitan dengan hak-hak yang dijamin di dalamnya, dan ketentuan ini harus dijalankan oleh Negara-negara Pihak dalam peraturan dan praktik mereka sebagaimana selayaknya. Oleh karena itu, posisi non-warga negara harus diperbaiki. Negara-negara Pihak harus menjamin bahwa ketentuan-ketentuan dalam Kovenan dan

hak-hak yang diatur di dalamnya diketahui oleh non-warga negara yang berada dalam yurisdiksi mereka.

5. Kovenan tidak mengakui hak-hak non-warga negara untuk memasuki atau menempati wilayah suatu Negara Pihak. Secara prinsip adalah persoalan domestik suatu Negara untuk menentukan siapa yang diijinkan masuk ke wilayahnya. Namun, dalam beberapa hal, seorang non-warga negara dapat menikmati perlindungan Kovenan bahkan berkaitan dengan hal memasuki ataupun menempati suatu negara, misalnya, ketika muncul pertimbangan tentang nondiskriminasi, larangan terhadap perlakuan yang tidak manusiawi, dan penghormatan terhadap kehidupan keluarga.

6. Ijin memasuki suatu negara juga dapat menjadi subyek pada kondisi-kondisi yang berkaitan, misalnya, perpindahan, residensi, dan pekerjaan. Suatu Negara dapat menerapkan kondisi-kondisi umum terhadap seorang non-warga negara yang sedang transit di wilayahnya. Namun, ketika non-warga negara tersebut diijinkan untuk memasuki wilayah suatu Negara Pihak, maka mereka berhak atas hak-hak yang diatur dalam Kovenan.

7. Non-warga negara memiliki hak hidup yang melekat pada dirinya, yang dilindungi oleh hukum, dan tidak boleh dirampas kehidupannya secara sewenang-wenang. Mereka tidak boleh disiksa atau diperlakukan atau dihukum dengan kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia; serta tidak boleh diperbudak. Non-warga negara memiliki hak penuh atas kemerdekaan dan keamanan pribadi. Jika mereka dirampas kemerdekaannya secara sah oleh hukum, maka mereka harus diperlakukan secara manusiawi dan dengan menghormati martabat yang melekat pada diri manusia tersebut. Non-warga negara tidak dapat dipenjarakan atas dasar ketidak-mampuannya memenuhi kewajiban kontraktualnya. Mereka memiliki kebebasan berhak atas kebebasan untuk bergerak dan kebebasan untuk memilih tempat tinggalnya di wilayah tersebut; mereka bebas untuk meninggalkan negara. Non-warga negara mempunyai kedudukan yang setara di depan pengadilan dan badan peradilan; mereka berhak berhak atas pemeriksaan yang adil dan terbuka oleh pengadilan yang berwenang, mandiri dan tidak berpihak dan dibentuk menurut hokum dalam penentuan tuduhan pidana terhadap dirinya, atau dalam menentukan segala hak dan kewajibannya dalam suatu gugatan. Non-warga negara tidak boleh menjadi subyek peraturan pidana yang bersifat retroaktif, dan berhak diakui sebagai pribadi di hadapan hukum. Mereka tidak boleh secara sewenang-wenang atau secara tidak sah dicampuri masalah pribadi, keluarga, rumah atau korespondensinya. Mereka berhak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama, dan hak untuk mempunyai pendapat serta kebebasan untuk menyatakan pendapatnya. Non-warga negara menerima keuntungan dari hak untuk berkumpul secara damai dan hak berserikat. Mereka boleh menikah ketika mencapai usia yang selayaknya. Anak-anak mereka berhak atas semua langkah perlindungan yang diperlukan oleh status mereka sebagai manusia usia anak (*minors*). Dalam hal non-warga negara merupakan kelompok minoritas dalam pengertian pasal 27, mereka tidak dapat diingkari haknya, dalam komunitas bersama anggota lain dari kelompok mereka, untuk menikmati budaya mereka sendiri, untuk menjalankan dan mengamalkan agama mereka sendiri, atau untuk menggunakan bahasa mereka sendiri. Non-warga negara berhak atas perlindungan hukum yang sama. Tidak boleh ada diskriminasi antara non-warga negara dengan warga negara dalam penerapan hak-hak ini. Hak-hak non-warga negara hanya boleh dibatasi oleh pembatasan-pembatasan yang sesuai dengan hukum sebagaimana ditentukan oleh Kovenan.

8. Ketika seorang non-warga negara berada di suatu wilayah secara sah, maka kebebasannya untuk bergerak dalam wilayah tersebut dan haknya untuk meninggalkan wilayah tersebut hanya boleh dibatasi sesuai dengan pasal 12, ayat 3. Perbedaan perlakuan antara non-warga negara dan warga negara dalam hal ini, atau antara kategori-kategori yang berbeda dari non-warga negara, harus dijustifikasi berdasarkan pasal 12, ayat 3. Misalnya, pembatasan tersebut harus konsisten dengan hak-hak lain yang diakui dalam Kovenan sehingga suatu Negara Pihak tidak dapat mencegah kembalinya seorang non-warga negara ke negara asalnya dengan menahannya atau mendeportasinya ke negara ketiga (pasal 12, ayat 4).

9. Banyak laporan tidak memberikan informasi yang cukup mengenai persoalan-persoalan yang relevan dengan pasal 13. Pasal ini berlaku bagi semua prosedur yang ditujukan pada keberangkatan yang diwajibkan pada seorang non-warga negara, baik yang dinyatakan dalam hukum nasional sebagai pengusiran atau lainnya. Jika prosedur tersebut termasuk penahanan, maka jaminan Kovenan berkaitan dengan perampasan kemerdekaan (pasal 9 dan pasal 10) juga dapat diterapkan. Jika penahanan adalah untuk tujuan ekstradisi tertentu, maka ketentuan-ketentuan lain dalam hukum nasional dan internasional dapat diberlakukan. Pada umumnya, seorang non-warga negara yang diusir harus diijinkan untuk pergi ke negara mana pun yang bersedia menerimanya. Hak-hak khusus dalam pasal 13 hanya melindungi non-warga negara yang berada di wilayah suatu Negara Pihak secara sah. Ini berarti bahwa hukum nasional mengenai ketentuan untuk masuk dan menempati suatu negara harus dipertimbangkan dalam menentukan ruang lingkup perlindungan yang diberikan, dan bahwa masuknya non-warga negara secara tidak sah atau non-warga negara yang bertempat tinggal melebihi jangka waktu yang diijinkan oleh hukum tidak dicakup dalam ketentuan ini. Namun, jika legalitas masuk dan bertempat tinggalnya non-warga negara masih diperdebatkan, keputusan apa pun yang mengarah pada pengusiran atau deportasinya harus dilakukan sesuai dengan ketentuan pasal 13. Adalah kewenangan Negara Pihak, sesuai dengan itikad baik dan penggunaan kekuasaannya, untuk menerapkan dan menginterpretasikan hukum nasional, namun tetap dengan menaati ketentuan-ketentuan dalam Kovenan mengenai kesetaraan di hadapan hukum (pasal 26).

10. Pasal 13 mengatur secara langsung hanya tentang prosedur dan tidak alasan-alasan substantif dari pengusiran. Namun, dengan menentukan bahwa hal tersebut "hanya menurut keputusan yang dikeluarkan berdasarkan hukum", tujuan pasal jelas untuk mencegah pengusiran secara sewenang-wenang. Di sisi lain, pasal ini memberikan hak bagi setiap non-warga negara untuk mengambil keputusan dalam kasusnya sendiri, oleh karena itu, pasal 13 tidak terpenuhi hanya dengan hukum atau keputusan-keputusan mengenai pengusiran kolektif atau missal. Dalam pandangan Komite, pemahaman ini diperkuat dengan ketentuan-ketentuan lain mengenai hak untuk menyatakan alasan-alasan yang menentang pengusiran dan hak untuk mendapatkan peninjauan atas keputusan oleh kewenangan yang kompeten atau seseorang yang ditugaskan untuk hal tersebut. Seorang non-warga negara harus diberikan fasilitas penuh untuk mendapatkan upaya pemulihan atas pengusiran sehingga hak ini dapat diperoleh secara efektif dalam kondisi apa pun. Prinsip-prinsip dalam pasal 13 berkaitan dengan proses banding atas keputusan pengusiran dan hak atas peninjauan oleh kewenangan yang kompeten hanya boleh dikurangi ketika ada "alasan-alasan kuat sehubungan dengan keamanan nasional". Dalam penerapan pasal 13, tidak boleh ada diskriminasi antara kategori non-warga negara yang berbeda-beda.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 16

(Sesi kedua puluh tiga, 1988), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 21 (1994)

1. Pasal 17 memberikan hak bagi setiap orang untuk dilindungi dari campur tangan yang secara sewenang-wenang atau secara tidak sah dalam masalah pribadi, keluarga, rumah atau korespondensinya, serta serangan yang tidak sah terhadap kehormatan dan nama baiknya. Dalam pandangan Komite, hak ini harus dijamin untuk semua campur tangan dan serangan yang berasal dari pihak berwenang Negara maupun orang-orang biasa atau hukum. Kewajiban-kewajiban yang diterapkan oleh pasal ini menentukan Negara untuk mengadopsi langkah-langkah legislatif dan lainnya untuk memberikan dampak pada pelarangan terhadap campur tangan dan serangan tersebut serta perlindungan atas hak ini.

2. Berkaitan dengan hal tersebut, Komite ingin menggarisbawahi bahwa dalam laporan-laporan Negara Pihak pada Kovenan belum diberikan perhatian yang cukup pada informasi mengenai cara-cara bagaimana penghormatan terhadap hak ini dijamin oleh kewenangan legislatif, administratif, atau yudisial, dan secara umum oleh badan-badan yang kompeten yang dibentuk dalam Negara. Secara khusus, kurang diberikan perhatian pada kenyataan bahwa pasal 17 Kovenan mengatur mengenai perlindungan baik terhadap campur tangan yang tidak sah maupun sewenang-wenang. Hal ini berarti bahwa ketentuan-ketentuan harus dibuat dalam peraturan Negara guna melindungi hak yang diatur dalam pasal tersebut. Saat ini, laporan-laporan tidak menyebutkan mengenai ada atau tidaknya peraturan semacam itu atau memberikan informasi yang cukup mengenai hal tersebut.

3. Istilah "tidak sah" berarti bahwa tidak satu pun campur tangan boleh dilakukan kecuali dalam hal-hal yang ditentukan oleh hukum. Campur tangan yang diwenangkan oleh Negara-negara hanya boleh dilakukan atas dasar hukum, yang pada dasarnya harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan, tujuan, dan objektif Kovenan.

4. Istilah "campur tangan secara sewenang-wenang" juga relevan dengan perlindungan atas hak yang ditentukan di pasal 17. Dalam pengertian Komite, "campur tangan secara sewenang-wenang" juga berlaku bagi campur tangan yang diatur oleh hukum. Pengenalan terhadap konsep kesewenang-wenangan dimaksudkan untuk menjamin bahwa bahkan dalam campur tangan yang diatur hukum pun harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan, tujuan, dan objektif Kovenan serta dalam peristiwa apa pun harus beralasan sesuai dengan kondisinya.

5. Berkaitan dengan istilah "keluarga", tujuan dari Kovenan mewajibkan agar tujuan-tujuan pasal 17 dalam istilah ini diberikan pengertian yang lebih luas agar memasukkan semua hal yang membentuk keluarga sebagaimana dipahami oleh masyarakat di Negara Pihak yang bersangkutan.

Istilah "*home*" (rumah) dalam bahasa Inggris, "*manzel*" dalam bahasa Arab, "*zhùzhái*" dalam bahasa Cina, "*domicile*" dalam bahasa Perancis, "*zhilische*" dalam bahasa Rusia, dan "*domicilio*" dalam bahasa Spanyol yang digunakan di pasal 17 Kovenan harus diartikan untuk mengindikasikan tempat di mana seseorang bertempat tinggal atau melaksanakan kehidupannya sehari-hari. Dalam hal ini, Komite mengundang Negara-negara untuk mengindikasikan dalam laporan-laporan mereka mengenai arti yang diberikan oleh masyarakat mereka pada istilah "keluarga" dan "rumah"

6. Komite menganggap bahwa laporan-laporan harus mencantumkan informasi mengenai pihak-pihak berwenang dan badan-badan yang dibentuk dalam system hukum suatu Negara yang memiliki kewenangan untuk melakukan campur tangan sebagaimana diijinkan oleh hukum. Juga tidak terlepas harus ada informasi mengenai pihak-pihak berwenang yang memiliki mandat untuk melakukan kontrol terhadap campur tangan yang berdasarkan hukum semacam itu, dan untuk mengenai dengan cara apa dan melalui badan apa orang-orang yang bersangkutan dapat mengajukan pengaduan terhadap pelanggaran atas hak yang ditentukan oleh pasal 17 Kovenan. Negara-negara harus menyatakan dengan jelas dalam laporan mereka mengenai sejauh mana praktik-praktik nyata sesuai dengan hukum. Laporan-laporan Negara Pihak juga harus memuat informasi megnenai pengaduan yang diajukan berkaitan dengan campur tangan yang sewenang-wenang atau tidak sah, dan jumlah temuan berkaitan dengan hal tersebut, serta perbaikan (*remedies*) yang diberikan.

7. Karena semua orang hidup dalam masyarakat, perlindungan terhadap pribadi (*privacy*) pada dasarnya bersifat relatif. Namun, pihak berwenang publik yang kompeten hanya dapat meminta informasi yang berkaitan dengan kehidupan pribadi individual sejauh diperlukan untuk kepentingan masyarakat sebagaimana dipahami berdasarkan Kovenan. Oleh karena itu, Komite merekomendasikan agar Negara-negara menyebutkan dalam laporan-laporan mereka mengenai hukum dan peraturan yang mengatur mengenai campur tangan yang diijinkan atas kehidupan pribadi individual.

8. Bahkan dalam hal campur tangan yang sesuai dengan Kovenan, peraturan yang relevan harus memuat secara detil dan tepat kondisi-kondisi di mana campur tangan tersebut dapat diijinkan. Suatu keputusan untuk melaksanakan kewenangan campur tangan semacam itu hanya dapat dibuat oleh pihak berwenang yang ditugaskan oleh hukum, dan berdasarkan kasus-per-kasus. Kesesuaian dengan pasal 17 menetapkan bahwa integritas dan kerahasiaan korespondensi harus dijamin secara *de jure* dan *de facto*. Korespondensi harus diantarkan ke alamat yang dituju tanpa halangan dan tanpa dibuka atau dibaca terlebih dahulu. Pengamatan (*surveillance*), baik secara elektronik maupun lainnya, penyadapan telepon, telegraf, dan bentuk-bentuk komunikasi lainnya, serta perekaman pembicaraan harus dilarang. Penggeledahan terhadap rumah seseorang harus dibatasi hanya pada penggeledahan untuk mencari bukti-bukti yang diperlukan dan tidak diperbolehkan sampai pada tindak pelecehan. Berkaitan dengan penggeledahan pribadi dan tubuh seseorang, harus dijamin adanya langkah-langkah yang efektif terhadap tindak penggeledahan tersebut agar dilakukan dengan cara yang sesuai dengan martabat orang-orang yang digeledah tersebut. Orang-orang yang menjadi subyek penggeledahan tubuh oleh aparat Negara, atau petugas medis yang bertindak atas permintaan Negara, hanya dapat diperiksa oleh orang-orang yang memiliki jenis kelamin yang sama.

9. Negara-negara Pihak memiliki kewajiban untuk tidak terlibat dalam campur tangan yang tidak konsisten dengan pasal 17 Kovenan dan untuk menyediakan kerangka kerja legislatif yang melarang tindkaan-tindakan semacam itu oleh orang-orang biasa maupun aparat hukum.

10. Pengumpulan dan penyimpanan informasi pribadi di komputer, bank data, dan alat mekanik lainnya, baik oleh pihak berwenang publik atau individu-individu atau badan-badan, harus diatur oleh hukum. Langkah-langkah yang efektif harus diambil oleh Negara-negara guna menjamin bahwa informasi yang berkaitan dengan kehidupan pribadi seseorang tidak jatuh ke tangan orang-orang yang tidak memiliki kewenangan secara hukum untuk menerima, memroses, dan menggunakannya, dan tidak boleh digunakan untuk tujuan-tujuan yang tidak sesuai dengan Kovenan. Guna mendapatkan yang perlindungan yang efektif bagi kehidupan pribadinya, setiap individual harus memiliki hak untuk menentukan data-data pribadi apa yang akan disimpan dalam rekaman-data otomatis, dan untuk tujuan apa. Jika rekaman data tersebut memuat data pribadi yang tidak benar atau dikumpulkan atau diproses dengan cara yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan hukum, maka setiap individu harus memiliki hak untuk meminta perbaikan atau pemusnahan data tersebut.

11. Pasal 17 memberikan perlindungan atas kehormatan dan nama baik dan Negara-negara memiliki kewajiban untuk menyediakan peraturan yang mengatur mengenai hal ini. Juga harus dibuat ketentuan yang berlaku bagi setiap orang secara efektif agar dapat melindungi dirinya sendiri dari terjadinya serangan-serangan yang tidak sah dan perbaikan (*remedy*) yang efektif dari mereka yang bertanggung jawab. Negara-negara Pihak harus menyebutkan dalam laporan-laporan mereka mengenai sejauh mana kehormatan dan nama baik individu-individu dilindungi oleh hukum dan bagaimana perlindungan ini dicapai sesuai dengan sistem hukum mereka.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 17

Pasal 24
(Sesi ketiga puluh lima, 1989), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 23 (1994)

1. Pasal 24 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik mengakui hak setiap anak untuk menerima upaya-upaya perlindungan sebagaimana yang dibutuhkan oleh statusnya sebagai anak di bawah umur, dari keluarga, masyarakat dan Negara tanpa diskriminasi. Akibatnya, pelaksanaan ketentuan ini mencakup adopsi langkah-langkah khusus untuk melindungi anak-anak, sebagai tambahan dari langkah-langkah yang harus dilakukan oleh Negara-negara berdasarkan pasal 2 guna menjamin bahwa semua orang dapat menikmati hak-hak yang dijamin oleh Kovenan. Laporan-laporan yang diserahkan oleh Negara-negara Pihak seringkali tidak memperhatikan kewajiban ini dan hanya memberikan sedikit informasi mengenai bagaimana anak-anak menikmati hak mereka atas perlindungan khusus.

2. Dalam hal ini, Komite menggarisbawahi bahwa hak-hak yang tercantum dalam pasal 24 bukan hanya hak-hak yang diakui oleh Kovenan bagi anak-anak dan bahwa anak-anak, sebagai individu-individu, mendapatkan keuntungan dari semua hak sipil yang dinyatakan dalam Kovenan. Dalam menyatakan suatu hak, beberapa ketentuan dalam Kovenan secara tegas mengindikasikan kepada Negara-negara mengenai langkah-langkah yang harus diambil dalam rangka memberikan perlindungan yang lebih kepada anak-anak di bawah umur ketimbang yang diberikan kepada orang-orang dewasa. Oleh karena itu, berkaitan dengan hak hidup, hukuman mati tidak boleh diberlakukan bagi tindak kejahatan yang dilakukan oleh orang-orang yang berusia di bawah 18 tahun. Demikian juga, jika mereka dirampas kemerdekaannya secara sah, anak-anak yang berusia di bawah 18 tahun (*juvenile*) yang dituduh harus dipisahkan dari orang-orang dewasa dan berhak untuk sesegara mungkin menjalani proses hukum; kemudian, mereka yang sudah mendapatkan putusan pengadilan harus menjadi subyek sistem penghukuman (*penitentiary system*) yang terpisah dari orang-orang dewasa dan layak bagi usia dan status hukum mereka, yang bertujuan untuk memajukan perubahan atau reformasi dan rehabilitas sosialnya. Dalam hal lain, anak-anak dilindungi oleh kemungkinan pembatasan – dengan syarat perbatasan tersebut sah secara hukum – terhadap suatu hak yang diakui oleh Kovenan, seperti misalnya hak atas publikasi putusan pengadilan atau kasus pidana, yang mana pengecualian dapat dilakukan ketika kepentingan anak-anak di bawah umur tersebut membutuhkannya.

3. Namun, di banyak kasus, langkah-langkah yang seharusnya diadopsi tersebut tidak disebutkan secara khusus dalam Kovenan dan oleh karenanya menjadi kewajiban setiap Negara untuk menentukan langkah-langkah tersebut dalam rangka perlindungan yang diperlukan oleh anak-anak yang berada di wilayah dan yurisdiksinya. Berkaitan dengan hal ini, Komite mencatat bahwa langkah-langkah tersebut, walaupun pada dasarnya dimaksudkan untuk menjamin bahwa anak-

anak dapat sepenuhnya menikmati hak-hak lain yang dinyatakan dalam Kovenan, juga dapat mencakup hak ekonomi, sosial, dan budaya. Misalnya, setiap langkah ekonomi dan sosial yang mungkin dilakukan harus diambil guna mengurangi tingkat kematian bayi (*infant mortality*) dan menghapuskan kekurangan gizi (*malnutrition*) di kalangan anak-anak serta mencegah mereka dieksploitasi dengan cara-cara seperti kerja paksa atau pelacuran, atau digunakan dalam perdagangan obat-obat terlarang yang melanggar hukum, atau dengan cara-cara lainnya. Di bidang kebudayaan, setiap langkah yang mungkin harus diambil guna memajukan pengembangan kepribadian mereka dan guna menyediakan tingkat pendidikan yang memungkinkan mereka untuk menikmati hak-hak yang diakui dalam Kovenan, khususnya hak atas kebebasan mempunyai dan menyatakan pendapat. Kemudian, Komite ingin menarik perhatian Negara-negara Pihak pada kebutuhan untuk memasukkan dalam laporan-laporan mereka mengenai informasi mengenai langkah-langkah yang telah diambil untuk menjamin bahwa anak-anak tidak mengambil bagian secara langsung dalam konflik-konflik bersenjata.

4. Hak atas langkah-langkah perlindungan khusus dimiliki oleh setiap anak karena statusnya sebagai anak-anak di bawah umur. Namun demikian, Kovenan tidak menyebutkan tentang usia di mana seseorang memperoleh kedewasaannya. Hal ini harus ditentukan oleh setiap Negara Pihak dalam konteks kondisi sosial dan budaya yang berkaitan. Dalam hal ini, Negara-negara harus menyebutkan dalam laporannya tentang usia di mana seorang anak mendapatkan haknya dalam hal-hal sipil dan dapat menanggung tanggungjawab pidana. Negara-negara juga harus menyebutkan tentang usia di mana seorang anak dapat bekerja secara sah dan usia di mana ia dapat diperlakukan sebagai orang dewasa berdasarkan hukum tentang ketenagakerjaan. Negara-negara kemudian juga harus menyebutkan usia di mana seorang anak dianggap sebagai orang dewasa untuk tujuan-tujuan pasal 10, ayat 2 dan ayat 3. Namun, Komite mencatat bahwa usia untuk tujuan-tujuan tersebut di atas tidak boleh dibuat serendah mungkin yang tidak beralasan dan dalam hal apa pun, suatu Negara tidak boleh melepaskan diri dari kewajiban-kewajibannya berdasarkan Kovenan berkaitan dengan orang-orang yang berusia di bawah 18 tahun, walaupun mereka telah mencapai usia dewasa berdasarkan hukum domestik.

5. Kovenan mewajibkan bahwa anak-anak harus dilindungi dari diskriminasi atas dasar apa pun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, asal usul kebangsaan atau sosial, dan status kepemilikan atau kelahiran. Dalam hal ini, Komite mencatat bahwa, ketika prinsip nondiskriminasi terhadap penikmatan atas hak-hak yang diatur dalam Kovenan terhambat, dalam hal anak-anak, dari pasal 2 dan kesetaraan mereka di hadapan hukum berdasarkan pasal 26, maka klausul nondiskriminasi yang termuat di pasal 24 secara khusus berkaitan dengan langkah-langkah perlindungan yang dirujuk di pasal tersebut. Laporan-laporan oleh Negara-negara Pihak harus mengindikasikan bagaimana peraturan dan praktik menjamin bahwa langkah-langkah perlindungan ditujukan untuk menghilangkan segala diskriminasi di setiap bidang, termasuk soal hak waris, khususnya antara anak-anak yang merupakan warga negara dan yang bukan warga negara atau antara anak-anak yang sah dan yang lahir di luar pernikahan.

6. Tanggung jawab untuk menjamin bahwa anak-anak mendapatkan perlindungan terutama dari keluarganya, masyarakat, dan Negara. Walaupun Kovenan tidak mengindikasikan bagaimana tanggung jawab tersebut dibagi diantara pihak-pihak tersebut, adalah jelas bahwa untuk saat ini tanggung jawab tersebut terletak di tangan keluarga, yang harus diartikan secara luas yaitu

termasuk semua orang yang membentuk keluarga dalam masyarakat di dalam Negara Pihak yang bersangkutan, dan khususnya orangtua-orantua, untuk menciptakan kondisi-kondisi guna memajukan perkembangan yang harmonis kepribadian anak dan penikmatannya atas hak-hak yang diakui dalam Kovenan. Namun, karena adalah hal yang biasa bagi ayah dan ibu untuk memiliki pekerjaan penuh waktu di luar rumah, laporan-laporan oleh Negara-negara Pihak harus mengindikasikan bagaimana masyarakat, institusi-institusi sosial dan Negara memenuhi tanggung jawab mereka dalam membantu keluarga-keluarga dalam menjamin perlindungan bagi seorang anak. Kemudian, dalam ketika orangtua dan keluarga seringkali gagal melaksanakan kewajiban mereka, menganiaya atau melalaikan seorang anak, maka Negara harus melakukan campur tangan untuk membatasi kewenangan orangtua tersebut dan si anak dapat dipisahkan dari keluarganya ketika kondisi membutuhkan hal tersebut. Jika suatu pernikahan berakhir, harus diambil langkah-langkah untuk memberikan perlindungan yang secukupnya bagi anak-anak dengan mempertimbangkan kepentingan terbaik bagi anak-anak tersebut dan, jika dimungkinkan, untuk menjamin hubungan pribadi anak-anak tersebut dengan kedua orangtuanya. Komite menganggap berguna bahwa laporan-laporan Negara-negara Pihak harus memberikan informasi tentang langkah-langkah perlindungan khusus dalam proses adopsi guna melindungi anak-anak yang ditinggalkan oleh atau dirampas dari lingkungan keluarganya untuk menjamin bahwa mereka dapat berkembang dalam kondisi yang semirip mungkin dengan karakteristik lingkungan keluarga.

7. Berdasarkan pasal 24 ayat 2, setiap anak harus didaftarkan segera setelah lahir dan harus mempunyai nama. Menurut pendapat Komite, ketentuan ini harus diinterpretasikan sebagai sesuai yang berhubungan erat dengan ketentuan tentang hak atas langkah-langkah perlindungan khusus dan dirancang untuk memajukan pengakuan terhadap seorang anak sebagai pribadi hukum. Pemenuhan terhadap hak atas sebuah nama memiliki arti penting dalam hal seorang anak yang dilahirkan di luar pernikahan. Tujuan utama dari ketentuan untuk mendaftarkan seorang anak segera setelah lahir adalah untuk mengurangi bahaya dari penculikan, penjualan atau perdagangan anak, atau jenis-jenis perlakuan lain yang tidak sesuai dengan penikmatan hak-hak yang diakui oleh Kovenan. Laporan-laporan Negara-negara Pihak harus mengindikasikan langkah-langkah guna menjamin pendaftaran anak-anak segera setelah dilahirkan di wilayah mereka secara detil.

8. Dalam konteks perlindungan yang diberikan kepada anak-anak, perhatian khusus juga harus diberikan pada hak setiap anak untuk mendapatkan kewarganegaraan sebagaimana ditentukan oleh pasal 24 ayat 3. Walaupun tujuan dari ketentuan ini adalah untuk mencegah seorang anak diberikan perlindungan yang lebih sedikit oleh masyarakat dan Negara karena tidak memiliki kewarganegaraan, ketentuan ini tidak berarti memberikan kewajiban Negara-negara untuk memberikan kewarganegaraan mereka secara langsung kepada setiap anak yang dilahirkan di wilayah kekuasaannya. Namun, Negara-negara harus mengadopsi setiap langkah yang diperlukan, baik di tingkat domestik maupun secara bekerja sama dengan Negara-negara lain, guna menjamin bahwa setiap anak memiliki status kewarganegaraan ketika ia dilahirkan. Dalam hal ini, tidak diperkenankan adanya diskriminasi atas dasar status kewarganegaraan dalam hukum nasional antara anak-anak yang dilahirkan dalam pernikahan dengan yang dilahirkan di luar pernikahan atau antara anak-anak yang dilahirkan dari orangtua yang tidak memiliki kewarganegaraan dengan yang dilahirkan dari orang tua yang memiliki kewarganegaraan, baik hanya satu orang maupun kedua-duanya. Langkah-langkah yang diadopsi untuk menjamin bahwa anak-anak memiliki kewarganegaraan harus selalu dirujuk dalam laporan-laporan Negara-negara Pihak.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 18

Nondiskriminasi
(Sesi ketiga puluh tujuh, 1989), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 26 (1994)

1. Nondiskriminasi, bersama dengan kesetaraan di depan hukum dan perlindungan hukum yang sama tanpa adanya diskriminasi, merupakan prinsip dasar dan umum sehubungan dengan perlindungan hak asasi manusia. Oleh karena itu, pasal 2 ayat 1 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik mewajibkan setiap Negara Pihak untuk menghormati dan menjamin bagi semua orang yang berada di wilayahnya dan menjadi subyek yurisdiksinya hak-hak yang diakui oleh Kovenan tanpa pembedaan atas dasar apa pun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau lainnya, asal usul sosial atau kebangsaan, kepemilikan, status kelahiran atau status lainnya. Pasal 26 tidak hanya memberikan hak bagi semua orang atas kesetaraan di depan hukum dan atas perlindungan hukum yang sama tetapi juga larangan diskriminasi dalam hukum dan jaminan perlindungan yang sama dan efektif bagi semua orang terhadap diskriminasi atas dasar apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, harta benda, status kelahiran atau status lainnya.

2. Memang, prinsip nondiskriminasi merupakan prinsip yang begitu mendasar sehingga pasal 3 mewajibkan setiap Negara Pihak untuk menjamin persamaan hak antara laki-laki dan perempuan dalam penikmatan hak sipil dan politik yang tercantum dalam Kovenan. Walaupun pasal 4 ayat 1 mengizinkan Negara-negara Pihak untuk mengambil langkah-langkah yang menyimpang (*derogate*) dari kewajiban mereka berdasarkan Kovenan dalam situasi darurat publik, pasal yang sama juga mewajibkan, antara lain, bahwa langkah-langkah tersebut tidak diskriminatif yang hanya berdasarkan pada ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, dan asal-usul sosial. Kemudian, pasal 20 ayat 2 mewajibkan Negara-negara Pihak untuk secara hukum melarang segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi.

3. Berdasarkan karakter mendasar dan generalnya, prinsip nondiskriminasi serta kesetaraan di depan hukum dan perlindungan hukum yang sama seringkali dinyatakan dengan merujuk pada pasal-pasal yang berkaitan dengan kategori-kategori hak asasi manusia tertentu. Pasal 14 ayat 1 menentukan bahwa semua orang mempunyai kedudukan yang setara di depan pengadilan dan badan peradilan, dan ayat 3 pasal yang sama menentukan bahwa, dalam menentukan tindak pidana yang dituduhkan, setiap orang berhak atas jaminan minimum berikut, dalam persamaan yang penuh, jaminan-jaminan minimum yang dinyatakan di sub-ayat (a) sampai (g) ayat 3 tersebut. Hal yang sama, pasal 25 menentukan partisipasi yang sama dalam kehidupan publik bagi semua warga negara, tanpa pembedaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2.

4. Menjadi tugas Negara-negara Pihak untuk menentukan langkah-langkah yang selayaknya untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan yang relevan. Namun, Komite harus diberikan informasi mengenai sifat dari langkah-langkah tersebut dan kesesuaiannya terhadap prinsip nondiskriminasi serta kesetaraan di depan hukum dan perlindungan hukum yang sama.

5. Komite meminta perhatian Negara-negara Pihak pada kenyataan bahwa terkadang Kovenan secara tegas meminta Negara-negara Pihak untuk mengambil langkah-langkah guna menjamin kesetaraan hak-hak orang-orang tertentu. Misalnya, pasal 23 ayat 4 mewajibkan bahwa Negara-negara Pihak harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjamin kesetaraan hak dan tanggung jawab suami dan istri mengenai perkawinan, selama masa perkawinan dan pada saat perkawinan berakhir. Langkah-langkah tersebut dapat secara legislatif, administratif ataupun upaya-upaya lainnya, tetapi merupakan kewajiban positif Negara-negara Pihak untuk memastikan bahwa pasangan suami/istri memiliki hak yang setara sebagaimana ditentukan oleh Kovenan. Berkaitan dengan anak-anak, pasal 24 menentukan bahwa semua anak, tanpa diskriminasi yang berkenaan dengan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, asal-usul kebangsaan atau sosial, harta benda atau kelahiran, berhak atas upaya-upaya perlindungan sebagaimana yang dibutuhkan oleh statusnya sebagai anak di bawah umur, oleh keluarga, masyarakat, dan Negara.

6. Komite mencatat bahwa Kovenan tidak mendefinisikan istilah "diskriminasi" ataupun menentukan indikator-indikator diskriminasi. Namun, pasal 1 Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial menentukan bahwa istilah "diskriminasi rasial" diartikan sebagai segala bentuk pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pengutamaan berdasarkan ras, warna kulit, keturunan atau kebangsaan atau sukubangsa, yang mempunyai maksud atau dampak meniadakan atau merusak pengakuan, pencapaian atau pelaksanaan, atas dasar persamaan, hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya atau bidang kehidupan masyarakat yang lain. Hal yang sama, pasal 1 Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan menentukan bahwa "diskriminasi terhadap perempuan" berarti perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang berakibat atau bertujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan mendasar 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.

7. Walaupun konvensi-konvensi ini menangani kasus-kasus diskriminasi berdasarkan kondisi khusus, Komite percaya bahwa istilah "diskriminasi" sebagaimana digunakan dalam Kovenan harus dipahami mencakup pembedaan, perkecualian, pembatasan atau preferensi apa pun yang didasarkan pada alasan apa pun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau lainnya, asal usul kebangsaan atau sosial, kepemilikan, status kelahiran atau lainnya, dan yang memiliki tujuan atau dampak mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak asasi manusia semua hak asasi manusia dan kebebasan mendasar bagi semua orang, atas dasar kesetaraan.

8. Namun, penikmatan hak asasi manusia dan kebebasan mendasar atas dasar kesetaraan tidak berarti perlakuan yang sama di setiap saat. Berkaitan dengan hal ini, ketentuan-ketentuan dalam Kovenan bersifat eksplisit. Misalnya, pasal 6 ayat 5 melarang hukuman mati diterapkan bagi orang-

orang yang berusia di bawah 18 tahun. Ayat yang sama melarang hukuman mati bagi perempuan hamil. Hal yang sama, pasal 10 ayat 3 menentukan adanya pemisahan antara pelanggar hukum yang belum dewasa dengan orang dewasa. Kemudian, pasal 25 menjamin hak-hak politik tertentu, yang dibedakan hanya atas dasar kewarganegaraan.

9. Laporan dari banyak Negara Pihak memuat informasi mengenai langkah-langkah legislatif dan administratif dan keputusan-keputusan pengadilan yang berkaitan dengan perlindungan atas diskriminasi dalam hukum, tetapi laporan-laporan tersebut seringkali kurang memberikan informasi mengenai diskriminasi dalam praktik. Ketika memberikan laporan berdasarkan pasal 2 (1), pasal 3, dan pasal 26 dari Kovenan, Negara-negara Pihak biasanya hanya mengutip ketentuan-ketentuan dalam konstitusi atau ketentuan-ketentuan hukum mereka berkaitan dengan kesetaraan bagi orang-orang. Walaupun informasi semacam itu cukup berguna, Komite ingin mengetahui jika masih ada persoalan-persoalan dalam praktik prinsip nondiskriminasi, oleh masyarakat, atau oleh individu atau organisasi. Komite ingin diberikan informasi mengenai ketentuan-ketentuan hukum dan langkah-langkah administratif yang ditujukan untuk mengurangi atau menghapuskan diskriminasi semacam itu.

10. Komite juga ingin menunjukkan bahwa prinsip kesetaraan seringkali mewajibkan Negara-negara Pihak untuk mengambil langkah-langkah afirmatif (*affirmative actions*) guna mengurangi atau menghapuskan kondisi-kondisi yang menyebabkan atau membantu berlanjutnya diskriminasi yang dilarang oleh Kovenan. Misalnya, di suatu Negara jika ada kondisi-kondisi umum yang diberlakukan bagi sebagian tertentu dari penduduk mencegah atau membatasi mereka menikmati hak asasi manusia, maka Negara harus mengambil langkah khusus guna memperbaiki kondisi-kondisi tersebut. Tindakan seperti itu mungkin mencakup pemberian perlakuan khusus bagi kelompok masyarakat tersebut dalam bidang tertentu dibandingkan dengan kebanyakan penduduk lainnya. Namun, selama tindakan semacam itu dibutuhkan untuk memperbaiki diskriminasi yang terjadi, hal tersebut dibenarkan oleh Kovenan.

11. Baik pasal 2 ayat 1 dan pasal 26 menyatakan tentang dasar-dasar diskriminasi seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau lainnya, asal usul kebangsaan atau sosial, kepemilikan, status kelahiran atau lainnya. Komite mengamati bahwa tidak semua dasar-dasar larangan diskriminasi tersebut sebagaimana dinyatakan di pasal 2 ayat 1 dicantumkan di sejumlah konstitusi dan hukum. Oleh karena itu, Komite ingin menerima informasi dari Negara-negara Pihak mengenai terjadinya hal tersebut.

12. Walaupun pasal 2 membatasi ruang lingkup hak-hak yang dilindungi dari diskriminasi hanya pada hak-hak yang ditentukan di Kovenan, pasal 26 tidak memberikan pembatasan semacam itu. Dengan demikian, pasal 26 menyatakan bahwa semua orang berkedudukan sama di depan hukum dan berhak, tanpa diskriminasi apapun, atas perlindungan hukum yang sama. Dalam hal ini hukum harus melarang diskriminasi apapun, dan menjamin perlindungan yang sama dan efektif bagi semua orang terhadap diskriminasi atas dasar apapun. Dalam pandangan Komite, pasal 26 tidak hanya menduplikasi jaminan yang disediakan oleh pasal 2, tetapi pasal ini menentukan suatu hak yang bersifat otonom. Pasal ini melarang diskriminasi dalam bidang hukum atau secara praktik di bidang apa pun yang diatur dan dilindungi oleh pihak berwenang publik. Oleh karena itu, pasal 26 berkaitan dengan kewajiban Negara-negara Pihak dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan

pelaksanaannya. Dengan demikian, ketika suatu peraturan perundang-undangan diadopsi oleh suatu Negara Pihak, maka peraturan perundang-undangan tersebut harus sesuai dengan ketentuan pasal 26, yaitu bahwa isi peraturan perundang-undangan tersebut tidak boleh bersifat diskriminatif. Dengan kata lain, pelaksanaan prinsip nondiskriminasi yang termuat di pasal 26 tidak dibatasi hanya bagi hak-hak yang ditentukan dalam Kovenan.

13. Akhirnya, Komite mengamati bahwa tidak semua perlakuan yang membeda-bedakan merupakan tindakan diskriminasi, jika kriteria-kriteria bagi pembedaan tersebut beralasan dan bersifat objektif, serta jika tujuannya adalah guna mencapai suatu tujuan yang dibenarkan oleh Kovenan.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 19

Pasal 23
(Sesi ketiga puluh sembilan, 1990), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 28 (1994)

1. Pasal 23 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik mengakui bahwa keluarga adalah unit kelompok sosial yang alamiah dan dasar dan berhak atas perlindungan oleh masyarakat dan Negara. Perlindungan terhadap keluarga dan anggota-anggotanya juga dijamin, secara langsung maupun tidak langsung, oleh ketentuan-ketentuan lain dalam Kovenan. Dengan demikian, pasal 17 melarang campur tangan secara sewenang-wenang atau tidak sah terhadap masalah keluarga. Sebagai tambahan, pasal 24 Kovenan secara khusus memberikan perlindungan bagi hak-hak anak, sebagai seorang anak maupun sebagai anggota keluarga. Dalam laporan-laporannya, Negara-negara pihak seringkali tidak memberikan informasi mengenai bagaimana Negara dan masyarakat melaksanakan kewajiban mereka untuk memberikan perlindungan bagi keluarga dan orang-orang yang membentuk keluarga tersebut.

2. Komite juga mencatat bahwa konsep keluarga dapat berbeda-beda antara satu Negara dengan Negara lainnya, dan bahkan dari satu wilayah ke wilayah lainnya dalam satu Negara, dan bahwa oleh karenanya sangatlah tidak mungkin untuk memberikan suatu definisi standar terhadap konsep tersebut. Namun, Komite menekankan bahwa, ketika terdapat suatu kelompok yang dianggap sebagai keluarga berdasarkan peraturan dan praktik di suatu Negara, maka kelompok tersebut harus diberikan perlindungan sesuai dengan pasal 23. Sebagai akibatnya, Negara-negara Pihak harus melaporkan tentang bagaimana konsep dan ruang lingkup keluarga diinterpretasikan atau didefinisikan dalam masyarakat dan sistem hukum mereka sendiri. Ketika terdapat keragamanan konsep keluarga, "inti" ("nuclear") dan "besar" ("*extended*"), dalam suatu Negara, maka hal tersebut harus diindikasikan dengan suatu penjelasan tentang tingkat perlindungan yang diberikan kepada setiap kelompok tersebut. Jika terdapat berbagai bentuk keluarga, seperti misalnya pasangan tidak menikah dan anak-anaknya atau orangtua tunggal dan anak-anaknya, maka Negara-negara Pihak juga harus mengindikasikan apakah dan sampai sejauh mana jenis-jenis keluarga dan anggotanya tersebut diakui dan dilindungi oleh hukum dan praktik di tingkat domestik.

3. Menjamin perlindungan yang ditentukan oleh pasal 23 Kovenan mewajibkan Negara-negara Pihak untuk mengadopsi langkah-langkah legislatif, administratif atau lainnya. Negara-negara Pihak harus memberikan informasi yang detil mengenai sifat dari langkah-langkah dan cara-cara bagaimana implementasi yang efektif dari langkah-langkah tersebut dapat dilakukan. Bahkan, karena Kovenan juga mengakui hak keluarga untuk dilindungi oleh masyarakat, laporan-laporan Negara harus mengindikasikan bagaimana perlindungan yang dibutuhkan tersebut diberikan kepada keluarga oleh Negara dan institusi-institusi sosial lainnya, apakah dan sampai sejauh

mana Negara memberikan dukungan finansial atau lainnya terhadap kegiatan institusi-institusi semacam itu, dan bagaimana Negara menjamin bahwa kegiatan-kegiatan tersebut sesuai dengan Kovenan.

4. Pasal 23 ayat 2 Kovenan menegaskan kembali hak laki-laki dan perempuan pada usia perkawinan untuk menikah dan membentuk keluarga. Ayat 3 pasal yang sama menyatakan bahwa tidak ada sebuah perkawinan pun dapat dilakukan tanpa persetujuan yang bebas dan penuh dari para pihak yang hendak menikah. Laporan Negara-negara Pihak harus mengindikasikan apakah terdapat pembatasan atau hambatan atas pelaksanaan hak untuk menikah berdasarkan faktor-faktor khusus seperti tingkat kekeluargaan atau keterbatasan mental. Kovenan tidak menentukan usia perkawinan baik untuk laki-laki maupun perempuan, tetapi usia tersebut harus memampukan setiap pihak yang hendak menikah untuk memberikan persetujuan yang bebas dan penuh dalam bentuk dan atas kondisi-kondisi yang sesuai dengan hukum. Berkaitan dengan hal ini, Komite ingin mencatat bahwa ketentuan-ketentuan hukum semacam itu harus sesuai dengan pelaksanaan sepenuhnya hak-hak lain yang dijamin oleh Kovenan; antara lain, misalnya, kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama berarti bahwa peraturan setiap Negara harus memberikan kesempatan bagi perkawinan secara agama maupun secara sipil (perdata). Namun, dalam pandangan komite, bagi suatu Negara dapat mencapai bahwa suatu perkawinan yang dirayakan sesuai dengan ritual-ritual agama dapat juga dilakukan, ditegaskan atau didaftarkan dalam hukum perdata (catatan sipil) adalah sesuai dengan ketentuan Kovenan. Negara-negara juga diminta untuk mencantumkan informasi mengenai hal ini dalam laporan-laporan mereka.

5. Hak untuk membentuk keluarga pada dasarnya menyatakan tentang kemungkinan untuk melahirkan anak-anak dan hidup bersama. Ketika Negara-negara Pihak mengadopsi kebijakan perencanaan keluarga (*family planning*), maka kebijakan tersebut harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Kovenan dan khususnya tidak boleh bersifat diskriminatif atau diwajibkan. Hal yang sama, kemungkinan untuk hidup bersama mewajibkan adanya adopsi langkah-langkah yang selayaknya, baik di tingkat internal dan bekerja sama dengan Negara lain, jika memang demikian halnya, guna menjamin kesatuan atau penyatuan kembali keluarga-keluarga, khususnya ketika anggota keluarga-keluarga tersebut terpisah-pisah karena alasan-alasan politik, ekonomi, atau lainnya.

6. Pasal 23 ayat 4 Kovenan menentukan bahwa Negara-negara Pihak harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjamin kesetaraan hak dan tanggung jawab suami dan istri mengenai perkawinan, selama masa perkawinan dan pada saat perkawinan berakhir.

   Berkaitan dengan kesetaraan dalam perkawinan, Komite ingin secara khusus mencatat bahwa tidak diperkenankan adanya diskriminasi berdasarkan jenis kelamin berkaitan dengan kepemilikan atau penghilangan status kebangsaan (kewarganegaraan) atas alasan perkawinan. Demikian juga, hak setiap pihak dalam perkawinan untuk mempertahankan penggunaan nama keluarga aslinya atau untuk berpartisipasi dalam pemilihan nama yang baru atas dasar kesetaraan juga harus dijamin.

   Di masa perkawinan, setiap pihak dalam perkawinan juga memiliki hak dan kewajiban yang setara dalam keluarga tersebut. Kesetaraan ini mencakup semua persoalan yang muncul dalam hubungan perkawinan, seperti misalnya pilihan tempat tinggal, menjalankan rumah tangga, pendidikan anak-

anak, dan pengelolaan aset. Kesetaraan semacam itu juga berlaku dalam pengaturan berkaitan dengan perpisahan atau pengakhiran suatu perkawinan.

Oleh karena itu, perlakuan diskriminatif apa pun berkaitan dengan dasar dan prosedur pengakhiran perkawinan atau perceraian, perwalian anak, uang tunjangan perceraian, hak kunjungan, atau penghilangan atau pemulihan hak-hak orangtua harus dilarang, dengan mengingat kepentingan utama anak-anak dalam hal tersebut. Secara khusus, Negara-negara Pihak harus mencantumkan informasi mengenai ketentuan yang dibuat untuk melindungi setiap anak dalam pengakhiran perkawinan atau perpisahan pihak-pihak dalam perkawinan dalam laporan-laporan mereka.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 20

Pasal 7
(Sesi keempat puluh empat, 1992), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 30 (1994)

1. Komentar umum ini menggantikan Komentar Umum No. 7 (sesi keenam belas, 1982), yang merupakan refleksi dan perkembangan dari komentar umum tersebut.

2. Tujuan ketentuan-ketentuan dalam pasal 7 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik adalah untuk melindungi baik martabat maupun integritas fisik dan mental individu. Adalah kewajiban Negara Pihak untuk memberikan perlindungan kepada setiap orang melalui langkah-langkah legislatif dan lainnya sebagaimana dibutuhkan guna menentang tindakan-tindakan yang dilarang oleh pasal 7, baik yang dilakukan oleh orang-orang yang bertindak berdasarkan kapasitas resmi, di luar kapasitas resminya, atau dalam kapasitas pribadi. Larangan dalam pasal 7 dilengkapi oleh kewajiban positif dalam pasal 10 ayat 1 Kovenan, yang menyatakan bahwa "Setiap orang yang dirampas kemerdekaannya wajib diperlakukan secara manusiawi dan dengan menghormati martabat yang melekat pada diri manusia tersebut".

3. Naskah pasal 7 tidak dapat dibatasi. Komite juga menegaskan bahwa, bahkan dalam kondisi darurat publik sebagaimana yang dirujuk di pasal 4 Kovenan, ketentuan di pasal 7 tidak dapat dikurangi dan bahwa ketentuan-ketentuan tersebut harus tetap diberlakukan. Komite juga mengamati bahwa tidak boleh ada dasar atau kondisi apa pun yang dapat dijadikan alasan untuk melanggar pasal 7, termasuk alasan perintah atasan atau pihak berwenang publik.

4. Kovenan tidak memuat definisi mengenai konsep-konsep yang termuat di pasal 7. Demikian juga halnya dengan Komite yang tidak menganggap perlu dibuatnya daftar tindakan-tindakan yang dilarang atau dibuatnya pembedaan yang tajam antara penghukuman atau perlakuan yang berbeda-beda; pembedaan tergantung pada sifat, tujuan dan kekejaman perlakuan yang diterapkan.

5. Larangan di pasal 7 berkaitan tidak hanya dengan tindakan-tindakan yang menyebabkan rasa sakit secara fisik, tetapi juga tindakan-tindakan yang menyebabkan ketersiksaan mental korban. Kemudian, dalam pandangan Komite, larangan juga berlaku bagi penghukuman fisik (*corporal punishment*), termasuk tindakan disipliner yang berlebihan yang diperintahkan sebagai penghukuman terhadap suatu kejahatan atau sebagai suatu langkah disipliner pendidikan. Harus ditekankan bahwa pasal 7 khususnya melindungi anak-anak, siswa-siswi sekolah, dan pasien di institusi-institusi pendidikan dan medis.

6. Komite mencatat bahwa pengurungan yang lama atas seseorang yang ditahan atau dipenjara termasuk tindakan yang dilarang oleh pasal 7. Sebagaimana dinyatakan oleh Komite dalam komentar umum no. 6 (paragraf 16), pasal 6 Kovenan secara umum merujuk pada penghapusan hukuman mati dalam suatu istilah yang sangat mendorong bahwa penghapusan tersebut dilakukan. Kemudian, ketika hukuman mati diterapkan oleh suatu Negara Pihak untuk kejahatan-kejahatan yang sangat serius, maka hukuman mati tersebut tidak hanya harus sangat dibatasi sesuai dengan pasal 6 tetapi juga harus dilakukan dengan cara yang menyebabkan penderitaan fisik dan mental yang seminimal mungkin.

7. Pasal 7 secara tegas melarang eksperimen medis atau ilmiah tanpa persetujuan orang yang bersangkutan. Komite mencatat bahwa pada umumnya laporan-laporan Negara Pihak hanya mencantumkan sedikit informasi mengenai hal ini. Harus diberikan perhatian lebih pada kebutuhan dan langkah-langkah gune menjamin ketaatan pada ketentuan ini. Komite juga mengamati bahwa perlindungan khusus berkaitan dengan eksperimen-eksperimen tersebut diperlukan dalam hal orang-orang yang tidak dapat memberikan persetujuannya, dan khususnya orang-orang yang berada dalam penahanan atau pemenjaraan. Orang-orang semacam itu tidak boleh menjadi subyek eksperimen medis atau ilmiah apa pun yang dapat mempengaruhi kesehatan mereka.

8. Komite mencatat bahwa pelaksanaan pasal 7 tidak cukup hanya sekedar melarang perlakuan atau penghukuman atau menjadikan hal-hal tersebut sebagai suatu kejahatan. Negara-negara Pihak harus memberikan informasi kepada Komite tentang langkah-langkah legislatif, administratif, yudisial, dan lainnya yang telah diambil guna mencegah dan menghukum tindak-tindak penyiksaan dan perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat manusia di wilayah mana pun yang berada dalam yurisdiksi mereka.

9. Dalam pandangan Komite, Negara-negara Pihak tidak boleh menempatkan individu dalam bahaya penyiksaan atau perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia ketika mereka dikembalikan ke suatu Negara dalam rangka ekstradisi, pengusiran atau pengembalian (*refoulement*). Negara-negara Pihak harus mengindikasikan dalam laporan-laporan mereka tentang langkah-langkah yang telah mereka adopsi berkaitan dengan hal ini.

10. Komite juga harus diinformasikan mengenai bagaimana Negara-negara Pihak mendiseminasikan informasi yang relevan berkaitan dengan pelarangan penyiksaan dan perlakuan yang dilarang oleh pasal 7 kepada masyarakat luas. Petugas penegak hukum, petugas medis, personil polisi, serta orang-orang lain yang terlibat dalam proses penahanan atau perlakuan terhadap setiap individu yang menjadi subyek penangkatan, penahanan atau pemenjaraan harus menerima instruksi dan pelatihan yang layak. Negara-negara Pihak harus memberikan informasi kepada Komite tentang instruksi dan pelatihan yang diberikan tersebut dan cara bagaimana pelarangan dalam pasal 7 menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam peraturan operasional dan standar-standar etis yang harus diikuti oleh orang-orang sebagaimana disebutkan di atas.

11. Sebagai tambahan dari penggambaran tentang langkah-langkah yang disediakan bagi perlindungan umum terhadap tindakan-tindakan yang dilarang berdasarkan pasal 7 yang menjadi hak setiap orang, suatu Negara Pihak harus menyediakan informasi lengkap mengenai jaminan-jaminan (*safeguards*) perlindungan khusus bagi kelompok orang-orang yang rentan. Harus dicatat bahwa

berdasarkan peninjauan secara sistematis, maka aturan, instruksi, metode, dan praktik interogasi serta pengaturan penahanan dan perlakuan terhadap orang-orang yang mengalami penangkapan, penahanan, atau pemenjaraan merupakan sarana efektif guna mencegah kasus-kasus penyiksaan dan penganiayaan. Guna menjamin perlindungan yang efektif bagi orang-orang yang ditahan, maka harus dibuat ketentuan-ketentuan bagi tahanan yang ditahan di tempat-tempat yang diakui secara resmi sebagai tempat penahanan dan nama tempat penahanan tersebut serta agar nama-nama orang yang bertanggung jawab atas penahanan tersebut dimasukkan dalam suatu daftar yang tersedia dan dapat diakses oleh orang-orang yang bersangkutan, termasuk keluarga dan teman-teman tahanan tersebut. Untuk tujuan yang sama, waktu dan tempat terjadinya interogasi harus dicatat, bersama dengan nama-nama orang-orang yang hadir, serta informasi ini harus tersedia untuk tujuan proses yudisial atau administratif. Juga harus dibuat ketentuan-ketentuan guna mencegah penahanan tanpa-komunikasi (*incommunicado*). Dalam hal ini, Negara-negara Pihak harus menjamin bahwa setiap tempat penahanan harus bebas dari alat-alat yang dapat dipergunakan untuk melakukan penyiksaan atau penganiayaan. Perlindungan terhadap tahanan juga menentukan agar akses terhadap dokter dan penasehat hukum harus tersedia secara cepat dan berkala bagi tanahan maupun anggota keluarganya, dengan pengawasan yang selayaknya jika diperlukan oleh proses penyelidikan.

12. Adalah penting untuk tidak mendorong terjadinya pelanggaran terhadap pasal 7 sehingga hukum harus melarang penggunaan proses yudisial yang menggunakan pernyataan-pernyataan atau pengakuan-pengakuan yang diperoleh melalui penyiksaan atau perlakuan lainnya yang dilarang.

13. Ketika menyerahkan laporan mereka tentang ketentuan-ketentuan hukum pidananya, Negara-negara Pihak harus memberikan indikasi mana dari ketentuan-ketentuan tersebut yang menghukum penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat manusia, yang secara khusus menyebutkan tentang hukuman-hukuman atas perbuatan-perbuatan tersebut, baik yang dilakukan oleh pejabat publik maupun orang orang-orang yang bertindak atas nama Negara, atau oleh orang-orang sipil. Mereka yang melanggar pasal 7, baik dengan mendorong, memerintahkan, membiarkan, atau melakukan perbuatan-perbuatan yang dilarang tersebut, harus dapat diminta pertanggungjawabannya. Sebagai akibatnya, mereka yang menolak untuk mematuhi perintah tidak boleh dihukum atau menjadi subyek tindakan-tindakan pembalasan.

14. Pasal 7 harus dibaca bersamaan dengan pasal 2 ayat 3 dari Kovenan. Dalam laporan-laporan mereka, Negara-negara Pihak harus memberikan indikasi tentang bagaimana sistem hukumnya secara efektif menjamin penghapusan semua perbuatan yang dilarang oleh pasal 7 secara cepat serta upaya-upaya pemulihan yang selayaknya. Hak untuk mengajukan pengaduan terhadap penganiayaan yang dilarang oleh pasal 7 harus diakui dalam hukum domestik. Pengaduan-pengaduan semacam itu harus diselidiki dengan segera dan secara imparsial oleh kewenangan yang kompeten agar dapat memberikan upaya pemulihan yang efektif. Laporan Negara-negara Pihak harus memberikan informasi khusus mengenai upaya-upaya pemulihan yang tersedia bagi korban penganiayaan dan prosedur yang harus diikuti oleh para pengadu, serta statistik jumlah pengadu dan bagaimana pengaduan-pengaduan tersebut ditangani.

15. Komite mencatat bahwa beberapa Negara telah memberikan amnesti dalam hal tindakan-tindakan penyiksaan. Pada dasarnya amnesti tidak sesuai dengan kewajiban Negara untuk menyelidiki tindakan-tindakan tersebut; untuk menjamin kebebasan dari tindakan-tindakan semacam itu dari wilayah yurisdiksi mereka; dan untuk menjamin bahwa tindakan-tindakan tersebut tidak akan terulang lagi di masa depan. Negara-negara tidak boleh merampas hak individu-individu atas upaya pemulihan yang efektif, termasuk kompensasi dan rehabilitasi penuh sebagaimana dimungkinkan.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 21

Pasal 10
(Sesi keempat puluh empat, 1992), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 33 (1994)

1. Komentar Umum ini menggantikan Komentar Umum No. 9 (sesi keenam belas, 1982) yang mencerminkan dan mengembangkannya lebih lanjut.

2. Pasal 10 ayat 1 dari Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik berlaku bagi setiap orang yang dirampas kemerdekaannya atas dasar hukum dan kewenangan Negara yang ditahan di penjara-penjara, rumah-rumah sakit – khususnya rumah sakit jiwa – kamp-kamp penahanan atau lembaga-lembaga pemasyarakatan atau di mana pun. Negara-negara Pihak harus menjamin bahwa prinsip yang tercantum di dalam pasal ini diberlakukan di semua institusi dan tempat penahanan yang berada di bawah yurisdiksinya.

3. Pasal 10 ayat 1 mewajibkan Negara-negara Pihak akan suatu kewajiban positif terhadap orang-orang yang rentan karena status mereka sebagai orang-orang yang dirampas kemerdekaannya, dan sebagai tambahan dari hak mereka untuk bebas dari penyiksaan, perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia yang dilarang oleh pasal 7 Kovenan. Oleh karena itu, tidak hanya orang-orang yang dirampas kebebasannya tidak boleh menjadi subyek perlakuan yang bertentangan dengan pasal 7, termasuk eksperimen medis atau ilmiah, tetapi mereka juga tidak boleh menjadi subyek penderitaan atau pembatasan lain dari selain yang diakibatkan oleh perampasan kemerdekaannya; penghormatan atas martabat manusia harus dijamin dalam kondisi yang sama sebagaimana dengan orang-orang yang bebas. Orang-orang yang dirampas kemerdekaannya harus dapat menikmati semua hak yang dijamin oleh Kovenan, dengan pembatasan yang tidak dapat dihindari dalam kondisi mereka yang berada dalam lingkungan yang tertutup.

4. Memperlakukan semua orang yang dirampas kemerdekaan secara manusiawi dan dengan penghormatan atas martabat mereka sebagai manusia adalah aturan yang bersifat mendasar dan universal. Sebagai akibatnya, penerapan aturan ini, minimalnya, tidak bisa bergantung pada sumber-sumber material yang tersedia di Negara Pihak. Aturan ini harus diterapkan tanpa pembedaan atas nama apa pun, seperti halnya ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau lainnya, asal usul kebangsaan atau sosial, kepemilikan, status kelahiran atau lainnya.

5. Negara-negara Pihak diundang untuk menyatakan dalam laporan-laporan mereka mengenai sejauh mana mereka telah menerapkan standar-standar Perserikatan Bangsa-Bangsa bagi perlakuan terhadap tahanan; Peraturan Standar Minimum Perlakuan terhadap Tahanan (1957), Prinsip-prinsip Dasar Perlakuan terhadap Narapidana (1988), Tata Cara Kerja Petugas Penegak Hukum (1978),

dan Prinsip-Prinsip Etika Medis yang relevan bagi Peran Petugas Medis, terutama Dokter, dalam Perlindungan Narapidana dan Tahanan terhadap Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (1982).

6. Komite mengingatkan kembali bahwa laporan-laporan Negara Pihak harus memuat informasi lengkap mengenai peraturan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundangan-undangan dan administratif di tingkat nasional yang mengatur tentang hak yang disediakan oleh pasal 10 ayat 1. Komite juga mempertimbangkan bahwa adalah penting bagi laporan-laporan tersebut untuk menyebutkan secara khusus tentang langkah-langkah konkret yang telah diambil oleh kewenangan yang kompeten guna memonitor pelaksanaan peraturan-peraturan berkaitan dengan perlakuan terhadap orang-orang yang dirampas kemerdekaannya secara efektif. Negara-negara Pihak harus memasukkan dalam laporan-laporan mereka informasi tentang sistem pengawasan atas pembangunan penjara, tentang langkah-langkah khusus yang telah diambil guna mencegah penyiksaan dan perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia, dan tentang bagaimana pengawasan yang imparsial tersebut dapat dijamin.

7. Kemudian, Komite mengingatkan kembali bahwa laporan-laporan Negara Pihak harus memuat tentang apakah berbagai ketentuan yang diberlakukan menjadi bagian yang integral dalam pelatihan personil-personil yang memiliki kewenangan atas orang-orang yang dirampas kemerdekaan dan apakah ketentuan-ketentuan tersebut secara tegas diberlakukan oleh personil-personil yang dibebastugaskan dari tugas-tugas mereka. Juga harus disebutkan secara khusus mengenai apakah orang-orang yang ditangkap atau ditahan memiliki akses terhadap informasi semacam itu dan memiliki sarana hukum yang efektif yang memampukan mereka untuk menjamin bahwa aturan-aturan tersebut dihormati, untuk mengajukan pengaduan jika aturan-aturan tersebut dilanggar, dan untuk memperoleh kompensasi yang selayaknya jika terjadi pelanggaran terhadap aturan-aturan tersebut.

8. Komite mengingatkan kembali bahwa prinsip yang ditentukan di pasal 10 ayat 1 menjadi suatu dasar bagi kewajiban khusus lain bagi Negara-negara Pihak berkaitan dengan hukum pidananya, yang diatur di pasal 10 ayat 2 dan ayat 3.

9. Pasal 10 ayat 2 poin (a) mengatur tentang pemisahan, kecuali dalam kondisi-kondisi khusus, antara para tertuduh dengan narapidana. Pemisahan semacam ini diperlukan untuk menekankan status mereka sebagai orang-orang yang belum menerima putusan pengadilan (*unconvicted*) yang pada saat yang sama menikmati hak atas praduga tak bersalah sebagaimana ditentukan di pasal 14 ayat 2. Laporan-laporan Negara Pihak harus menyatakan tentang bagaimana pemisahan para tertuduh dari narapidana diberlakukan dan menjelaskan tentang bagaimana perlakuan terhadap para tertuduh berbeda dengan narapidana.

10. Untuk pasal 10 ayat 3, yang berkaitan dengan narapidana, Komite ingin mendapatkan informasi yang lengkap mengenai pelaksanaan sistem pemenjaraan di suatu Negara Pihak. Sistem pemenjaraan tidak boleh sepenuhnya hanya untuk pembalasan dendam (*retributory*); sistem pemenjaraan harus dibangun dengan tujuan reformasi dan rehabilitasi sosial narapidana. Negara-negara Pihak diundang untuk mencantumkan mengenai apakah mereka telah memiliki suatu sistem yang memberikan

bantuan setelah para narapidana bebas dari penjara dan untuk memberikan informasi tentang keberhasilan sistem tersebut.

11. Dalam sejumlah kasus, informasi yang diberikan oleh Negara Pihak tidak mencantumkan secara spesifik tentang referensi baik ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan maupun administratif atau langkah-langkah praktis guna menjamin pendidikan ulang bagi para narapidana. Komite meminta informasi yang spesifik mengenai langkah-langkah yang telah diambil guna menyediakan pengajaran, pendidikan dan pendidikan ulang, panduan kejuruan, dan pelatihan dan juga berkaitan dengan program-program kerja bagi narapidana di dalam maupun di luar penjara.

12. Guna menentukan apakah prinsip yang ditentukan di pasal 10 ayat 3 telah sepenuhnya dihormati, Komite juga meminta informasi mengenai langkah-langkah spesifik yang yang diterapkan pada saat penahanan, misalnya, bagaimana para narapidana ditangani secara individual dan bagaimana mereka dikategorikan, sistem disipliner, penahanan secara soliter dan penahanan dengan keamanan tingkat tinggi, serta kondisi-kondisi dimana hubungan dengan dunia luar (keluarga, penasehat hukum, jasa pelayanan sosial dan medis, organisasi nonpemerintah) tetap dijamin.

13. Kemudian, Komite mencatat bahwa beberapa Negara Pihak tidak mencantumkan informasi mengenai perlakuan terhadap tertuduh atau narapidana anak-anak di bawah umur (*juvenile*) dalam laporan-laporannya. Pasal 10 ayat 2 poin (b) menentukan bahwa tertuduh anak-anak di bawah umur harus dipisahkan dari orang-orang dewasa. Informasi yang diberikan di laporan-laporan menunjukkan bahwa beberapa Negara Pihak tidak memberikan perhatian yang khusus pada kenyataan bahwa hal ini merupakan ketentuan wajib dari Kovenan. Teks pasal ini juga menentukan bahwa kasus-kasus yang melibatkan anak-anak di bawah umur juga harus ditangani sesegera mungkin. Laporan-laporan harus menyebutkan secara spesifik mengenai langkah-langkah yang diambil oleh Negara-negara Pihak guna memberikan dampak bagi ketentuan tersebut. Terakhir, berdasarkan pasal 10 ayat 3, pelaku kejahatan yang merupakan anak-anak di bawah umur harus dipisahkan dari orang-orang dewasa dan harus diberikan perlakuan yang selayaknya berdasarkan usia dan status hukum mereka berkaitan dengan kondisi penahanannya, seperti misalnya jam kerja yang lebih pendek dan hubungan dengan pihak keluarga, dengan tujuan untuk meningkatkan proses reformasi dan rehabilitasi mereka. Pasal 10 tidak menentukan tentang batasan usia pelaku kejahatan yang merupakan anak-anak di bawah umur. Hal ini harus ditentukan sendiri oleh setiap Negara Pihak dengan mempertimbangkan kondisi-kondisi sosial, budaya, dan lainnya yang berkaitan. Namun demikian, Komite berpendapat bahwa pasal 6 ayat 5 menentukan bahwa semua orang yang berusia di bawah 18 tahun harus dianggap sebagai anak-anak (*juveniles*), setidaknya untuk hal-hal yang berkaitan dengan pidana. Negara-negara harus memberikan informasi yang relevan tentang batasan usia orang-orang yang diberlakukan sebagai anak-anak (*juveniles*). Dalam hal ini, Negara-negara Pihak diundang untuk mengindikasikan apakah mereka telah menerapkan Peraturan Standar Minimum untuk Administrasi Peradilan Anak, yang dikenal sebagai Peraturan Beijing (1987).

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 22

Pasal 18
(Sesi keempat puluh delapan, 1993), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 35 (1994)

1. Hak atas berpikir, berkeyakinan, dan beragama (yang termasuk kebebasan untuk menganut kepercayaan) dalam pasal 18.1 bersifat luas dan mendalam; hak ini mencakup kebebasan berpikir mengenai segala hal, kepercayaan pribadi, dan komitmen terhadap agama atau kepercayaan, baik yang dilakukan secara individual maupun bersama-sama dengan orang lain. Komite meminta perhatian Negara-negara Pihak pada kenyataan bahwa kebebasan berpikir dan kebebasan berkeyakinan sama-sama dilindungi seperti halnya kebebasan beragama dan berkepercayaan. Karakter mendasar dari kebebasan-kebebasan ini juga dicerminkan pada kenyataan bahwa ketentuan ini tidak dapat dikurangi (*cannot be derogated*) bahkan pada saat darurat publik, sebagaimana dinyatakan di pasal 4.2 dalam Kovenan.

2. Pasal 18 melindungi kepercayaan-kepercayaan tauhid, nontauhid, dan ateisme, serta hak untuk tidak menganut agama atau kepercayaan apa pun. Istilah "kepercayaan" dan "agama" harus dipahami secara luas. Pasal 18 tidak membatasi penerapannya hanya pada agama-agama tradisional atau agama-agama dan kepercayaan-kepercayaan yang memiliki karakteristik institusional atau praktik-praktik yang serupa dalam agama-agama tradisional tersebut. Oleh karenanya, Komite prihatin akan adanya kecenderungan diskriminasi terhadap suatu agama atau kepercayaan atas dasar apa pun, termasuk berdasarkan kenyataan bahwa agama atau kepercayaan tersebut baru saja dibentuk, atau bahwa agama tersebut mewakili suatu kelompok agama minoritas dalam komunitas dengan agama mayoritas tertentu yang mungkin menjadi subyek permusuhan.

3. Pasal 18 membedakan kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama atau berkepercayaan dari kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaannya. Pasal ini tidak mengijinkan adanya pembatasan apa pun terhadap kebebasan berpikir dan berkeyakinan atau terhadap kebebasan untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya. Kebebasan-kebebasan ini dilindungi tanpa pengecualian, sebagaimana halnya hak setiap orang untuk mempunyai pendapat tanpa diganggu di pasal 19.1. Sesuai dengan pasal 18.2 dan pasal 17, tidak seorang pun dapat dipaksa untuk mengungkapkan pikiran atau kesetiaannya terhadap suatu agama atau kepercayaan.

4. Kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan dapat dilakukan "baik secara individu maupun bersama-sama dengan orang lain, dan baik di tempat umum atau tertutup". Kebebasan untuk menjalankan agama dan kepercayaan dalam ibadah, ketaatan, pengamalan, dan pengajaran mencakup berbagai kegiatan. Konsep ibadah mencakup kegiatan ritual dan seremonial yang merupakan pengungkapan langsung dari kepercayaan seseorang, penggunaan cara-cara dan obyek-

obyek ritual, penunjukan simbol-simbol, dan menjalankan hari raya dan hari istirahat. Pelaksanaan dan praktik agama atau kepercayaan mungkin tidak hanya mencakup kegiatan-kegiatan seremonial, tetapi juga kebiasaan-kebiasaan seperti peraturan tentang makanan, pemakaian pakaian tertentu atau penutup-kepala, keterlibatan dalam ritual-ritual yang berhubungan dengan tahapan-tahapan tertentu dalam hidup manusia, dan pemakaian bahasa tertentu yang biasa digunakan dalam suatu kelompok. Kemudian, pengamalan dan pengajaran agama atau kepercayaan mencakup kegiatan-kegiatan integral yang dilakukan oleh kelompok-kelompok agama berkaitan dengan urusan-urusan mendasar mereka, seperti kebebasan untuk memilih pemimpin agama, pendeta, dan guru, kebebasan untuk membentuk seminari atau sekolah agama, dan kebebasan untuk membuat dan menyebarluaskan teks-teks atau publikasi-publikasi agama.

5. Komite mengamati bahwa kebebasan untuk "menganut atau menerima" suatu agama atau kepercayaan juga mencakup kebebasan untuk memilih agama atau kepercayaan, termasuk hak untuk mengganti agama atau kepercayaan yang dianutnya dengan agama atau kepercayaan yang lain, atau untuk mengadopsi pandangan ateisme, serta hak untuk mempertahankan suatu agama atau kepercayaan. Pasal 18.2 melarang pemaksaan yang dapat melanggar hak untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaan, termasuk penggunaan ancaman kekerasan fisik atau sanksi hukum guna memaksa orang-orang yang percaya atau tidak percaya untuk menaati kepercayaan dan penganut agama mereka, untuk menolak agama atau kepercayaan mereka, atau untuk mengganti agama atau kepercayaan mereka. Kebijakan-kebijakan atau praktik-praktik yang memiliki tujuan atau dampak yang sama, seperti misalnya, kebijakan atau praktik yang membatasi akses terhadap pendidikan, pelayanan kesehatan, pekerjaan, atau hak-hak yang dijamin oleh pasal 25 dan ketentuan-ketentuan lain dalam Kovenan, juga tidak sesuai dengan pasal 18.2. Perlindungan yang sama diberikan pada penganut semua kepercayaan yang bersifat nonagama.

6. Komite memandang bahwa pasal 18.4 mengijinkan adanya pengajaran di sekolah publik berkaitan dengan mata pelajaran seperti sejarah umum agama-agama dan etika jika mata pelajaran tersebut diberikan secara netral dan obyektif. Kebebasan orang tua atau wali yang sah untuk memastikan bahwa pendidikan agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri, yang diatur di pasal 18.4, berkaitan dengan jaminan terhadap kebebasan untuk mengajarkan agama atau kepercayaan yang dinyatakan di pasal 18.1. Komite mencatat bahwa pendidikan publik yang mencakup pengajaran terhadap satu agama atau kepercayaan tertentu saja adalah tidak sesuai dengan pasal 18.4, kecuali jika dibuat suatu ketentuan tentang pengecualian atau alternatif yang tidak diskriminatif yang mengakomodir keingingan orang tua dan wali yang sah.

7. Sesuai dengan pasal 20, tidak satu pun pengamalan agama atau kepercayaan dapat digunakan sebagai propaganda untuk berperang atau advokasi kebencian nasional, rasial, atau agama, yang dapat mendorong terjadinya diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan. Sebagaimana dinyatakan oleh Komite dalam Komentar Umum No. 11 [19], Negara-negara Pihak memiliki kewajiban untuk menegakkan hukum guna melarang tindakan-tindakan tersebut.

8. Pasal 18.3 mengijinkan adanya pembatasan terhadap kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan seseorang hanya jika pembatasan tersebut diatur oleh ketentuan hukum dan diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat, atau hak dan kebebasan mendasar orang lain. Kebebasan dari pemaksaan untuk memiliki atau menganut

agama atau kepercayaan tertentu serta kebebasan orang tua dan wali yang sah untuk menjamin pendidikan agama dan moral tidak bisa dibatasi. Dalam mengartikan ruang lingkup ketentuan pembatasan yang diijinkan, Negara-negara Pihak harus memulai dari kebutuhan untuk melindungi hak-hak yang dijamin oleh Kovenan, termasuk hak atas kesetaraan dan nondiskriminasi di bidang apa pun sebagaimana ditentukan di pasal 2, pasal 3, dan pasal 26. Pembatasan yang diterapkan harus dijamin oleh hukum dan tidak boleh diterapkan dengan cara-cara yang dapat melanggar hak-hak yang dijamin di pasal 18. Komite mengamati bahwa ayat 3 pasal 18 harus diartikan secara tegas: pembatasan tidak dibolehkan berdasarkan hal-hal yang tidak dinyatakan di pasal tersebut, walaupun jika alasan tersebut diperkenankan sebagai pembatasan terhadap hak-hak lain yang dilindungi oleh Kovenan, seperti misalnya keamanan nasional. Pembatasan-pembatasan dapat diterapkan hanya untuk tujuan-tujuan sebagaimana yang telah diatur serta harus berhubungan langsung dan sesuai dengan kebutuhan khusus yang sudah ditentukan. Pembatasan tidak boleh diterapkan untuk tujuan-tujuan yang diskriminatif atau diterapkan dengan cara yang diskriminatif. Komite menganggap bahwa konsep moral berasal dari banyak tradisi sosial, filosofi, dan agama; oleh karenanya, pembatasan terhadap kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan untuk tujuan melindungi moral harus didasarkan pada prinsip-prinsip yang diambil tidak hanya dari satu tradisi saja. Orang-orang yang sudah menjadi subyek pembatasan hukum tertentu, misalnya narapidana, harus dapat menikmati hak mereka untuk menjalankan agama atau kepercayaannya sebagaimana dimungkinkan dan sesuai dengan kekhususan pembatasan terhadap mereka. Laporan-laporan Negara Pihak harus memberikan informasi tentang ruang lingkup dan dampak pembatasan berdasarkan pasal 18.3, baik persoalan hukum maupun penerapannya dalam kondisi-kondisi khusus.

9. Kenyataan bahwa suatu agama diakui sebagai agama negara, atau bahwa agama tersebut dinyatakan sebagai agama resmi atau tradisi, atau bahwa penganut agama tersebut terdiri dari mayoritas penduduk, tidak boleh menyebabkan tidak dinikmatinya hak-hak yang dijamin oleh Kovenan, termasuk oleh pasal 18 dan pasal 27, maupun menyebabkan diskriminasi terhadap penganut agama lain atau orang-orang yang tidak beragama atau berkepercayaan. Khususnya, langkah-langkah tertentu yang mendiskriminasi orang-orang tersebut, seperti langkah-langkah yang membatasi akses terhadap pelayanan pemerintah hanya bagi anggota agama yang dominan atau memberikan kemudahan-kemudahan ekonomi hanya bagi mereka atau menerapkan pembatasan khusus terhadap praktik kepercayaan lain, adalah tidak sesuai dengan pelarangan diskriminasi berdasarkan agama atau kepercayaan dan jaminan terhadap perlindungan yang setara dalam pasal 26. Langkah-langkah yang diatur oleh pasal 20, ayat 2 Kovenan mencakup perlindungan dari pelanggaran terhadap hak-hak agama minoritas dan kelompok agama lainnya untuk melaksanakan hak-hak yang dijamin oleh pasal 18 dan pasal 27, dan dari tindakan-tindakan kekerasan atau diskriminasi terhadap kelompok-kelompok tersebut. Komite ingin diberikan informasi tentang langkah-langkah yang telah diambil oleh Negara-negara Pihak untuk melindungi praktik-praktik semua agama atau kepercayaan dari pelanggaran dan untuk melindungi penganutnya dari diskriminasi. Hal yang sama, informasi mengenai penghormatan hak-hak penganut agama minoritas berdasarkan pasal 27 juga penting untuk dinilai oleh Komite berkaitan dengan sejauh mana hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan, beragama dan berkepercayaan telah dilaksanakan oleh Negara-negara Pihak. Negara-negara Pihak yang bersangkutan harus memasukkan dalam laporannya tentang informasi yang berkaitan dengan praktik-praktik yang ditentukan oleh hukum dan yurisprudensinya yang dapat dihukum sebagai penghinaan terhadap Tuhan.

10. Jika suatu kepercayaan diperlakukan sebagai ideologi resmi dalam konstitusi-konstitusi, statuta-statuta, proklamasi-proklamasi pihak yang berkuasa, dan sebagainya, atau dalam praktik aktual, maka hal ini tidak boleh menyebabkan tidak terpenuhinya kebebasan terdasarkan pasal 18 atau hak-hak lain yang diakui oleh Kovenan maupun menyebabkan diskriminasi terhadap orang-orang yang tiadk menerima ideologi resmi tersebut atau yang menentangnya.

11. Banyak individu menyatakan adanya hak untuk menolak melakukan wajib militer (penolakan wajib militer) dengan alasan bahwa hak tersebut berasal dari kebebasan mereka berdasarkan pasal 18. Berkaitan dengan hal tersebut, semakin banyak Negara telah menetapkan dalam hukum mereka tentang pengecualian dalam wajib militer bagi warga negara yang benar-benar menganut agama atau kepercayaan lain yang melarang keterlibatan dalam wajib militer dan mengganti hal tersebut dengan bentuk kewajiban nasional alternatif. Kovenan tidak secara eksplisit merujuk pada hak atas penolakan wajib militer, tetapi Komite menganggap bahwa hak tersebut dapat didasarkan pada pasal 18, akrena kewajiban untuk menggunakan senjata mungkin saja berkonflik dengan kebebasan berkeyakinan dan hak untuk mengamalkan agama atau kepercayaan seseorang. Ketika hak ini diakui oleh hukum atau praktik, tidak terhadap perbedaan antara orang-orang yang menolak wajib militer atas dasar sifat kepercayaan mereka; seperti juga halnya tidak boleh ada diskriminasi terhadap orang-orang yang menolak wajib militer karena mereka gagal melaksanakannya. Komite mengundang Negara-negara Pihak untuk melaporkan kondisi-kondisi di mana orang-orang dapat dikecualikan dari wajib militer atas dasar hak-hak mereka berdasarkan pasal 18 dan tentang sifat dan jangka waktu kewajiban nasional alternatif sebagai penggantinya.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 23

Pasal 27
(Sesi kelima puluh, 1994), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 38 (1994)

1. Pasal 27 Kovenan menentukan bahwa, di Negara-negara yang memiliki minoritas etnis, agama, atau bahasa, orang-orang yang berasal dari kelompok minoritas tersebut harus dapat menikmati hak-haknya, baik dalam masyarakat maupun bersama anggota-anggota lain dalam kelompoknya, untuk menikmati budayanya sendiri, untuk menyatakan dan menerapkan agamanya sendiri, atau untuk menggunakan bahasanya sendiri. Komite mengamati bahwa pasal ini membentuk dan mengakui suatu hak yang diberikan pada individu-individu yang berasal dari kelompok-kelompok minoritas dan yang berbeda dari, dan sebagai tambahan pada, semua hak-hak lain yang menjadi haknya berdasarkan Kovenan, sebagai individu yang sama dengan orang-orang lainnya.

2. Dalam beberapa komunikasi yang diserahkan pada Komite berdasarkan Protokol Opsional, hak yang dilindungi dalam pasal 27 telah menjadi rancu dengan hak orang-orang untuk menentukan nasibnya sendiri berdasarkan pasal 1 dari Kovenan. Kemudian, dalam laporan-laporan yang diserahkan oleh Negara-negara Pihak berdasarkan pasal 40 dari Kovenan, kewajiban-kewajiban Negara-negara Pihak berdasrakan pasal 27 seringkali menjadi rancu dengan kewajiban mereka berdasarkan pasal 2 ayat 1 untuk menjamin penikmatan hak-hak yang diakui oleh Kovenan tanpa diskriminasi dan juga atas dasar kesetaraan di hadapan hukum serta perlindungan hukum yang yang setara berdasarkan pasal 26.

3.1. Kovenan membedakan antara hak untuk menentukan nasib sendiri dan hak-hak yang dilindungi oleh pasal 27. Hak untuk menentukan nasib sendiri dinyatakan sebagai suatu hak yang dimiliki oleh orang-orang dan ditangani dalam bagian terpisah (Bagian I) dari Kovenan. Penentuan nasib sendiri bukan merupakan hak yang diakui secara hukum (*cognizable*) dalam Protokol Opsional. Namun, pasal 27 berkaitan dengan hak-hak yang diberikan kepada individu-individu, seperti halnya pasal-pasal yang berkaitan dengan hak-hak lain yang diberikan pada individu-individu, diatur di Bagian III dari Kovenan dan diakui secara hukum (*cognizable*) dalam Protokol Opsional.

3.2. Penikmatan atas hak-hak yang berhubungan dengan pasal 27 tidak berprasangka pada kedaulatan dan integritas teritorial suatu Negara Pihak. Pada saat yang bersamaan, salah satu aspek dari hak-hak individu yang dilindungi oleh pasal ini – misalnya, hak untuk menikmati budaya tertentu – mungkin saja terdapat dalam suatu tata kehidupan yang berhubungan erat dengan wilayah dan penggunaan sumber-sumber dayanya. Hal ini dapat saja terjadi pada anggota-anggota masyarakat adat yang merupakan minoritas di suatu negara.

4. Kovenan juga membedakan antara hak-hak yang dilindungi oleh pasal 27 dari jaminan-jaminan berdasarkan pasal 2 ayat 1 dan pasal 26. Hak berdasarkan pasal 2 ayat 1, yaitu hak untuk menikmati hak-hak dalam Kovenan tanpa diskriminasi berlaku bagi semua individu dalam suatu wilayah atau yurisdiksi Negara tanpa melihat apakah individu tersebut berasal dari kelompok minoritas atau bukan. Kemudian, terdapat hak lain yang berbeda yang diatur oleh pasal 26 yaitu kedudukan yang sama di depan hukum, perlindungan hukum yang sama, dan nondiskriminasi berkaitan dengan hak-hak yang diberikan serta kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepada Negara-negara. Hal ini mengatur tentang pelaksanaan semua hak, baik yang dilindungi oleh Kovenan maupun yang tidak, yang diberikan oleh Negara Pihak kepada individu-individu yang berada di wilayahnya atau yang berada dalam yurisdiksinya, baik apakah mereka berasal dari kelompok minoritas yang disebutkan di pasal 27 atau pun tidak. Beberapa Negara Pihak yang menyatakan bahwa mereka tidak melakukan diskriminasi atas dasar etnisitas, bahasa atau agama, memberikan argumentasi yang salah, hanya dengan berdasarkan pernyataan tersebut, bahwa mereka tidak memiliki kelompok-kelompok minoritas.

5.1. Istilah-istilah yang digunakan di pasal 27 menunjukkan bahwa orang-orang yang seharusnya dilindungi adalah mereka yang berasal dari suatu kelompok dan yang memiliki budaya, agama, dan/atau bahasa yang sama. Istilah-istilah ini juga menunjukkan bahwa individu-individu yang seharusnya dilindungi tidak perlu merupakan warga dari Negara Pihak yang bersangkutan. Dalam hal ini, kewajiban-kewajiban berdasarkan pasal 2 ayat 1 juga berlaku, karena berdasarkan pasal tersebut, Negara Pihak diwajibkan untuk menjamin bahwa hak-hak yang dilindungi oleh Kovenan harus tersedia bagi semua individu dalam wilayahnya dan yang menjadi subyek yurisdiksinya, kecuali hak-hak yang secara tegas dinyatakan hanya berlaku bagi warga negara, misalnya hak-hak politik berdasarkan pasal 26. Oleh karenanya, Negara Pihak tidak boleh membatasi hak-hak dalam pasal 27 hanya bagi warga negaranya semata.

5.2. Pasal 27 memberikan hak-hak pada orang-orang yang berasal dari kelompok-kelompok minoritas yang "terdapat" di suatu Negara Pihak. Mengingat sifat dan ruang lingkup hak-hak yang dicerminkan oleh pasal tersebut, adalah tidak relevan untuk menentukan tingkat permanen yang dikonotasikan oleh istilah "terdapat" tersebut. Hak-hak ini secara sederhana adalah bahwa individu-individu yang berasal dari kelompok-kelompok minoritas tidak boleh disangkal haknya, dalam masyarakat dengan anggota-anggota dari kelompoknya, untuk menikmati budayanya sendiri, untuk mempraktikkan agama mereka, dan untuk berbicara dalam bahasa mereka. Karena mereka tidak perlu menjadi warga dari negara yang bersangkutan, maka mereka juga tidak perlu merupakan penduduk tetap di negara yang bersangkutan. Dengan demikian, pekerja migran atau bahkan pengunjung di suatu Negara Pihak yang merupakan kelompok minoritas tidak boleh disangkal pelaksanaan hak-haknya. Sebagaimana halnya individu lain di wilayah suatu Negara Pihak, maka, untuk tujuan ini, mereka juga memiliki hak-hak umum, misalnya, kebebasan berorganisasi, berkumpul, dan berekspresi. Keberadaan suatu kelompok minoritas etnis, agama, atau bahasa di suatu Negara Pihak tidak tergantung pada keputusan oleh Negara Pihak yang bersangkutan, tetapi tergantung pada kriteria-kriteria yang dibuat secara obyektif.

5.3. Hak individu-individu yang berasal dari suatu kelompok minoritas bahasa untuk menggunakan bahasa mereka di antara mereka sendiri, baik di tempat privat maupun publik, berbeda dengan hak atas bahasa yang dilindungi oleh Kovenan. Khususnya, hal ini harus dibedakan dari hak atas

kebebasan berekspresi yang bersifat umum yang dilindungi oleh pasal 19. Hak atas kebebasan berekspresi berlaku bagi semua orang, baik mereka berasal dari kelompok minoritas maupun yang tidak. Kemudian, hak yang dilindungi oleh pasal 27 harus dibedakan dari hak khusus dalam pasal 14 ayat 3 point (f) dari Kovenan yang memberikan hak bagi orang-orang yang dituduh untuk mendapatkan bantuan penerjemah ketika mereka tidak dapat memahami atau berbicara dalam bahasa yang digunakan di pengadilan. Dalam kondisi apa pun, pasal 14 ayat 3 poin (f) tidak memberikan hak bagi orang-orang tertuduh untuk menggunakan atau berbicara dalam bahasa mereka sendiri dalam proses peradilan.

6.1. Walaupun pasal 27 dinyatakan secara negatif, namun pasal ini diakui sebagai keberadaan suatu "hak" dan oleh karenanya tidak boleh diabaikan. Sebagai akibatnya, Negara Pihak memiliki kewajiban untuk menjamin bahwa keberadaan dan pelaksanaan hak ini dilindungi dari penyangkalan atau pelanggaran. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya langkah-langkah perlindungan yang positif tidak hanya dari tindakan-tindakan oleh Negara Pihak itu sendiri, baik melalui kewenangan legislatif, yudisial, maupun administratifnya, tetapi juga dari tindakan orang-orang lain di dalam wilayah Negara Pihak yang bersangkutan.

6.2. Walaupun hak-hak yang dilindungi oleh pasal 27 adalah hak-hak individual, namun hak-hak ini tergantung pada kemampuan kelompok minoritas yang bersangkutan untuk mempertahankan budaya, bahasa, atau agamanya sendiri. Dengan demikian, mungkin diperlukan juga langkah-langkah positif oleh Negara-negara guna melindungi identitas suatu kelompok minoritas dan hak-hak yang dimiliki oleh anggota kelompok minoritas tersebut untuk menikmati dan mengembangkan budaya dan bahasa mereka, serta untuk mempraktikkan agamanya, dalam masyarakat bersama-bersama dengan anggota-anggota lain dalam kelompoknya. Berkaitan dengan hal ini, harus diamati bahwa langkah-langkah positif semacam itu harus menghormati ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ayat 1 dan pasal 26 dari Kovenan, baik dalam hal perlakuan antara kelompok-kelompok minoritas yang berbeda-beda dan perlakuan antara orang-orang yang berasal dari kelompok-kelompok minoritas dengan mereka yang berasal dari kelompok penduduk yang umum. Namun, sejauh langkah-langkah tersebut ditujukan untuk memperbaiki kondisi yang mencegah atau memperburuk penikmatan atas hak-hak yang dijamin oleh pasal 27, maka langkah-langkah tersebut mencerminkan sikap pembedaan yang sah berasarkan Kovenan, dengan syarat bahwa langkah-langkah tersebut dilakukan atas dasar kriteria-kriteria yang beralasan dan dibuat secara obyektif.

7. Berkaitan dengan pelaksanaan hak atas budaya yang dilindungi oleh pasal 27, Komite mengamati bahwa budaya terlihat dalam berbagai bentuk, termasuk suatu cara hidup tersendiri yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya tanah, khususnya dalam hal masyarakat hukum adat. Termasuk dalam hak ini, antara lain, kegiatan-kegiatan tradisional seperti mencari ikan dan berburu, serta hak untuk hidup dalam reservasi-reservasi yang dilindungi oleh hukum. Penikmatan atas hak-hak ini membutuhkan langkah-langkah perlindungan hukum yang bersifat positif serta langkah-langkah untuk menjamin partisipasi anggota-anggota kelompok masyarakat minoritas yang efektif dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi mereka.

8. Komite mengamati bahwa tidak satu pun dari hak yang dilindungi oleh pasal 27 dari Kovenan dapat dilaksanakan secara sah dalam suatu cara yang tidak konsisten dengan ketentuan-ketentuan lain dalam Kovenan.

9. Komite menyimpulkan bahwa pasal 27 berkaitan dengan hak-hak di mana perlindungan mewajibkan tugas-tugas khusus bagi Negara-negara Pihak. Perlindungan atas hak-hak ini ditujukan pada upaya untuk menjamin keberlangsungan hidup dan keberlanjutan pengembangan identitas budaya, agama, dan sosial kelompok minoritas yang bersangkutan, yang oleh karenanya memperkaya komposisi masyarakat secara keseluruhan. Dengan demikian, Komite mengamati bahwa hak-hak ini harus dilindungi dengan berbagai cara dan tidak boleh dibingungkan dengan hak-hak individu lainnya yang termuat dalam Kovenan. Oleh karena itu, Negara-negara Pihak memiliki suatu kewajiban untuk menjamin bahwa pelaksanaan hak-hak ini sepenuhnya dilindungi dan Negara-negara Pihak harus menunjukkan dalam laporan-laporan mereka tentang langkah-langkah yang telah mereka adopsi untuk mencapai hal tersebut.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 24 (52)

Komentar Umum tentang Persoalan-persoalan Berkaitan dengan Pembatasan yang Dilakukan Setelah Ratifikasi atau Aksesi terhadap Kovenan atau Protokol Opsionalnya, atau yang Berhubungan dengan Deklarasi Berdasarkan Pasal 41 Kovenan

Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. CCPR/21/Rev.1/Add.6 (1994)[1]

1. Per-tanggal 1 November 1994, 46 dari 127 Negara Pihak pada Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, di antara mereka sendiri, telah membuat 150 pembatasan yang bervariasi atas penerimaan mereka pada kewajiban-kewajiban berdasarkan Kovenan. Beberapa dari pembatasan ini termasuk kewajiban untuk menyediakan dan menjamin hak-hak khusus dalam Kovenan. Beberapa pembatasan yang lainnya lebih bersifat umum, seringkali ditujukan untuk menjamin keberlangsungan beberapa ketentuan hukum domestik yang bersifat sangat penting. Kemudian, beberapa pembatasan juga ditujukan pada pengakuan atas kompetensi Komite. Jumlah pembatasan, isi dan ruang lingkupnya dapat memperlemah pelaksanaan Kovenan secara efektif dan cenderung memperlemah penghormatan terhadap kewajiban-kewajiban Negara-negara Pihak. Adalah penting bagi Negara-negara Pihak untuk mengetahui dengan tegas bahwa kewajiban-kewajiban mereka, dan juga Negara-negara Pihak lain, telah sepenuhnya dilaksanakan. Dan Komite, dalam melaksanakan tugasnya berdasarkan pasal 40 Kovenan atau berdasarkan Protokol Opsional, harus mengetahui apakah suatu Negara diikat oleh suatu kewajiban khusus dan sampai sejauh mana ikatan tersebut. Dengan demikian perlu untuk ditentukan apakah suatu pernyataan yang bersifat unilateral merupakan suatu pembatasan atau suatu deklarasi tentang pemahaman dan juga perlu ditentukan mengenai penerimaan dan dampak dari pernyataan tersebut.

2. Demi alasan-alasan ini, Komite telah mempertimbangkan pentingnya untuk mendiskusikan persoalan-persoalan tentang hukum internasional dan kebijakan hak asasi manusia dalam suatu Komentar Umum. Komentar Umum tersebut mengidentifikasi prinsip-prinsip hukum internasional yang berlaku untuk membuat suatu pembatasan dan yang membuat pembatasan tersebut dapat diterima melalui suatu pengujian serta interpretasi terhadap tujuannya. Komentar Umum ini membahas mengenai peran Negara-negara Pihak berkaitan dengan pembatasan-pembatasan yang dilakukan oleh Negara-negara lain. Komentar Umum ini juga membahas mengenai peran Komite berkaitan dengan pembatasan-pembatasan. Kemudian, Komentar Umum ini juga memastikan bahwa rekomendasi-rekomendasi yang diberikan kepada Negara-negara Pihak dalam meninjau suatu pembatasan dan kepada Negara-negara yang belum menjadi Negara Pihak mengenai pertimbangan-pertimbangan dalam hal kebijakan hukum dan hak asasi manusia yang harus diingat ketika mereka sedang mempertimbangkan untuk meratifikasi atau mengaksesi dengan pembatasan-pembatasan tertentu.

1. Diadopsi oleh Komite pada pertemuannya yang ke-1382 (sesi kelima puluh dua) pada 2 November 1994.

3. Tidak selalu mudah untuk membedakan suatu pembatasan dari suatu deklarasi berkaitan dengan pemahaman suatu Negara atas interpretasi suatu ketentuan, atau bentuk suatu pernyataan tentang kebijakan. Harus diberikan pertimbangan pada niat suatu Negara, ketimbang pada bentuk instrumennya itu sendiri. Jika suatu pernyataan, apa pun nama atau judulnya, bertujuan untuk mengeluarkan atau memodifikasi dampak legal dari suatu perjanjian dalam penerapannya di suatu Negara, maka pernyataan tersebut adalah suatu pembatasan.[2] Di lainpihak, jika pernyataan yang disebut sebagai pembatasan itu hanyalah berupa pemahaman suatu Negara terhadap suatu ketentuan tetapi tidak mengeluarkan atau memodifikasi ketentuan tersebut dalam penerapannya di Negara yang bersangkutan, maka pada kenyataannya, pernyataan tersebut bukan merupakan pembatasan.

4. Kemungkinan untuk membuat pembatasan dapat mendorong Negara-negara yang beranggapan bahwa mereka mengalami kesulitan dalam menjamin semua hak yang diatur dalam Kovenan ketika harus menerima kewajiban-kewajiban umum dalam instrumen tersebut. Pembatasan dapat menjadi fungsi yang berguna yang memampukan Negara-negara untuk mengadaptasikan elemen-elemen khusus dalam hukum mereka agar sesuai dengan hak-hak setiap orang yang diatur oleh Kovenan. Namun, secara prinsip ada keinginan bahwa Negara-negara menerima seluruh kewajiban yang ada, karena norma-norma hak asasi manusia merupakan pernyataan hukum dari hak-hak penting yang dimiliki oleh setiap orang sebagai umat manusia.

5. Kovenan tidak melarang pembatasan maupun mengijinkan bentuk apa pun dari pembatasan. Hal yang sama juga berlaku bagi Protokol Opsional pertama. Namun, Protokol Opsional Kedua menyatakan dalam pasal 1 ayat 1-nya, bahwa "Pembatasan tidak diperkenankan pada Protokol ini, kecuali pembatasan yang dilakukan pada saat ratifikasi atau aksesi yang mengatur tentang pemberlakuan hukuman mati pada saat perang, berdasarkan keyakinan bahwa suatu kejahatan militer telah dilakukan pada masa peperangan". Ayat 2 dan ayat 3 mengatur tentang prosedur yang harus dilakukan berkaitan dengan kewajiban tersebut.

6. Tidak terdapatnya larangan untuk melakukan pembatasan bukan berarti bahwa setiap pembatasan itu diperbolehkan. Persoalan pembatasan berdasarkan kovenan dan Protokol Opsional pertama diatur oleh hukum internasional. Pasal 19 ayat (3) Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian memberikan panduan yang relevan.[3] Pasal ini menyatakan bahwa jika suatu pembatasan tidak dilarang oleh perjanjian yang bersangkutan atau jika pembatasan tersebut masuk dalam kategori yang diperbolehkan, maka suatu negara dapat melakukan pembatasan sejauh hal tersebut sesuai dengan tujuan perjanjian yang bersangkutan. Namun demikian, tidak seperti halnya beberapa perjanjian hak asasi manusia lainnya, Kovenan tidak memasukkan rujukan khusus mengenai pengujian berdasarkan tujuan sebagaimana disebutkan di atas, yaitu bahwa pengujian tersebut mengatur persoalan pengartian atau interpretasi dan penerimaan terhadap pembatasan yang dibuat.

2. Pasal 2 ayat (1) poin (d), Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian 1969.

3. Walaupun Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian diselesaikan pada 1969 dan diberlakukan pada 1980, - yaitu setelah masa berlaku Kovenan – ketentuan-ketentuannya mencerminkan hukum internasional secara umum mengenai hal ini sebagaimana telah ditegaskan oleh Pengadilan Pidana Internasional (*International Court of Justice*) dalam Reservations to the Genocide Convention Case of 1951.

7. Dalam suatu instrumen yang memuat secara tegas tentang banyak hak sipil dan politik, setiap salah satu dari banyak pasal tersebut, serta hubungan di antara pasal-pasal tersebut, menjamin tujuan dari Kovenan. Tujuan Kovenan adalah untuk menciptkan standar-standar hak asasi manusia yang mengikat secara hukum dengan mendefinisikan hak-hak sipil dan politik tertentu dan menempatkannya dalam suatu kerangka kewajiban yang mengingat secara hukum bagi Negara-negara yang meratifikasinya; dan untuk menyediakan suatu mekanisme pengawasan yang efektif terhadap pelaksanaan kewajiban-kewajiban tersebut.

8. Pembatasan-pembatasan yang melanggar norma-norma dogmatis adalah tidak sesuai dengan tujuan Kovenan. Walaupun perjanjian-perjanjian yang hanya berupa pertukaran kewajiban antara Negara-negara mengijinkan mereka untuk melakukan pembatasan seperti misalnya penerapan aturan-aturan hukum internasional yang bersifat umum, namun tidak demikian halnya dengan perjanjian-perjanjian hak asasi manusia yang memberikan keuntungan pada orang-orang yang berada dalam yurisdiksi mereka. Dengan demikian, ketentuan-ketentuan dalam Kovenan yang mencerminkan hukum kebiasaan internasional (dan suatu *fortiori* ketika ketentuan-ketentuan tersebut memiliki karakter sebagai norma-norma yang dogmatis) tidak boleh menjadi subyek pembatasan. Dengan demikian, suatu Negara tidak boleh melakukan pembatasan terhadap hak yang berkaitan dengan perbudakan, penyiksaan, perlakuan atau penghukuman orang dengan kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia, perampasan hidup orang lain secara sewenang-wenang, penangkapan dan penahanan orang lain secara sewenang-wenang, penyangkalan terhadap kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama, asumsi praduga tak bersalah, penghukuman mati terhadap perempuan hamil atau anak-anak, pengajuran kebencian nasional, rasial, atau keagamaan, penyangkalan atas hak untuk menikah bagi orang-orang yang sudah mencapai usia perkawinan, atau penyangkalan atas hak kelompok minoritas untuk menikmati budayanya sendiri, menjalankan dan mengamalkan agamanya sendiri, atau menggunakan bahasanya sendiri. Dan walaupun pembatasan terhadap beberapa ketentuan khusus serperti pasal 14 dapat diterima, namun pembatasan terhadap hak atas pengadilan yang adil tidak boleh dilakukan.

9. Dalam menerapkan pengujian yang lebih umum bagi tujuan Kovenan, Komite mencatat bahwa, misalnya, pembatasan terhadap pasal 1 yang telah menyangkal hak orang-orang untuk menentukan status politiknya sendiri dan untuk mengejar pembangunan ekonomi, sosial, dan budayanya, menjadi tidak sesuai dengan tujuan Kovenan. Hal yang sama, suatu pembatasan terhadap kewajiban untuk menghormati dan menjamin hak-hak atas dasar diskriminasi (pasal 2 ayat (1)) menjadi tidak bisa diterima. Negara juga tidak boleh melakukan pembatasan suatu kewajiban untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan di tingkat domestik guna memberikan dampak pada Kovenan (pasal 2 ayat (2)).

10. Komite telah lebih jauh memeriksa apakah kategori-kategori pembatasan dapat bertentangan dengan pengujian akan "tujuan" Kovenan. Khususnya, harus dipertimbangkan apakah pembatasan terhadap ketentuan-ketentuan Kovenan yang bersifat tidak bisa dikurangi (*non-derogable*) tersebut sesuai dengan tujuan Kovenan itu sendiri. Walaupun tidak terdapat hirarki pentingnya hak-hak yang diatur dalam Kovenan, pelaksanaan beberapa hak tidak boleh dihambat, bahkan dalam kondisi darurat nasional. Hal ini menggarisbawahi sangat pentingnya hak-hak yang tidak dapat dikurangi (*non-derogable*). Namun tidak semua hak memiliki arti yang sangat penting, seperti misalnya pasal 9

dan pasal 27 Kovenan, dibuat menjadi *non-derogable*. Salah satu alasan bagi hak-hak tertentu untuk dijadikan *non-derogable* adalah karena hambatan terhadap pelaksanaannya tidak relevan dengan legitimasi kontrol dari kondisi darurat nasional suatu negara (misalnya, tidak boleh dipenjara karena utang-piutang, di pasal 11). Alasan lainnya adalah bahwa derogasi bisa saja tidak dimungkinkan (seperti misalnya, kebebasan berkeyakinan). Pada saat yang sama, beberapa ketentuan bersifat tidak bisa dikurangi (*non-derogable*) pada dasarnya karena tanpa ketentuan-ketentuan tersebut tidak akan ada aturan hukum (*rule of law*). Pembatasan terhadap ketentuan-ketentuan dalam pasal 4 misalnya, yang mewajibkan adanya suatu keseimbangan antara kepentingan Negara dengan hak-hak individu dalam kondisi darurat, berada dalam kategori ini. Kemudian, beberapa hak yang bersifat tidak bisa dikurangi (*non-derogable*), yang dalam keadaan apa pun tidak bisa dipembatasan karena statusnya sebagai norma-norma yang absolut, juga memiliki karakter ini – sebagai contoh, pelarangan atas penyiksaan dan perampasan hidup secara sewenang-wenang.[4] Karena tidak ada korelasi langsung antara pembatasan dengan ketentuan-ketentuan yang bersifat tidak bisa dikurangi (*non-derogable*), dan pembatasan-pembatasan yang bertentangan dengan tujuan Kovenan, maka Negara memiliki tanggung jawab yang berat jika harus melakukan pembatasan tersebut.

11. Kovenan terdiri dari tidak hanya hak-hak tertentu, tetapi juga jaminan-jaminan pendukung yang penting. Jaminan-jaminan ini menyediakan suatu kerangka untuk menjamin hak-hak yang diatur dalam Kovenan dan oleh karenanya penting untuk mencapai tujuan Kovenan. Beberapa jaminan tersebut bekerja di tingkat nasional dan beberapa jaminan lainnya bekerja di tingkat internasional. Oleh karena itu, pembatasan yang dirancang untuk menghilangkan jaminan-jaminan ini tidak diperkenankan. Dengan demikian, Negara tidak boleh membuat pembatasan terhadap pasal 2 ayat 3 Kovenan, yang menunjukkan bahwa Negara berniat untuk tidak menyediakan upaya pemulihan bagi pelanggaran hak asasi manusia. Jaminan-jaminan tersebut juga merupakan bagian yang integral dari struktur Kovenan dan mendukung pelaksanaannya secara efektif. Kovenan juga membayangkan adanya, untuk mencapai keberhasilan tujuannya, peran monitoring dari Komite. Pembatasan yang bertujuan untuk menghindari elemen dasar dalam rancangan Kovenan ini, yang juga ditujukan untuk menjamin penikmatan hak-hak yang diatur di dalamnya, tidak sesuai dengan tujuan Kovenan. Negara tidak boleh melakukan pembatasan terhadap sautu hak yang tidak dicantumkan dalam laporannya dan meminta agar hal tersebut dipertimbangkan oleh Komite. Peran Komite berdasarkan Kovenan, baik berdasarkan pasal 40 atau pun berdasarkan Protokol Opsional, termasuk mengintepretasikan ketentuan-ketentuan dalam Kovenan dan membangun suatu yurisprudensi. Berarti, pembatasan yang menolak kompetensi Komite untuk mengintepretasikan berbagai persyaratan dalam ketentuan-ketentuan Kovenan akan menjadi bertentangan dengan tujuan dari perjanjian tersebut.

12. Maksud dari Kovenan adalah bahwa agar hak-hak yang tercantum di dalamnya dapat dijamin bagi semua orang yang berada dalam yurisdiksi Negara Pihak. Untuk itu diperlukan adanya bantuan tertentu. Hukum-hukum nasional mungkin harus diperbaiki atau dimodifikasi selayaknya agar dapat mencerminkan persyaratan-persyaratan Kovenan; dan mekanisme di tingkat domestik harus dapat melaksanakan hak-hak dalam Kovenan di tingkat lokal. Pembatasan seringkali mengungkapkan kecenderungan Negara yang tidak ingin mengubah suatu hukum tertentu. Dan kecenderungan

4. Pembatasan-pembatasan telah dilakukan baik bagi pasal 6 maupun pasal 7, tetapi bukan pembatasan terhadap hak untuk bebas dari penyiksaan atau perampasan hak untuk hidup secara sewenang-wenang.

tersebut terkadang ditingkatkan ke kebijakan umum. Salah satu kekhawatiran utama adalah semakin banyaknya pembatasan yang formulasinya pada dasarnya membuat semua hak yang diatur dalam Kovenan menjadi tidak efektif sehinggamembutuhkan perubahan dalam hukum nasional guna menjamin kesesuaian dengan kewajiban-kewajiban Kovenan. Dengan demikian, tidak satu pun hak atau kewajiban internasional yang diterima oleh Negara tersebut. Dan ketika tidak terdapat ketentuan-ketentuan yang dapat menjamin bahwa hak-hak dalam Kovenan dapat dituntut di pengadilan di tingkat di domestik, dan kemudian, tidak adanya kemungkinan untuk melakukan pengaduan individual (*individual complaint*) kepada Komite berdasarkan Protokol Opsional pertama, maka semua elemen utama dari jaminan Komite telah dikeluarkan.

13. Persoalan yang muncul adalah mengenai apakah pembatasan diijinkan oleh Protokol Opsional Pertama, dan jika diijinkan apakah pembatasan tersebut bertentangan dengan tujuan Kovenan atau Protokol Opsional pertama itu sendiri. Jelas bahwa Protokol Opsional pertama adalah merupakan perjanjian internasional tersendiri, yang berbeda dari Kovenan tetapi berhubungan erat dengan Kovenan. Tujuannya adalah untuk mengakui kompetensi Komite dalam menerima dan mempertimbangkan komunikasi-komunikasi dari individu-individu yang menyatakan dirinya sebagai korban pelanggaran atas hak-hak yang diakui dalam Kovenan yang dilakukan oleh suatu Negara Pihak. Negara-negara menerima hak-hak individual yang subtantif dengan merujuk pada Kovenan, dan bukan Protokol Opsional pertama. Fungsi dari Protokol Opsional Pertama adalah untuk mengijinkan adanya pengaduan-pengaduan berkaitan dengan hak-hak tersebut agar dapat diuji di hadapan Komite. Dengan demikian, pembatasan terhadap kewajiban suatu Negara untuk menghormati dan menjamin suatu hak yang tercantum dalam Kovenan, yang dibuat berdasarkan Protokol Opsional pertama ketika hal tersebut tidak dilakukan sebelumnya atas hak yang sama berdasarkan Kovenan, maka hal tersebut tidak mempengaruhi tugas Negara untuk tunduk pada kewajiban-kewajiban substantifnya. Tidak boleh dilakukan pembatasan terhadap Kovenan dengan menggunakan Protokol Opsional sebagai kendaraannya, namun pembatasan semacam itu akan digunakan guna menjamin bahwa ketaatan Negara pada kewajibannya mungkin tidak diuji oleh Komite berdasarkan Protokol Opsional pertama. Dan karena tujuan dari Protokol Opsional pertama adalah untuk mengijinkan hak-hak yang diwajibkan pada Negara berdasarkan Kovenan agar dapat diuji di hadapan Komite, maka pembatasan yang mencoba untuk menghindari hal tersebut akan bertentangan dengan tujuan dari Protokol Opsional pertama, kalaupun tidak bertentangan dengan Kovenan. Pembatasan atas kewajiban substantif yang dilakukan pertama kalinya berdasarkan Protokol Opsional pertama kelihatannya akan menjadi cerminan keinginan Negara yang bersangkutan untuk menghindari Komite menyatakan pandangannya berkaitan dengan pasal tertentu Kovenan dalam kasus individual.

14. Komite menganggap bahwa pembatasan berkaitan dengan prosedur yang diwajibkan berdasarkan Protokol Opsional pertama tidak sesuai dengan tujuannya. Komite harus mengontrol prosedurnya sendiri sebagaimana dinyatakan secara khusus dalam Protokol Opsional dan peraturan tata tertibnya. Namun, pembatasan telah ditujukan untuk membatasi kompetensi Komite untuk bertindak dan membatasi peristiwa-peristiwa yang terjadi setelah masa berlaku Protokol Opsional pertama tersebut di Negara yang bersangkutan. Dalam pandangan Komite, hal ini bukan merupakan pembatasan tetapi kemungkinan besar merupakan suatu pernyataan yang sesuai dengan kompetensi ratione temporis yang normal. Pada saat yang bersamaan, Komite menegaskan kompentensinya, bahkan dalam menghadapi pernyataan atau pengamatan semacam itu, yaitu ketika peristiwa atau

tindakan yang terjadi sebelum tanggal masa berlaku Protokol Opsional pertama memiliki dampak atas hak-hak korban setelah tanggal tersebut. Pembatasan dilakukan yang secara efektif telah menambah dasar ketidak-penerimaannya (*inadmissibility*) berdasarkan pasal 5 ayat 2, dengan meniadakan pemeriksaan suatu komunikasi ketika hal yang sama telah diperiksa oleh prosedur lain yang serupa. Sejauh kewajiban yang paling mendasar adalah untuk menjamin peninjauan terhadap hak asasi manusia individual oleh pihak ketiga yang independen, maka, ketika hak yang sesuai dengan hukum dan persoalan yang menjadi subyek adalah sama dengan yang berdasarkan Kovenan dan instrumen internasional lainnya, Komite memandang bahwa pembatasan semacam itu tidak melanggar tujuan Protokol Opsional pertama.

15. Tujuan utama Protokol Opsional Kedua adalah untuk memperluas ruang lingkup kewajiban-kewajiban substantive berdasarkan Kovenan, karena kewajiban-kewajiban tersebut berkaitan dengan hak untuk hidup. Dengan melarang dan menghapuskan hukuman mati.[5] Protokol Opsional ini memiliki ketentuannya sendiri mengenai pembatasan, yang sangat menentukan apa saja yang diperbolehkan. Pasal 2 ayat 1 menyatakan bahwa hanya satu kategori pembatasan yang diperbolehkan, yaitu ketentuan mengenai pemberlakuan hukuman mati pada saat perang berdasarkan keyakinan bahwa suatu kejahatan militer telah dilakukan pada masa peperangan. Dua kewajiban prosedural harus dilakukan oleh Negara-negara Pihak yang ingin melakukan pembatasan semacam itu. Pasal 2 ayat 1 mewajibkan Negara tersebut untuk memberitahukan Sekretaris Jenderal, pada saat melakukan ratifikasi atau aksesi, mengenai ketentuan yang relevan dalam peraturan perundang-undangan nasionalnya yang berlaku pada masa peperangan. Hal ini jelas-jelas ditujukan pada tujuan spesifikasi dan transparansi dan dalam pandangan Komite, suatu pembatasan yang disengaja yang tidak didampingi oleh informasi semacam itu tidak memiliki dampak hukum. Pasal 2 ayat 3 mewajibkan suatu Negara yang melakukan pembatasan semacam itu untuk memberitahukan Sekretaris Jenderal tentang tanggal mulai dan tanggal berakhirnya kondisi darurat perang yang diberlakukan di wilayahnya. Dalam pandangan Komite, tidak satu pun Negara dapat melakukan pembatasan (yaitu melakukan hukuman mati pada saat perang yang dianggap sah secara hukum) kecuali jika Negara tersebut telah memenuhi persyaratan prosedural sesuai dengan pasal 2 ayat 3.

16. Komite menganggap penting untuk menentukan badan mana yang memiliki kewenangan legal untuk menentukan apakah suatu pembatasan tertentu sesuai dengan tujuan Kovenan. Sedangkan untuk perjanjian internasional pada umumnya, Pengadilan Pidana Internasional (*International Court of Justice*) telah menyatakan dalam *Reservations to the Genocide Convention Case* (1951) bahwa Negara yang berkeberatan dengan suatu pembatasan atas dasar ketidaksesuaian dengan tujuan suatu perjanjian dapat, dengan cara mengajukan keberatan, menyatakan bahwa perjanjian tidak memiliki dampak antara dirinya dengan Negara yang melakukan pembatasan. Pasal 20 ayat 4 Kovensi Wina tentang Hukum Perjanjian 1969 memuat ketentuan-ketentuan yang relevan dengan hal penerimaan dan keberatan atas pembatasan-pembatasan. Hal ini menyediakan kesempatan bagi suatu Negara untuk mengajukan keberatan atas pembatasan yang dibuat oleh Negara lain. Pasal 21 mengatur tentang dampak hukum pada pernyataan keberatan Negara-negara atas pembatasan yang dibuat oleh Negara-negara lain. Pada dasarnya, suatu pembatasan mencegah pelaksanaan ketentuan yang dibatasi antara negara yang melakukan pembatasan dengan Negara-negara lain;

5. Kompetensi Komite berkaitan dengan perluasan kewajiban ini ditentukan oleh pasal 5 – yang merupakan subyek bagi suatu bentuk pembatasan yang secara otomatis diberikan pada kompetensi ini yang dapat dibatasi melalui suatu mekanisme pernyataan yang dibuat pada saat ratifikasi atau aksesi.

dan suatu oleh karenanya pernyataan keberatan mengarah pada pelaksanaan suatu pembatasan antara Negara yang melakukan pembatasan dengan Negara yang menyatakan keberatannya hanya jika tidak ada yang menyatakan keberatan terhadapnya.

17. Sebagaimana dijelaskan di atas, Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian yang memberikan definisi tentang pembatasan serta penerapan pengujian tujuan dalam hal tidak adanya ketentuan-ketentuan khusus mengenai hal ini. Namun, Komite percaya bahwa ketentuan-ketentuan tentang peran pernyataan keberatan Negara berkaitan dengan pembatasan adalah tidak tepat untuk menangani persoalan akibat pembatasan terhadap perjanjian hak asasi manusia. Perjanjian-perjanjian semacam itu, dan khususnya Kovenan, bukan merupakan suatu *web* pertukaran kewajiban bersama antarNegara. Komite mengkhawatirkan pemberian hak-hak pada individu. Prinsip resiprositas antarNegara tidak memiliki tempat di sini, kecuali dalam konteks terbatas berkaitan dengan pembatasan terhadap deklarasi mengenai kompetensi Komite berdasarkan pasal 41. Dan karena pelaksanaan aturan-aturan klasik mengenai pembatasan sangat tidak layak bagi Kovenan, maka Negara-negara seringkali tidak melihat adanya kepentingan hukum dalam atau kebutuhan untuk mengajukan keberatan atas pembatasan-pembatasan. Tidak adanya protes oleh Negara-negara tidak menunjukkan bahwa suatu pembatasan sesuai ataupun tidak sesuai dengan tujuan Kovenan. Beberapa Negara telah mengajukan keberatan atas pembatasan, walaupun bukan oleh Negara-negara lainnya, atas dasar yang tidak selalu disebutkan: ketika suatu keberatan dibuat, keberatan tersebut seringkali tidak menyebutkan secara spesifik konsekuensi hukum, atau bahkan mengindikasikan bahwa pihak yang mengajukan keberatan tidak menganggap bahwa Kovenan tidak berlaku antara pihak-pihak yang bersangkutan. Singkatnya, pola ini begitu tidak jelas sehingga tidak aman untuk mengasumsikan bahwa suatu Negara yang tidak mengajukan keberatan berpikir bahwa suatu pembatasan tertentu dapat diterima. Dalam pandangan Komite, karena karakter khusus Kovenan sebagai perjanjian hak asasi manusia, maka perjanjian ini terbuka bagi pertanyatan tentang dampak keberatan yang diajukan oleh Negara-negara. Namun, suatu keberatan atas pembatasan yang dibuat oleh Negara-negara dapat memberikan panduan bagi Komite dalam mengintepretasi-kan kesesuaiannya dengan tujuan Kovenan.

18. Oleh karena itu menjadi tugas Komite untuk menentukan apakah suatu pembatasan tertentu sesuai dengan tujuan Komite. Hal ini sebagian dikarenakan, sebagaimana dinyatakan sebelumnya, hal ini bukan merupakan tugas yang sepantasnya dari Negara-negara Pihak berkaitan dengan perjanjian-perjanjian hak asasi manusia, dan sebagian dikarenakan hal ini merupakan suatu tugas yang tidak bisa dihindari oleh Komite dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Dalam rangka mengetahui ruang lingkup tugasnya untuk memeriksa ketaatan Negara berdasarkan pasal 40 atau suatu komunikasi berdasarkan Protokol Opsional pertama, maka Komite perlu membuat tinjauan tentang kesesuaian suatu pembatasan dengan tujuan Kovenan dan dengan hukum internasional pada umumnya. Karena karakter khusus perjanjian hak asasi manusia, maka kesesuaian suatu pembatasan terhadap tujuan Kovenan harus dibuat secara obyektif dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum, dan Komite memiliki kemampuan untuk melakukan tugas ini. Konsekuensi normal dari tidak diterimanya suatu pembatasan bukanlah bahwa Kovenan tidak akan memiliki dampak sama sekali bagi pihak yang melakukan pembatasan. Namun, pembatasan semacam itu akan berakibat buruk dalam arti bahwa Kovenan akan berlaku bagi pihak yang melakukan pembatasan tanpa memperoleh keuntungan dari pembatasan tersebut.

19. Pembatasan harus spesifik dan transparan, sehingga Komite, mereka yang berada dalam yurisdiksi Negara yang melakukan pembatasan, dan Negara-negara Pihak lainnya mendapatkan kejelasan tentang apakah ketaatan pada kewajiban-kewajiban hak asasi manusia telah dilakukan atau tidak. Oleh karenanya, pembatasan tidak boleh bersifat umum, tetapi harus merujuk pada ketentuan tertentu dalam Kovenan dan mengindikasikan ruang lingkup hubungannya dengan tepat. Dalam mempertimbangkan kesesuaian pembatasan dengan tujuan Kovenan, Negara-negara harus mempertimbangkan keseluruhan dampak pembatasan tersebut sebagai suatu kelompok, serta dampak setiap pembatasan terhadap integritas Kovenan, yang harus tetap menjadi pertimbangan utama. Negara-negara tidak boleh membuat terlalu banyak pembatasan yang membuatnya hanya menerima sedikit kewajiban hak asasi manusia, dan bukan Kovenan sebagai suatu keseluruhan. Agar pembatasan tidak mengarah pada tidak tercapainya standar hak asasi manusia secara berkesinambungan, maka pembatasan-pembatasan tidak boleh mengurangi secara sistematis kewajiban yang harus dilakukan sampai pada standar hukum nasional yang tidak terlalu menuntut. Selain itu, deklarasi atau pembatasan juga tidak boleh mengurangi arti otonom dari kewajiban-kewajiban Kovenan dengan menyatakan bahwa kewajiban-kewajiban tersebut sama dengan, atau bahwa mereka hanya diterima karena mereka sama dengan, ketentuan-ketentuan hukum yang ada di tingkat domestik. Negara-negara tidak boleh, melalui pembatasan atau deklarasi, mencoba untuk menentukan bahwa arti suatu ketentuan bagi Kovenan adalah sama dengan yang diberikan oleh suatu unit dalam badan perjanjian internasional lainnya.

20. Negara-negara harus membuat prosedur-prosedur untuk menjamin bahwa setiap pembatasan yang diusulkan sesuai dengan tujuan Kovenan. Negara yang menyatakan suatu pembatasan seharusnya menunjukkan peraturan perundang-undangan atau praktik-praktik di tingkat domestik secara tepat yang dipercayai tidak sesuai dengan kewajiban Kovenan yang dibatasi tersebut; dan menjelaskan jangka waktu yang dibutuhkannya untuk menyesuaikan hukum dan praktiknya agar sesuai dengan Kovenan, atau mengapa Negara tersebut tidak mampu menyesuaikan hukum dan praktik di tingkat domestiknya agar sesuai dengan Kovenan. Negara-negara juga harus menjamin bahwa kebutuhan untuk mempertahankan pembatasan ditinjau secara berkala, dengan mempertimbangkan setiap pengamatan dan rekomendasi yangd dibuat oleh Komite pada saat pemeriksaan terhadap laporan-laporan mereka. Pembatasan harus ditarik sesegera mungkin. Laporan-laporan kepada Komite harus memuat informasi mengenai tindakan apa yang telah diambil untuk meninjau, mempertimbangkan kembali, atau menarik pembatasan.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 26 (61)

Komentar Umum Berdasarkan Pasal 40 Ayat 4 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik
(Sesi ke-1610) Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. CCPR/21/Rev.1/Add.7 (1996)

1. Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik tidak memuat ketentuan apa pun mengenai pengakhiran (*termination*) dan pengaduan (*denunciation*) atau penarikan-mundur (*withdrawal*). Sebagai akibatnya, kemungkinan tentang pengakhiran, pengaduan, atau penarikan-mundur harus dipertimbangkan dalam kerangka aturan-aturan yang berlaku dari hukum kebiasaan internasional yang dicerminkan dalam Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian. Berdasarkan hal ini, Kovenan tidak menjadi subyek pengaduan atau penarikan-mundur kecuali jika telah disepakati bahwa pihak-pihak yang terlibat berkeinginan untuk mengajukan kemungkinan akan pengaduan atau penarikan-mundur atau suatu hak untuk melakukan hal tersebut dinyatakan secara implisit dalam sifat perjanjian yang bersangkutan.

2. Bahwa Negara-negara Pihak pada Kovenan tidak mengakui adanya kemungkinan untuk mengajukan kritik (*denunciation*) dan bahwa Kovenan bukan hanya sekadar kesalahpahaman mereka untuk menanggalkan referensi pada pengajuan kritik (*denunciation*) ditunjukkan oleh kenyataan bahwa pasal 14 (2) Kovenan mengijinkan suatu Negara Pihak untuk menarik diri dari penerimaannya terhadap kompetensi Komite untuk memeriksa komunikasi antar-Negara dengan membuat pemberitahuan yang selayaknya terhadap dampak tersebut namun tidak ada satu pun ketentuan untuk mengajukan kritik terhadap atau menarik diri dari Kovenan itu sendiri. Kemudian, Protokol Opsional pada Kovenan, yang dinegosiasikan dan diadopsi secara bersamaan dengan Kovenan, mengijinkan Negara-negara Pihak untuk mengkritisinya. Sebagai tambahan, berdasarkan perbandingan, Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial yang diadopsi setahun sebelum Kovenan, secara nyata mengijinkan adanya kritik terhadap Konvensi. Oleh karenanya dapat disimpulkan bahwa para perancang Kovenan secara sengaja bermaksud untuk mengeluarkan kemungkinan untuk pengajuan kritik (*denunciation*). Kesimpulan yang sama berlaku bagi Protokol Opsional Kedua yang dalam perancangannya pengajuan kritik (*denunciation*) dengan sengaja dihilangkan.

3. Kemudian, jelas bahwa Kovenan buka merupakan suatu jenis perjanjian yang, berdasarkan sifatnya, menunjukkan secara tidak langsung tentang hak atas pengajuan kritis (*denunciation*). Bersama dengan Kovenan Internasionl tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya yang dipersiapkan dan diadopsi secara bersamaan, Kovenan mengkodifikasi dalam bentuk perjanjian hak asasi manusia universal yang terdapat dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, ketiga instrumen tersebut seringkali dirujuk sebagai "Hukum Utama Hak Asasi Manusia Internasional" ("*International Bill of Human Rights*"). Dengan demikian, Kovenan tidak memiliki karakter sementara yang biasanya dimiliki

oleh perjanjian-perjanjian di mana suatu hak untuk mengajukan kritik (*denunciation*) diberikan, walaupun tidak terdapat ketentuan khusus yang memiliki dampak demikian.

4. Hak-hak yang terdapat dalam Kovenan dimiliki oleh orang-orang yang hidup di wilayah suatu Negara Pihak. Komite Hak Asasi Manusia secara konsisten telah beranggapan, sebagimana dibuktikan oleh praktik-praktiknya selama ini, bahwa ketika orang-orang diberikan perlindungan oleh hak-hak berdasarkan Kovenan, maka perlindungan tersebut melekat pada wilayah tersebut dan terus dimiliki oleh orang-orang tersebut, walaupun terjadi perubahan dalam Pemerintahan di Negara Pihak, termasuk penarikan diri dari keanggotaan lebih dari satu Negara atau serangkaian Negara atau tindakan-tindakan berikutnya dari Negara Pihak yang dirancang untuk memisahkan dirinya dari hak-hak yang dijamin oleh Kovenan.

5. Oleh karenanya, Komite dengan tegas berdasarkan hukum internasional tidak mengijinkan suatu Negara yang telah meratifikasi atau mengaksesi Kovenan untuk mengajukan kritik atau menarik diri dari Kovenan tersebut.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 27

Kebebasan untuk Bergerak (Pasal 12)
Diadopsi pada pertemuan ke-1783 (sesi keenam puluh tujuh) pada 18 Oktober 1999
Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999)

1. Kebebasan untuk bergerak merupakan kondisi yang tidak terlepaskan dari pengembangan pribadi seseorang. Kebebasan ini berhubungan dengan hak-hak lain yang terdapat dalam Kovenan, sebagaimana seringkali ditunjukkan dalam praktik-praktik Komite dalam mempertimbangkan laporan-laporan dari Negara-negara Pihak dan komunikasi-komunikasi dari individu-individu. Kemudian, dalam Komentar Umum No. 15 ("Posisi Non-Warga Negara (*Aliens*) berdasarkan Kovenan". 1986), Komite merujuk pada hubungan khusus antara pasal 12 dan pasal 13.[6]

2. Pembatasan-pembatasan yang boleh diterapkan terhadap hak-hak yang dilindungi berdasarkan pasal 12 tidak boleh membatalkan prinsip kebebasan untuk bergerak, dan diatur oleh persyaratan akan kebutuhan yang ditentukan di pasal 12 ayat 3, dan oleh kebutuhan akan kesesuaian dengan hak-hak lain yang diakui oleh Kovenan.

3. Negara-negara Pihak harus menyediakan Komite dalam laporan-laporan mereka tentang peraturan-peraturan hukum di tingkat domestik yang relevan dan praktik-praktik administratif dan yudisial yang relevan berkaitan dengan hak-hak yang dilindungi oleh pasal 12, dengan mempertimbangkan persoalan-persoalan yang terdapat dalam Komentar Umum ini. Mereka juga harus memasukkan informasi tentang upaya-upaya pemulihan yang tersedia jika hak-hak ini dibatasi.

Kebebasan untuk bergerak dan kebebasan untuk memilih tempat tinggal (ayat 1)

4. Setiap orang yang bertempat tinggal secara sah di suatu wilayah Negara berhak untuk menikmati, dalam wilayah tersebut, hak untuk berpindah secara bebas dan untuk memlih tempat tinggalnya. Secara prinsip, warga negara suatu Negara selalu bertempat tinggal secara sah di wilayah Negara yang bersangkutan. Persoalan apakah seorang non-warga negara berada "secara sah" di suatu wilayah Negara merupakan hal-hal yang harus diatur oleh hukum domestik, yang dapat membatasi bagi masuknya seorang non-warga negara ke wilayah suatu Negara jika hal tersebut sesuai dengan kewajiban-kewajiban internasional Negara. Dalam hal ini, Komite beranggapan bahwa seorang non-warga negara yang memasuki suatu Negara secara tidak sah, tetapi yang statusnya telah dinormalisasikan atau disahkan secara hukum, harus dianggap berada secara sah di wilayah tersebut untuk tujuan-tujuan pasal 12.[7] Ketika seseorang berada secara sah dalam suatu Negara, maka pembatasan apa pun atas hak-haknya yang dijamin oleh pasal 12, ayat 1 dan ayat 2, serta perlakuan apa pun yang berbeda dari apa yang diberikan kepada warga negara

6. HRI/GEN/1/Rev.3, 15 Agustus 1997, hal. 20 (paragraph 8).
7. Komunikasi No. 456/1991, Celepli v. Swedia, paragraph 9.2.

(*nationals*), harus dapat dijustifikasi berdasarkan aturan-aturan yang tersedia di pasal 12, ayat 3.[8] Oleh karenanya, sangat penting bagi Negara-negara Pihak untuk menunjukkan dalam laporan-laporan mereka tentang kondisi-kondisi dimana mereka memperlakukan non-warga negara secara berbeda dari warga negaranya dalam hal ini dan bagaimana mereka menjustifikasi perbedaan perlakuan tersebut.

5. Hak untuk bergerak secara bebas berkaitan dengan keseluruhan wilayah suatu Negara, termasuk semua bagian dari Negara-negara federal. Sesuai dengan pasal 12 ayat 1, orang-orang berhak untuk bergerak dari satu tempat ke tempat lainnya dan untuk menetap di tempat yang mereka pilih sendiri. Penikmatan atas hak ini tidak boleh tergantung pada tujuan atau alasan tertentu apa pun bagi seseorang yang ingin untuk berpindah atau menetap di suatu tempat. Pembatasan apa pun harus sesuai dengan ayat 3.

6. Negara Pihak harus menjamin bahwa hak-hak yang dijamin oleh pasal 12 dilindungi tidak hanya dari intervensi publik tetapi juga dari intervensi swasta. Dalam hal perempuan, kewajiban untuk melindungi ini menjadi sangat penting. Misalnya, adalah tidak sesuai dengan pasal 12 ayat 1, bahwa hak perempuan untuk bergerak secara bebas dan untuk memilih tempat tinggalnya, berdasarkan hukum maupun praktik, ditentukan oleh keputusan orang lain, termasuk anggota keluarganya.

7. Dibatasi oleh ketentuan-ketentuan pasal 12 ayat 3, hak untuk bertempat tinggal di suatu tempat yang dipilihnya sendiri dalam suatu wilayah termasuk perlindungan dari segala bentuk pemindahan internal secara paksa. Hal tersebut tidak termasuk mencegah masuknya atau bertempat tinggalnya orang-orang di area tertentu di suatu wilayah. Namun, penahanan secara sah mempengaruhi lebih dari hak atas kebebasan pribadi dan diatur oleh pasal 9 Kovenan. Dalam beberapa kondisi, pasal 12 dan pasal 9 dapat menjadi satu.[9]

Kebebasan untuk meninggalkan negara mana pun, termasuk negaranya sendiri (ayat 2)

8. Kebebasan untuk meninggalkan wilayah suatu Negara tidak boleh tergantung pada tujuan tertentu apa pun atau pada jangka waktu di mana individu memilih untuk bertempat tinggal di luar negara yang bersangkutan. Oleh karenanya, perjalanan ke luar negeri, serta kedatangan untuk emigrasi secara permanen, juga tercakup. Hal yang sama, hak individual untuk menentukan Negara tujuannya adalah bagian dari jaminan hukum. Karena ruang lingkup pasal 12 ayat 2 tidak terbatas hanya bagi orang-orang yang berada secara sah di wilayah suatu Negara, maka seorang non-warga negara yang dikeluarkan secara sah dari suatu Negara juga memiliki hak untuk memilih Negara tujuannya, dengan berdasarkan pada perjanjian dari Negara yang bersangkutan.[10]

9. Guna memampukan individu untuk menikmati hak-hak yang dijamin oleh pasal 12 ayat 2, telah ditentukan kewajiban-kewajiban baik bagi Negara di mana individu bertempat tinggal maupun bagi Negara di mana individu tersebut menjadi warganya.[11] Karena perjalanan internal bisanya membutuhkan dokumen-dokumen yang selayaknya, khususnya sebuah passpor, maka hak untuk

8. Komentar Umum No. 15, paragraph 8, dalam HRI/GEN/1/Rev. 3, 15 Agustus 1997, hal. 20.
9. Lihat, misalnya, Komunikasi No. 138/1983, Mpandajila v. .Zaire, paragraph 10; Komunikasi No. 157/1983, Mpaka-Nsusu v. Zaire, paragraph 10; Komunikasi No. 241/1987 dan 242/1987, Birhashwirwa/Tshisekedi v. Zaire, paragraph 13.
10. Lihat Komentar Umum No. 15, paragraph 9, dalam HRI/GEN/1/Rev. 3, 15 Agustus 1997, hal. 21.
11. Lihat Komunikasi No. 103/1981, Montero v. Uruguai, paragraph 9.4.; Komunikasi No. 57/1979, Vidal Martins v. Uruguai, paragraph 7; Komunikasi No. 77/1980, Lichtensztein v. Uruguai, paragraph 6.1.

meninggalkan suatu negara harus termasuk hak untuk memperoleh dokumen-dokumen perjalanan yang dibutuhkan. Dikeluarkannya sebuah passpor pada umumnya didasarkan pada kebangsaan individu yang bersangkutan. Penolakan suatu Negara untuk mengeluarkan sebuah passpor atau memperpanjang masa berlakunya bagi seorang warga negara yang bertempat tinggal di luar negaranya dapat merampas hak orang tersebut untuk meninggalkan negara tempat tinggalnya dan untuk melakukan perjalanan ke tempat lain.[12] Tidak ada satu pun justifikasi bagi Negara untuk menyatakan bahwa warga negaranya dapat kembali ke wilayahnya tanpa sebuah passpor.

10. Praktik-praktik Negara seringkali menunjukkan bahwa peraturan-peraturan hukum dan langkah-langkah administratif berdampak negatif pada hak untuk meninggalkan, khususnya, negara seseorang. Oleh karenanya adalah sangat penting bagi Negara-negara Pihak untuk melaporkan semua pembatasan secara hukum dan praktik dalam hal hak untuk meninggalkan negaranya yang diterapkan baik bagi warga negara maupun bagi orang-orang asing, guna memampukan Komite untuk mengevaluasi kesesuaian peraturan-peraturan dan praktik-praktik tersebut dengan pasal 12 ayat 3. Negara-negara Pihak juga harus memasukkan informasi dalam laporan-laporan mereka tentang langkah-langkah yang menerapkan sanksi pada angkutan internasional yang membawa orang-orang yang tidak memiliki dokumen-dokumen yang diperlukan ke wilayah mereka, ketika langkah-langkah tersebut berdampak pada hak untuk meninggalkan suatu negara.

Pembatasan (ayat 3)

11. Pasal 12 ayat 3 mengatur tentang kondisi-kondisi khusus di mana hak-hak berdasarkan ayat 1 dan ayat 2 dapat dibatasi. Ketentuan ini memberikan kewenangan bagi Negara untuk membatasi hak-hak ini hanya untuk melindungi keamanan nasional, tatanan publik, kesehatan atau moral publik, serta hak dan kebebasan orang lain. Agar diijinkan, pembatasan harus ditentukan oleh hukum, harus diperlukan harus diperlukan dalam masyarakat demokratis guna perlindungan terhadap tujuan-tujuan tersebut, serta harus sesuai dengan hak-hak lain yang diakui dalam Kovenan (lihat paragraph 18 di bawah).

12. Hukum itu sendiri harus membentuk kondisi-kondisi di mana hak-hak tersebut dapat dibatasi. Oleh karenanya, laporan-laporan Negara harus menyebutkan secara spesifik norma-norma hukum di mana pembatasan-pembatasan tersebut dapat ditemukan. Pembatasan-pembatasan yang tidak diatur oleh hukum atau yang tidak sesuai dengan ketentuan pasal 12 ayat 3, melanggar hak-hak yang dijamin oleh ayat 1 dan ayat 2.

13. Dalam mengadopsi hukum-hukum yang mengatur tentang pembatasan-pembatasan yang diperbolehkan oleh pasal 12 ayat 3, Negara-negara harus selalu dipandu oleh prinsip bahwa pembatasan-pembatasan tersebut tidak boleh melemahkan jiwa dari hak yang dimaksudkan (cf. pasal 5 ayat 1); hubungan antara hak dan pembatasan, antara norma dan pengecualian, tidak boleh dibalik. Hukum-hukum yang memberikan kewenangan pada penerapan pembatasan-pembatasan harus menggunakan kriteria-kriteria yang tepat dan tidak boleh menggunakan diskresi yang bebas pada mereka yang dituduh melakukannya.

12. Lihat Komunikasi No. 57/1979, Vidal Martins v. Uruguai, paragraph 9.

14. Pasal 12 ayat 3 dengan tegas menunjukkan bahwa adalah tidak cukup bahwa pembatasan-pembatasan digunakan untuk tujuan-tujuan yang diperbolehkan; pembatasan-pembatasan tersebut juga harus melindungi tujuan-tujuan tersebut. Langkah-langkah pembatasan harus sesuai dengan prinsip proporsionalitas; langkah-langkah pembatasan harus selayaknya guna mencapai fungsi perlindungannya; langkah-langkah pembatasan harus menjadi instrumen intervensi terakhir dari langkah-langkah lain yang dapat mencapai hasil yang diinginkan; dan langkah-langkah pembatasan harus proporsional bagi kepentingan mereka yang ingin dilindungi.

15. Prinsip proporsionalitas harus dihormati tidak hanya dalam hukum yang menjadi kerangka bagi pembatasan-pembatasan, tetapi juga oleh pihak berwenang administratif dan yudisial dalam menerapkan hukum. Negara-negara harus menjamin bahwa proses apa pun yang berkaitan dengan pelaksanaan atau pembatasan hak-hak tersebut bersifat segera dan bahwa alasan-alasan bagi penerapan langkah-langkah pembatasan harus disediakan.

16. Negara-negara seringkali gagal untuk menunjukkan bahwa penerapan hukum-hukumnya yang membatasi hak-hak yang tercantum dalam pasal 12 ayat 1 dan ayat 1, adalah sesuai dengan semua ketentuan yang dirujuk di pasal 12 ayat 3. Penerapan pembatasan dalam setiap kasus individual harus didasarkan pada dasar hukum yang jelas dan memenuhi uji akan kebutuhan dan ketentuan proporsionalitas. Kondisi-kondisi tidak akan ditemukan, sebagai contoh, jika seorang individu dicegah meninggalkan suatu negara hanya atas dasar bahwa ia adalah pemegang "rahasia negara", atau jika seorang individu dicegah melakukan perjalanan di dalam suatu negara tanpa ijin yang khusus. Di sisi lain, kondisi-kondisi ini dapat tercapai melalui pembatasan-pembatasan terhadap akses ke zona-zona militer atas dasar keamanan nasional, atau pemabtasan atas kebebasan untuk bertempat tinggal di suatu wilayah yang dihuni oleh masyarakat adat atau minoritas tertentu.[13]

17. Sumber kekhawatiran utama adalah berbagai hambatan hukum dan birokrasi yang secara tanpa sebab yang jelas mempengaruhi penikmatan hak-hak individu secara penuh untuk bergerak secara bebas, meninggalkan suatu negara, termasuk negaranya sendiri, dan bertempat tinggal. Berkaitan dengan hak untuk bergerak atau berpindah dalam suatu negara, Komite telah mengkritisi ketentuan-ketentuan yang diperlukan oleh individu-individu untuk mendapatkan ijin guna mengubah tempat tinggal mereka atau untuk mendapatkan persetujuan dari pihak berwenang di tingkat lokal dalam hal tempat tujuan, serta keterlambatan dalam proses pendaftaran secara tertulisa semacam itu. Praktik-praktik Negara menunjukkan suatu kumpulan hambatan yang lebih kayak lagi yang membuat menjadi semakin sulitnya untuk meninggalkan suatu negara, khususnya bagi warga negaranya sendiri. Peraturan-peraturan dan praktik-praktik ini termasuk, antara lain, kurangnya akses bagi para pendaftar kepada pihak berwenang yang kompeten dan kurangnya informasi mengenai persyaratan-persyaratan yang diperlukan; persyaratan untuk mendapatkan formulir-formulir khusus di mana dokumen-dokumen pendaftaran yang selayaknya bagi pengeluaran suatu passpor dapat diperoleh; kebutuhan akan pernyataan-pernyataan dukungan dari pihak-pihak yang memperkerjakan (*employers*) atau anggota keluarga; penggambaran yang setepat-tepatnya dari rute perjalanan; dikeluarkannya passpor hanya jika ada pembayaran yang sangat tinggi nilainya yang melebihi harga dari pelayanan yang disediakan oleh administrasi; keterlambatan yang tidak

13. Lihat Komentar Umum No. 23, paragraph 7, dalam HRI/GEN/1/Rev.3, 15 Agustus 1997, hal. 41.

berasalan dalam pengeluaran dokumen-dokumen perjalanan; pembatasan pada anggota keluarga untuk berpergian bersama-sama; persyaratan tentang perlunya deposit repatriation atau sebuah tiket pulang; persyaratan tentang adanya undangan dari Negara yang menjadi tujuan atau dari orang-orang yang bertempat tinggal di sana; pelecehan terhadap orang-orang yang mengajukan permohonan, misalnya intimidasi fisik, penahanan, hilangnya pekerjaan, atau pengusiran anak-anak mereka dari sekolah atau universitas; penolakan untuk mengeluarkan sebuah passpor karena orang yang mengajukan permohonan dikatakan dapat merusak nama baik negara.Berkaitan dengan praktik-praktik tersebut, Negara-negara Pihak harus memastikan bahwa semua pembatasan yang diterapkan oleh mereka harus sepenuhnya sesuai dengan pasal 12 ayat 3.

18. Penerapan pembatasan-pembatasan yang diperbolehkan oleh pasal 12 ayat 3 harus sesuai dengan hak-hak lain yang dijamin oleh Kovenan dan dengan prinsip-prinsip mendasar kesetaraan dan non-diskriminasi. Oleh karenanya, adalah merupakan pelanggaran yang jelas dari Kovenan jika hak-hak yang tercantum dalam pasal 12 ayat 1 dan ayat 2 dibatasi dengan adanya pembedaan apa pun, seperti berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau lainnya, kebangsaan atau asal usul sosial, kepemilikan, status kelahiran atau lainnya. Dalam memeriksa laporan-laporan Negara, pada beberapa kesempatan, Komite menemukan bahwa langkah-langkah guna mencegah perempuan dari berpindah atau bergerak secara bebas atau meninggalkan suatu negara melalui mewajibkan perempuan untuk mendapatkan ijin atau didampingi oleh orang laki-laki merupakan pelanggaran terhadap pasal 12.

Hak untuk masuk ke negaranya sendiri (ayat 4)

19. Hak seseorang untuk masuk ke negaranya sendiri diakui oleh hubungan khusus orang tersebut dengan negara yang bersangkutan.Hak ini memiliki berbagai aspek. Hak ini menyatakan secara tidak langsung tentang hak untuk tetap bertempat tinggal di negaranya sendiri. Hak ini termasuk tidak hanya hak untuk kembali setelah seseorang meninggalkan negaranya sendiri; hak ini juga memberikan hak bagi seseorang untuk mendatangi suatu negara untuk pertama kalinya jika ia dilahirkan di luar negara tersebut (misalnya, jika negara tersebut adalah negara kebangsaan orang yang bersangkutan. Hak untuk kembali adalah yang paling penting bagi pengungsi yang ingin menjalani proses pemulangan secara suka rela. Hak ini juga menyatakan secara tidak langsung tentang larangan pemindahan penduduk secara paksa atau pengusiran penduduk secara paksa ke negara-negara lain.

20. Perkataan di pasal 12 ayat 4 tidak membedakan antara warga Negara dan non-warga Negara ("tidak seorang pun"). Oleh karenanya, orang-orang yang berhak untuk melaksanakan hak ini dapat diidentifikasi hanya dengan mengartikan pengertian dari frasa "negaranya sendiri".[14] Ruang lingkup "negaranya sendiri" adalah lebih luas dari sekedar konsep "negara kebangsaannya". Frasa ini tidak hanya terbatas pada kebangsaan dalam arti formal, yaitu, kebangsaan yang diperoleh pada saat kelahiran atau pemberian; namun juga mencakup, setidaknya, seorang individu yang, karena kedekatan khususnya dengan atau klaimnya atas hubungan dengan suatu negara tertentu, tidak dapat dipertimbangkan hanya sebagai non-warga negara. Sebagai contoh, jika seorang warga suatu negara yang diambil kewarganegaraannya, maka hal ini merupakan pelanggaran terhadap hukum internasional, dan individu-individu yang negara kebangsaannya telah dimasukkan atau

14. Lihat Komunikasi No. 538/1993, Steward v. Kanada.

dipindahkan ke entitas bangsa yang lain, yang menolak kewarganegaraan mereka. Kemudian, bahasa yang digunakan dalam pasal 12 ayat 4 memperbolehkan pengertian yang luas yang dapat memasukkan kategori-kategori lain dari penghuni yang sudah lama, termasuk tetapi tidak terbatas pada orang-orang yang tidak berkewarganegaraan yang secara sewenang-wenang dirampas haknya untuk memperoleh kewarganegaraan di negara di mana mereka bertempat tinggal. Karena faktor-faktor lain dapat saja dalam kondisi-kondisi tertentu menyebabkan pembentukan hubungan yang dekat dan berkelanjutan antara seseorang dengan suatu negara, maka Negara-negara Pihak harus memasukkan informasi mengenai hak-hak penghuni tetap (*permanent residents*) untuk kembali ke negara tempat tinggalnya dalam laporan-laporan mereka.

21. Tidak dalam satu hal pun seseorang dapat secara sewenang-wenang dirampas haknya untuk memasuki negaranya sendiri. Rujukan pada konsep kesewenang-sewenangan dalam konteks ini dimaksudkan untuk menekankan bahwa hal ini berlaku bagi semua tindakan Negara, baik legislatif, administratif, dan yudisial; hal ini juga menjamin bahwa bahkan intervensi yang diatur oleh hukum harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan dan tujuan-tujuan Kovenan dan harus, dalam hal apa pun, beralasan dalam kondisi-kondisi tertentu. Komite beranggapan bahwa hanya ada sedikit, kalaupun ada, kondisi di mana hak seseorang untuk masuk ke negaranya sendiri dapat dirampas. Negara Pihak tidak boleh, melalui pengambilan kewarganegaraan seseorang atau pengusiran seorang individu ke negara ketiga, secara sewenang-wenang melarang orang tersebut untuk kembali ke negaranya sendiri.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 30

Kewajiban Pelaporan Negara-negara Pihak
Berdasarkan Pasal 40 dari Kovenan
Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh
Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia
U.N. Doc. CCPR\C\21\Rev.2\Add.12 (2002)

Komentar Umum ini menggantikan Komentar Umum No. 1

1. Negara-negara Pihak berkewajiban menyerahkan laporan-laporan mereka sesuai dengan pasal 40 Kovenan dalam waktu satu tahun setelah Kovenan diberlakukan di Negara-negara Pihak yang bersangkutan, dan kemudian setelah itu, menyerahkan laporan-laporan ketika diminta oleh Komite.

2. Sebagaimana termuat dalam laporan-laporan tahunannya, Komite mencatat bahwa hanya sedikit Negara yang menyerahkan laporan mereka tepat waktu. Kebanyakan Negara terlambat menyerahkan laporan mereka, mulai dari beberapa bulan sampai beberapa tahun, serta bahkan beberapa Negara Pihak masih belum menyerahkan laporan mereka walaupun sudah diperingatkan berkali-kali oleh Komite.

3. Negara-negara lain telah mengumumkan bahwa mereka akan bertemu dengan Komite tetapi tidak hadir pada saat jadwal yang telah ditentukan.

4. Guna memperbaiki kondisi-kondisi ini, Komite mengadopsi peraturan-peraturan baru:
   (a) Jika suatu Negara Pihak telah menyerahkan laporannya tetapi tidak mengirimkan delegasi untuk bertemu dengan Komite, maka Komite akan memberitahukan Negara Pihak tentang tanggal di mana Komite akan mempertimbangkan laporan Negara tersebut atau bahwa Komite mungkin akan melanjutkan memberikan pertimbangan tentang laporan pada saat pertemuan yang telah dijadwalkan sebelumnya;

   (b) Ketika Negara Pihak tidak menyerahkan laporan, maka berdasarkan pertimbangannya Komite dapat memberitahukan kepada Negara Pihak tentang tanggal di mana Komite mengusulkan untuk memeriksa langkah-langkah yang telah diambil oleh Negara Pihak guna melaksanakan hak-hak yang dijamin oleh Kovenan:

      (i) Jika Negara Pihak diwakilkan oleh suatu delegasi, maka Komite akan melanjutkan dengan pemeriksaan di hadapan delegasi tersebut pada tanggal yang telah dijadwalkan;

      (ii) Jika tidak ada perwakilan Negara Pihak, maka berdasarkan pertimbangannya Komite dapat memutuskan untuk mempertimbangkan langkah-langkah yang diambil oleh Negara Pihak guna melaksanakan hak-hak yang diakui dalam Kovenan pada tanggal yang telah

dijadwalkan atau memberitahukan Negara Pihak yang bersangkutan tentang tanggal yang baru.

Dalam rangka penerapan prosedur-prosedur ini, Komite akan menyelenggarakan pertemuan-pertemuan terbuka untuk umum jika ada suatu delagasi, dan menyelenggarakan pertemuan-pertemuan tertutup jika tidak ada delegasi yang menghadiri, serta akan mengikuti *modalities* sebagaimana yang dicantumkan dalam panduan pelaporan dan dalam tata tertib Komite.

5. Setelah Komite membuat kesimpulan pengamatannya (*concluding observations*), maka akan dilakukan prosedur tindak-lanjut guna mengadakan, mempertahankan, atau memperbaiki suatu dialog dengan Negara Pihak. Untuk itu dan guna memampukan Komite dalam mengambil tindakan lebih lanjut, maka Komite akan menunjuk seorang Pelapor Khusus yang akan melapor pada Komite.

6. Dalam hal laporan Pelapor Khusus, Komite akan melakukan penilaian tentang posisi yang diambil oleh Negara Pihak, dan jika diperlukan, akan menentukan tanggal bagi Negara Pihak tersebut untuk menyerahkan laporan berikutnya.

Komite Hak Asasi Manusia

Komentar Umum 31

Sifat Kewajiban Hukum Umum Negara-negara Pihak pada Kovenan (Sesi kedelapan puluh, 2004), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. CCPR\C\21\Add.13 (2004)

1. Komentar Umum ini menggantikan Komentar Umum No. 3, yang mencerminkan dan mengembangkan prinsip-prinsip dalam Komentar Umum tersebut. Ketentuan umum tentang non-diskriminasi dalam pasal 2 ayat 1 yang telah didiskusikan di Komentar Umum No. 18 dan Komentar Umum No. 28, serta Komentar Umum ini haruslah dibaca sebagai suatu kesatuan.

2. Karena pasal 2 dipahami sebagai suatu kewajiban Negara-negara Pihak kepada individu-individu sebagai pemangku hak (*right-holders*) berdasarkan Kovenan, maka setiap Negara Pihak memiliki kepentingan hukum dalam hal pelaksanaan kewajiban Negara Pihak lain. Hal ini dilihat dari kenyataan bahwa 'aturan-aturan mengenai hak-hak dasar manusia' merupakan kewajiban *erga omnes* dan bahwa, sebagaimana diindikasikan di ayat keempat dari bagian mukadimah Kovenan, ada kewajiban berdasarkan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk memajukan penghormatan universal terhadap, dan penaatan atas, hak asasi manusia dan kebebasan mendasar. Kemudian, dimensi kontraktual dari perjanjian ini menentukan bahwa setiap Negara Pihak pada perjanjian untuk menaati kewajiban-kewajibannya berdasarkan perjanjian. Dalam hal ini, Komite mengingatkan Negara-negara Pihak akan deklarasi yang dinyatakan di pasal 41. Pasal ini mengingatkan Negara-negara Pihak yang telah mencetuskan deklarasi tentang nilai lebih dari melekatkan diri mereka pada suatu prosedur berdasarkan pasal tersebut. Namun, kenyataan bahwa keberadaan suatu mekanisme pengaduan formal antarnegara pada Komite Hak Asasi Manusia yang dimungkinkan melalui deklarasi Negara-negara Pihak berdasarkan pasal 41 tidak berarti bahwa prosedur ini merupakan satu-satunya metode dimana suatu Negara Pihak dapat mengemukakan kepentingan mereka mengenai pelaksanaan kewajiban Negara-negara Pihak lainnya. Melainkan, prosedur berdasarkan pasal 41 harus dilihat sebagai mekanisme pendukung, dan bukan sebagai mekanisme yang mengurangi, kepentingan Negara-negara Pihak atas pelaksanaan kewajiban-kewajiban berdasarkan Kovenan oleh Negara-negara Pihak lainnya. Sesuai dengan hal tersebut, Komite menganjurkan kepada Negara-negara Pihak tentang pandangan bahwa pelanggaran terhadap Kovenan oleh suatu Negara Pihak membutuhkan perhatian Negara-negara Pihak lainnya. Untuk menarik perhatian atas kemungkinan terjadinya pelanggaran atas kewajiban-kewajiban berdasarkan Kovenan oleh Negara-negara Pihak lainnya dan untuk memaksa Negara-negara Pihak tersebut menaati kewajiban-kewajiban Kovenan mereka, maka hal tersebut tidak boleh dipandang sebagai tindakan yang tidak bersahabat, melainkan harus dianggap sebagai cerminan dari kepentingan masyarakat yang sifatnya sah.

3. Pasal 2 mendefinisikan ruang lingkup kewajiban hukum Negara-negara Pihak berdasarkan Kovenan. Suatu kewajiban umum diwajibkan pada Negara-negara Pihak guna menghormati hak-hak yang dijamin oleh Kovenan dan guna menjamin hak-hak tersebut bagi semua individu di wilayah kekuasaan mereka dan yang menjadi subyek yurisdiksi mereka (lihat paragraph 10 di bawah). Sesuai dengan prinsip yang dinyatakan di pasal 26 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, Negara-negara Pihak diwajibkan untuk melaksanakan kewajiban-kewajibannya berdasarkan Kovenan dengan itikad baik.

4. Kewajiban-kewajiban berdasarkan Kovenan secara umum dan khususnya pasal 2 mengikat setiap Negara Pihak secara keseluruhan. Semua unsur pemerintahan (eksekutif, legislatif, dan yudisial), serta kewenangan publik atau pemerintahan lainnya, di tingkat apa pun – nasional, regional, atau lokal – memiliki kewajiban untuk melaksanakan tanggung jawab Negara Pihak. Unsur eksekutif yang biasanya merepresentasikan Negara Pihak di tingkat internasional, termasuk di hadapan Komite, tidak dapat menggunakan alasan ketidaksesuaian suatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah lain dengan ketentuan-ketentuan dalam Kovenan sebagai cara untuk membebaskan diri dari tanggung jawabnya dan pengingkarannya pada ketentuan-ketentuan dalam Kovenan. Pemahaman ini didapatkan dari prinsip yang termuat di pasal 27 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, yaitu bahwa suatu Negara Pihak 'tidak dapat menggunakan ketentuan-ketentuan dalam hukum nasionalnya sebagai alasan atas kegagalannya dalam melaksanakan perjanjian'. Walaupun pasal 2 ayat 2 mengijinkan Negara-negara Pihak untuk melaksanakan hak-hak dalam Kovenan sesuai dengan proses konstitusional di tingkat domestik, prinsip yang sama berlaku guna mencegah Negara-negara Pihak menggunakan ketentuan-ketentuan dalam hukum konstitusinya atau menggunakan aspek-aspek lain dalam hukum domestik sebagai alasan atas kegagalan melaksanakan atau memberikan dampak pada kewajiban-kewajiban berdasarkan perjanjian. Dalam hal ini, Komite mengingatkan Negara-negara Pihak yang memiliki sistem federal tentang pasal 50, yang mengatur bahwa ketentuan-ketentuan Kovenan 'berlaku bagi semua bagian dari Negara federal tanpa ada pembatasan atau pengecualian apapun'.

5. Kewajiban menghormati dan menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan, sebagaimana tercantum dalam pasal 2 ayat 1, memiliki dampak yang bersifat segera bagi semua Negara Pihak. Pasal 2 ayat 2 memberikan suatu kerangka luas di mana hak-hak yang dinyatakan secara khusus dalam Kovenan harus dimajukan dan dilindungi. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya dalam Komentar Umum No. 24, Komite telah mengindikasikan bahwa reservasi terhadap pasal 2 harus sesuai dengan Kovenan, yaitu dilihat dari tujuan dan obyeknya.

6. Kewajiban hukum berdasarkan pasal 2 ayat 1 bersifat negatif dan positif. Negara-negara Pihak harus menahan diri dari melakukan pelanggaran terhadap hak-hak yang diakui dalam Kovenan, dan pembatasan apa pun terhadap salah satu atau lebih dari hak-hak tersebut harus memiliki alasan yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Kovenan. Ketika pembatasan semacam itu dibuat, maka Negara-negara harus menunjukkan kebutuhan mereka dan hanya mengambil langkah-langkah yang proporsional guna mencapai tujuan-tujuan yang sesuai dengan hukum untuk menjamin perlindungan yang berkelanjutan dan efektif terhadap hak-hak yang diakui dalam Kovenan. Pembatasan-pembatasan tidak boleh diterapkan atau dilakukan dalam cara yang dapat melemahkan inti suatu hak yang diakui oleh Kovenan.

7. Pasal 2 mewajibkan Negara-negara Pihak untuk mengadopsi langkah-langkah legislatif, yudisial, administratif, pendidikan, dan lainnya guna memenuhi kewajiban hukum mereka. Komite percaya bahwa adalah penting untuk meningkatkan kesadaran tentang Kovenan tidak hanya di kalangan pejabat publik dan agen-agen Negara tetapi juga di kalangan masyarakat luas.

8. Kewajiban-kewajiban berdasarkan pasal 2 ayat 1 bersifat mengikat Negara-negara [Pihak] dan tidak memiliki dampak langsung yang bersifat horizontal pada persoalan hukum internasional. Kovenan tidak dapat dipandang sebagai pengganti hukum pidana atau perdata di tingkat domestik. Namun, kewajiban positif Negara-negara Pihak guna menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan hanya sepenuhnya dapat ditiadakan ketika individu-individu telah dilindungi oleh Negara, tidak hanya dilindungi dari pelanggaran atas hak-hak yang diakui oleh Kovenan oleh agen-agen Negara, tetapi juga dari tindakan-tindakan yang dilakukan oleh orang-per-orang atau kelompok-kelompok yang dapat melemahkan penikmatan hak-hak yang diakui dalam Kovenan sejauh hal tersebut sesuai dengan penerapannya antar orang-per-orang atau kelompok-kelompok. Mungkin terdapat kondisi-kondisi di mana suatu kegagalan untuk menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan sebagaimana diwajibkan oleh pasal 2 akan menjadi pelanggaran hak-hak tersebut oleh Negara-negara Pihak, sebagai akibat dari ijin atau kegagalan Negara-negara Pihak untuk mengambil langkah-langkah yang selayaknya atau untuk mengambil tindakan secara menyeluruh guna mencegah, menghukum, menyelidiki, atau memperbaiki kerusakan yang disebabkan oleh tindakan-tindakan semacam itu oleh orang-per-orang atau kelompok-kelompok. Negara-negara diingatkan tentang hubungan antara kewajiban-kewajiban positif yang ditentukan oleh pasal 2 dan kebutuhan untuk menyediakan upaya-upaya pemulihan (*remedies*) jika terjadi pelanggaran berdasarkan pasal 2 ayat 3. Kovenan sendiri menggambarkan dalam beberapa pasalnya tentang area-area yang membutuhkan penerapan kewajiban-kewajiban positif Negara-negara Pihak untuk mengatur tentang kegiatan-kegiatan orang-per-orang atau kelompok-kelompok. Misalnya, jaminan sehubungan dengan privasi yang dijamin di pasal 17 harus dilindungi oleh hukum. Juga dinyatakan secara implisit di pasal 7 bahwa Negara-negara Pihak harus mengambil langkah-langkah positif guna menjamin bahwa orang-per-orang atau kelompok-kelompok tidak melakukan penyiksaan atau perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia terhadap orang atau kelompok lain yang berada dalam kekuasaan mereka. Di bidang-bidang yang mempengaruhi aspek-aspek mendasar dari kehidupan sehari-hari seperti perumahan, individu-individu harus dilindungi dari diskriminasi berdasarkan pasal 26.

9. Para pemangku hak-hak yang diakui oleh Kovenan adalah individual. Dengan pengecualian pasal 1, walaupun Kovenan tidak menyebutkan tentang hak-hak orang-orang yang sah secara hukum atau kelompok-kelompok serupa, banyak dari hak yang diakui oleh Kovenan, seperti kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan (pasal 18), kebebasan berkumpul (pasal 22), atau hak-hak kelompok minoritas (pasal 27), dapat dinikmati bersama-sama dengan orang lain. Fakta bahwa kompetensi Komite untuk menerima dan mempertimbangkan komunikasi-komunikasi dibatasi oleh komunikasi yang diserahkan oleh atau atas nama individu-individu (pasal 1 Protokol Opsional) tidak mencegah individu-individu tersebut untuk mengadukan bahwa tindakan-tindakan atau tidak adanya tindakan-tindakan yang berkaitan dengan orang-orang yang sah secara hukum dan kelompok-kelompok serupa merupakan pelanggaran atas hak mereka.

10. Oleh pasal 2 ayat 1, Negara-negara Pihak diwajibkan untuk menghormati dan menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan bagi semua orang yang berada di wilayahnya dan bagi semua orang yang menjadi subyek yurisdiksi mereka. Hal ini berarti bahwa suatu Negara Pihak harus menghormati dan menjamin hak-hak yang tercantum dalam Kovenan bagi setiap orang yang berada dalam kekuasaan atau kontrol efektif Negara Pihak yang bersangkutan, bahkan jika orang tersebut tidak barada di wilayah Negara Pihak yang bersangkutan. Sebagaimana didiskusikan di Komentar Umum No. 15 yang diadopsi pada sesi kedua puluh tujuh (1986), penikmatan atas hak-hak yang diakui dalam Kovenan tidak hanya dibatasi bagi warga negara Negara-negara Pihak tetapi juga bagi semua individu, apa pun kewarganegaraannya ataupun jika tidak memiliki kewarganegaraan, seperti misalnya pencari suaka, pengungsi, pekerja migrant, dan orang-orang lain yang berada di suatu wilayah suatu Negara Pihak atau menjadi subyek yurisdiksi suatu Negara Pihak. Prinsip ini juga berlaku bagi orang-orang yang berada dalam kekuasaan atau kontrol efektif kekuasaan di suatu Negara Pihak yang bertindak di luar wilayahnya, bagaimana pun cara kekuasaan atau kontrol efektif tersebut diperoleh, seperti misalnya kekuasaan yang terdiri dari kontingen nasional suatu Negara Pihak yang ditugaskan pada operasi penjaga perdamaian internasional atau penegakan perdamaian internasional.

11. Sebagaimana diimplikasikan di Komentar Umum No. 29[15], Kovenan juga berlaku dalam situasi konflik bersenjata di mana aturan-aturan hukum humaniter internasional berlaku. Kemudian, berkaitan dengan beberapa hak yang diakui dalam Kovenan, beberapa aturan khusus tentang hukum humaniter internasional dapat dipergunakan guna mengartikan hak-hak yang diakui dalam Kovenan. Kedua ruang lingkup hukum ini bersifat saling melengkapi, tidak bersifat terlepas satu sama lain.

12. Kemudian, kewajiban pasal 2 yang menentukan Negara-negara Pihak untuk menghormati dan menjamin hak-hak yang diakui dalam Kovenan bagi semua orang di wilayah mereka dan semua orang yang berada dalam kontrol mereka menentukan suatu kewajiban untuk tidak mengekstradisi, mendeportasi, mengusir, atau memindahkan seseorang dari wilayahnya ketika ada alasan yang kuat bahwa terdapat bahaya yang nyata, sebagaimana dinyatakan di pasal 6 dan pasal 7 dari Kovenan, baik di negara di mana pemindahan tersebut berdampak ataupun di negara di mana orang tersebut akan dipindahkan. Kewenangan yudisial dan administratif yang berkaitan dengan hal ini harus menyadari akan kebutuhan untuk menjamin ketaatan dengan kewajiban-kewajiban Kovenan dalam hal-hal sebagaimana disebutkan di atas.

13. Pasal 2 ayat 2 mewajibkan Negara-negara Pihak untuk mengambi langkah-langkah guna memberikan dampak pada hak-hak yang diakui dalam Kovenan di tatanan domestik. Hal ini diikuti bahwa, kecuali jika hak-hak yang diakui dalam Kovenan sudah dilindungi oleh hukum atau praktik di tingkat domestik, pada saat ratifikasi, Negara-negara Pihak berkewajiban untuk mengubah hukum dan praktik di tingkat domestik sebagaimana dibutuhkan guna menjamin keselarasannya dengan Kovenan. Jika terhadap ketidakkonsistenan antara hukum domestik dengan Kovenan, pasal 2 menentukan bahwa hukum atau praktik di tingkat domestik harus diubah guna memenuhi standar-standar yang ditetapkan oleh jaminan-jaminan substantif dalam Kovenan.

15. Komentar Umum No. 29 tentang Kondisi Gawat Darurat, yang diadopsi pada 24 Juli 2001, diproduksi kembali di Laporan Tahunan 2001, A/56/40, Lampiran VI, paragraf 3.

Pasal 2 mengijinkan suatu Negara Pihak untuk melakukan hal tersebut sesuai dengan struktur konstitusionalnya. Hal ini berarti bahwa Kovenan tidak harus secara langsung dapat diterapkan di pengadilan. Hal ini dapat dilakukan dengan memasukkan Kovenan dalam hukum nasional. Namun, Komite juga memandang bahwa jaminan-jaminan dalam Kovenan dapat meningkatkan perlindungan di Negara-negara di mana Kovenan secara langsung diterapkan atau di mana sebagian ketentuan khusus dari Kovenan dimasukkan dalam tatanan hukum di tingkat domestik. Komite mengundang Negara-negara Pihak di mana Kovenan tidak menjadi bagian dari tatanan hukum di tingkat domestik untuk mempertimbangkan untuk memasukkan Kovenan sebagai bagian dari hukum domestik guna memfasilitasi perwujudan secara penuh hak-hak yang diakui dalam Kovenan sebagaimana ditentukan di pasal 2.

14. Kewajiban untuk mengambil langkah-langkah yang memberikan dampak bagi hak-hak yang diakui dalam Kovenan berdasarkan pasal 2 ayat 2 memiliki dampak segera. Kegagalan untuk menerapkan kewajiban ini tidak bisa dijustifikasi dengan rujukan pertimbangan-pertimbangan politik, social, budaya, atau ekonomi di dalam Negara yang bersangkutan.

15. Pasal 2 ayat 3 mewajibkan bahwa, sebagai tambahan atas perlindungan efektif atas hak-hak yang diakui dalam Kovenan, Negara-negara Pihak harus menjamin bahwa individu-individu juga memiliki akses terhadap upaya-upaya pemulihan yang efektif guna menuntut hak-hak tersebut. Upaya-upaya pemulihan tersebut harus disesuaikan dengan mempertimbangkan kondisi kerentanan khusus beberapa kategori orang-orang, termasuk anak-anak pada khususnya. Komite menekankan pentingnya bagi Negara-negara Pihak untuk membentuk mekanisme-mekanisme yudisial dan administratif dalam hukum nasional guna menangani pengaduan-pengaduan berkaitan dengan pelanggaran hak-hak tersebut. Komite mencatat bahwa penikmatan atas hak-hak yang diakui oleh Kovenan dappat dijamin secara efektif oleh sistem hukum (*judiciary*) dalam berbagai cara yang berbeda, termasuk penerapan Kovenan secara langsung sebagai hukum nasional, penerapan konstitusi atau ketentuan-ketentuan hukum lain yang setara, atau penginterpretasian dampak Kovenan dalam penerapan hukum nasional. Secara khusus, mekanisme-mekanisme administratif dibutuhkan guna memberikan dampak pada kewajiban umum untuk menyelidiki tuduhan-tuduhan akan pelanggaran dengan segera, menyeluruh, dan efektif melalui badan-badan yang bersifat independen dan imparsial. Institusi-institusi hak asasi manusia, yang diberikan kewenangan yang selayaknya, dapat melakukan hal tersebut. Kegagalan suatu Negara Pihak untuk menyelidiki tuduhan-tuduhan pelanggaran adalah suatu pelanggaran terhadap Kovenan. Penyelesaian terhadap pelanggaran yang terus-menerus berlangsung merupakan unsur penting dari hak atas upaya pemulihan yang efektif.

16. Pasal 2 ayat 3 mewajibkan Negara-negara Pihak untuk memberikan kompensasi bagi individu-individu yang hak-hak telah dilanggar. Tanpa pemberian kompensasi kepada individu-individu yang hak-haknya telah terlanggar tersebut, maka kewajiban untuk menyediakan upaya pemulihan yang efektif, yang penting bagi efektivitas penerapan pasal 2 ayat 3, belum dilaksanakan. Sebagai tambahan bagi pemberian kompensasi yang dinyatakan secara tegas di pasal 9 ayat 5 dan pasal 14 ayat 6, Komite mempertimbangkan bahwa Kovenan menentukan tentang pemberian kompensasi yang selayaknya. Komite mencatat bahwa pemberian kompensasi dapat berupa restitusi, rehabilitasi, dan langkah-langkah yang memuaskan seperti misalnya permintaan maaf secara public, pendirian tempat pemakaman umum, jaminan bahwa pelanggaran tidak akan diulangi, dan perubahan di

hukum dan praktik yang berkaitan, serta membawa para pelaku pelanggaran hak asasi manusia ke hadapan pengadilan.

17. Secara umum, tujuan-tujuan Kovenan tidak akan tercapai tanpa adanya kewajiban yang integral dalam pasal 2 untuk mengambil langkah-langkah guna mencegah terjadinya kembali pelanggaran terhadap Kovenan. Dengan demikian, Komite secara berkala, berdasarkan ketentuan dalam Protokol Opsional, untuk memasukkan dalam Pandangan-pandangannya tentang kebutuhan akan langkah-langkah, di luar upaya pemulihan yang secara khusus berhubungan dengan korban, untuk mencegah terjadinya kembali pelanggaran yang sama. Langkah-langkah semacam ini mewajibkan adanya perubahan di hukum atau praktik Negara-negara Pihak.

18. Karena penyelidikan-penyelidikan yang dirujuk di pasal 15 mengungkapkan pelanggaran-pelanggaran atas hak-hak tertentu yang diakui dalam Kovenan, maka Negara-negara Pihak harus menjamin bahwa mereka yang bertanggung jawab atas pelanggaran-pelanggaran tersebut dibawa ke hadapan pengadilan. Jika terjadi kegagalan untuk menyelidiki, pelanggaran untuk membawa para pelaku pelanggaran semacam itu ke hadapan pengadilan, maka hal itu sendiri merupakan pelanggaran lain pada Kovenan. Kewajiban-kewajiban ini pada dasarnya muncul berkaitan dengan pelanggaran yang diakui sebagai pelanggaran pidana berdasarkan hukum nasional maupun internasional, seperti misalnya penyiksaan dan perlakuan lain yang kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat manusia (pasal 7), pembunuhan kilat dan sewenang-wenang (pasal 6), dan penghilangan paksa (pasal 7 dan pasal 9, dan juga pasal 6). Memang, persoalan impunitas bagi pelanggaran-pelanggaran ini, yang merupakan persoalan yang mendapatkan perhatian utama Komite, dapat menjadi faktor penting yang menyebabkan pelanggaran yang sama terulang kembali. Ketika pelanggaran tersebut dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematik pada masyarakat sipil, maka pelanggaran pada Kovenan ini dianggap sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan (lihat Statuta Roma tentang Pengadilan Pidana Internasional, pasal 7).

    Kemudian, ketika pejabat-pejabat public atau agen-agen Negara melakukan pelanggaran atas hak-hak yang diakui dalam Kovenan yang dirujuk pada paragraf ini, maka Negara-negara Pihak yang bersangkutan tidak boleh membebas-tugaskan para pelaku tersebut dari tanggung jawab individunya, sebagaimana terjadi dengan pemberian amnesti (lihat Komentar Umum No. 20 (44)) serta pemberian perlindungan dan kekebalan hukum. Selain itu, tidak satu pun status resmi dapat menjadi alasan bagi seseorang yang dituduh melakukan pelanggaran untuk berkelit dari tanggung jawab hukumnya. Hambatan-hambatan lain pembentukan tanggung jawab hukum juga harus dihilangkan, seperti misalnya ketaatan pada perintah atasan atau pembatasan hukum jangka pendek yang tidak beralasan yang secara sah diterapkan. Negara-negara Pihak juga harus membantu satu sama lain untuk mengadili orang-orang yang dituduh melakukan tindak pelanggaran terhadap Kovenan yang dapat dihukum berdasarkan hukum nasional ataupun internasional.

19. Komite kemudian lebih jauh lagi memberikan pandangan bahwa hak atas upaya pemulihan yang efektif dalam beberapa kondisi mewajibkan Negara-negara Pihak untuk memberikan dan melaksanakan ketentuan atau langkah-langkah untuk jangka waktu sementara guna menghindari terjadinya lagi pelanggaran-pelanggaran tersebut dan mencoba untuk memperbaiki sesegera mungkin kerusakan yang disebabkan oleh pelanggaran-pelanggaran semacam itu.

20. Bahkan ketika sistem hukum Negara-negara Pihak secara formal menyediakan ketentuan untuk upaya pemulihan yang efektif, pelanggaran atas hak-hak yang diakui oleh Kovenan tetap terjadi. Hal ini mungkin disebabkan karena kegagalan akan praktik pemberian upaya pemulihan yang efektif. Oleh karena itu, Negara-negara Pihak diminta untuk memberikan informasi mengenai hambatan-hambatan bagi efektivitas pelaksanaan pemberian upaya pemulihan yang telah dilakukan dalam laporan-laporan berkala mereka.

KOMISI NASIONAL
HAK ASASI MANUSIA

KOMENTAR UMUM
KOVENAN INTERNASIONAL
HAK EKONOMI, SOSIAL DAN BUDAYA

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia 2009

KOMENTAR UMUM NO. 1 (Kutipan-kutipan)[1]
Laporan dari Negara-Negara Peserta

1. Kewajiban-kewajiban pelaporan yang tercantum dalam bagian IV Kovenan dirancang terutama untuk membantu setiap Negara dalam memenuhi kewajiban-kewajibannya berdasarkan *Kovenan* tersebut, selain itu, untuk memberikan suatu landasan dimana Dewan, dengan bantuan Komite, dapat melaksanakan tanggung-jawab pengawasan terhadap pemenuhan kewajiban-kewajiban oleh Negara, dan tanggung-jawab untuk memfasillitasi pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya yang sejalan dengan kondisi-kondisi dalam *Kovenan*. Komite berpandangan bahwa pelaporan bukanlah sekadar sebuah masalah prosedural yang dirancang hanya untuk memuaskan kewajiban formal setiap Negara …Sebaliknya … proses-proses persiapan dan penyerahan laporan oleh Negara dapat, dan harus benar-benar, membantu pencapaian berbagai sasaran.

2 Sasaran yang pertama, yang sangat relevan dengan laporan awal yang harus diserahkan dalam waktu dua tahun sejak *Kovenan* diberlakukan untuk negara terkait, adalah untuk memastikan diadakannya suatu peninjauan yang menyeluruh dan berkenaan dengan berbagai perundang-undangan, peraturan dan prosedur administratif nasional, dan dalam upaya untuk memastikan kemungkinan yang paling sesuai dengan *Kovenan*. Sebagai contoh, tinjauan semacam itu dapat diadakan bersama dengan masing-masing kementerian nasional atau otoritas terkait lainnya yang bertanggung jawab atas penentuan kebijakan dan penerapannya di berbagai bidang.....

3. Sasaran yang kedua adalah untuk memastikan bahwa Negara memantau situasi yang aktual yang berkaitan dengan tiap-tiap hak secara teratur dan, karenanya menyadari sejauh mana beragam hak dapat dinikmati, atau tidak, oleh semua orang yang berada di dalam lingkup wilayahnya atau berada di bawah kekuasaannya. Berdasarkan pengalaman Komite hingga waktu ini, sangat jelas bahwa pemenuhan sasaran ini tidak dapat dicapai hanya dengan persiapan statistik atau perhitungan nasional yang terpadu, tetapi juga mensyaratkan bahwa harus ada perhatian khusus pada daerah-daerah tertentu atau kelompok atau subkelompok tertentu yang tampak rentan atau tebelakang. Dengan demikian, langkah esensial pertama untuk mendorong pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya adalah diagnosis dan pemahaman atas situasi yang ada. Komite menyadari bahwa proses pengawasan dan pengumpulan informasi ini akan memakan banyak waktu dan biaya, dan bahwa dukungan dan kerjasama internasional…mungkin akan dibutuhkan supaya Negara dapat memenuhi berbagai kewajiban terkaitnya. Jika memang ini masalahnya, dan Negara menyimpulkan tidak memiliki kapasitas untuk menjalankan proses pemantauan yang merupakan bagian integral dari proses-proses yang dirancang untuk memajukan sasaran-sasaran kebijakan publik yang disepakati dan merupakan hal yang harus ada bagi keefektifan implementasi *Kovenan*, Negara itu sebaiknya menuliskan fakta ini di dalam laporannya kepada Komite dan menyampaikan sifat dan ukuran dukungan Internasional yang dibutuhkan.

4. Sementara pemantauan dirancang untuk memberikan sebuah tinjauan rinci atas situasi yang ada, nilai utama dari tinjauan semacam itu adalah untuk menyediakan landasan bagi elaborasi kebijakan-kebijakan yang telah dinyatakan secara jelas dan cermat, termasuk penetapan berbagai prioritas yang

1. Tercantum di dalam dokumen E/1989/22.

mencerminkan kondisi-kondisi yang tersebut dalam Kovenan. Oleh sebab itu, sasaran ketiga dari proses pelaporan adalah agar Pemerintah bisa menunjukkan bahwa proses pembuatan-kebijakan yang penting sebenarnya telah dilakukan. Sementara Kovenan hanya mencantumkan kewajiban ini secara eksplisit dalam ayat 14 pada kasus-kasus dimana "pendidikan dasar wajib, secara cuma-cuma" belum berlaku bagi semua orang, sebuah kewajiban sejenis "untuk melaksanakan dan mengadopsi suatu perencanaan tindakan yang terinci bagi implementasi yang progresif' dari tiap hak yang tercantum dalam Kovenan itu secara jelas diimplikasikan oleh kewajiban dalam ayat 2, paragraf 1, "mengambil langkah-langkah…dengan segala cara yang sesuai…."

5. Sasaran keempat dari proses pelaporan adalah untuk memfasilitasi pengawasan publik atas berbagai kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya dan untuk mendorong terlibatnya sektor-sektor ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat dalam formulasi, implementasi, dan tinjauan atas berbagai kebijakan terkait. Dalam mempelajari laporan-laporan yang telah diserahkan hingga saat ini, Komite menerima fakta bahwa sejumlah Negara, yang mewakili sistem-sistem politik dan ekonomi yang berlainan, telah mendorong dimasukkannya beragam input oleh ornop-ornop tertentu ke dalam persiapan laporan mereka di bawah Kovenan. Negara-negara lain telah memastikan didistrubisikannya laporan-laporan mereka secara luas dengan tujuan untuk memancing komentar publik. Dengan cara ini, persiapan laporan, dan pertimbangannya pada tingkat nasional dapat sekurang-kurangnya sama bernilainya dengan dialog yang konstruktif dan diadakan pada tingkat internasional antara Komite dan wakil Negara pelapor.

6. Sasaran kelima adalah untuk membangun sebuah landasan dimana Negara itu sendiri, juga Komite, dapat secara efektif mengevaluasi seberapa besar kemajuan yang telah didapat atas realisasi kewajiban yang tercantum dalam Kovenan. Untuk tujuan ini, Negara mungkin perlu mengidentifi-kasikan ukuran atau tujuan yang spesifik supaya kinerja mereka di suatu daerah tertentu dapat di diukur. Dengan demikian, pentingnya penetapan tujuan-tujuan yang spesifik, contohnya, penurunan tingkat kematian bayi, vaksinasi bagi anak-anak, konsumsi kalori per orang, jumlah penduduk terlayani per satu fasilitas kesehatan, dll, sudah disepakati secara umum. Di banyak daerah, ukuran-ukuran global tidak banyak dipakai karena ukuran-ukuran nasional atau yang lebih spesifik dianggap mampu untuk memberikan indikasi kemajuan yang sangat berarti.

7. Komite ingin menekankan bahwa Kovenan tidak lepas dari pentingnya konsep "realisasi yang progresif" dari hak-hak terkait dan, karenanya, Komite mendesak Negara agar dalam laporan periodik mereka disertakan informasi-informasi yang memperlihatkan kemajuan dari waktu ke waktu, yang berkenaan dengan realisasi hak-hak terkait secara efektif.. Selain itu, jelaslah bahwa data kualitatif, juga kuantitatif, dibutuhkan agar pengukuran situasi yang memadai dapat dilakukan.

8. Sasaran keenam adalah untuk memampukan Negara itu sendiri dalam mengembangkan suatu pemahaman yang lebih baik atas berbagai persoalan dan menanggulangi berbagai keterbatasan yang dijumpai dalam upaya untuk secara progresif merealisasikan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Karena alasan ini, Negara perlu memberikan laporan rinci mengenai semua "faktor dan kendala" yang merintangi realisasi tertentu. Proses identifikasi dan pengenalan terhadap kendala-kendala terkait akan menghasilkan kerangka-kerja dimana kebijakan-kebijakan yang tepat dapat dirancang.

9. Sasaran ketujuh adalah untuk memampukan Komite, dan Negara secara keseluruhan, untuk memfasilitasi pertukaran informasi antar Negara dan untuk membangun sebuah pemahaman yang lebih baik atas persoalan-persoalan umum yang dihadapi oleh Negara-negara, dan suatu penghargaan yang lebih mendalam terhadap ragam ukuran yang dapat digunakan untuk mendorong realisasi dari setiap hak yang tercantum dalam Kovenan secara efektif. Bagian proses ini akan pula memampukan Komite untuk mengidentifikasikan cara mana yang paling tepat, yang dapat diterapkan oleh komunitas internasional untuk membantu Negara-negara, dalam kaitannya dengan pasal 22 dan 23 Kovenan. Untuk menekankan pentingnya sasaran yang ditetapkan oleh Komite, sebuah komentar umum terpisah mengenai pasal-pasal itu akan dibahas oleh Komite di dalam sesi keempat.

KOMENTAR UMUM NO. 2

TINDAKAN-TINDAKAN BANTUAN TEKNIS INTERNASIONAL
Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya PBB
HRI/GEN/1/Rev. 1 at 45 (1994)

KOMITE HAK EKONOMI, SOSIAL, DAN BUDAYA, komentar umum No. 2. Pedoman Bantuan Teknis Internasional (pasal 22 Kovenan) (Sidang Keempat, 1990), Kompilasi Komentar-Komentar Umum Dan Rekomendasi-Rekomendasi Umum yang Diadopsi oleh Badan Kerjasama Hak Asasi Manusia PBB, Dokumen PBB No. HRI/GEN/1/Rev. 1 at 45 (1994)[2]

1. Pasal 22 Kovenan menyediakan mekanisme dimana Majelis Ekonomi dan Sosial dapat membawa segala masalah yang timbul dari laporan-laporan yang ada berdasarkan Kovenan kepada badan-badan PBB yang relevan, "dimana dapat membantu badan-badan tersebut dalam memutuskan, sesuai bidang kompetensinya, sebagai sarana dari ukuran-ukuran internasional untuk membantu pelaksanaan yang progresif dari Kovenan". Meskipun tanggungjawab umum berdasarkan pasal 22 ada pada Majelis Ekonomi dan Sosial, sangat wajar jika Komite Sosial, Ekonomi, dan Budaya untuk memainkan peranan aktif dalam memberikan saran dan bantuan kepada Majelis Ekonomi dan Sosial.

2. Rekomendasi sesuai pasal 22 dapat dibuat untuk tiap-tiap "organ PBB, organ tambahan dan organ khusus yang berhubungan dengan penyediaan bantuan teknis". Komite menyadari bahwa ketentuan ini harus dipahami seragam termasuk oleh semua organ PBB dan badan-badan yang terlibat dalam setiap aspek kerjasama pembangunan internasional. Rekomendasi sesuai pasal 22 juga dianggap tepat untuk ditujukan antara lain kepada Sekretaris Jendral, organ tambahan seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pembangunan Sosial, dan Komisi Status Perempuan, badan lain seperti UNDP, UNICEF, dan CDP, lembaga-lembaga seperti Bank Dunia, IMF, dan setiap organ khusus seperti ILO, FAO, UNESCO, WHO.

3. Pasal 22 bisa mengarah pada rekomendasi mengenai kebijakan umum atau pada rekomendasi yang berfokus pada situasi tertentu. Dalam konteks yang pertama, peranan utama Komite adalah untuk meningkatkan perhatian yang lebih besar untuk usaha-usaha promosi hak ekonomi, sosial dan budaya, melalui kerangka kerja kegiatan kerjasama pembangunan internasional yang dilakukan oleh, atau dengan bantuan, PBB dan organ-organnya. Dalam hal ini Komite mencatat bahwa Komisi Hak Asasi Manusia dan resolusinya 1989/13 tertanggal 2 maret 1989, mengundang Komite "untuk memberikan pertimbangan-pertimbangan teknis yang akan digunakan oleh berbagai organ PBB dalam bidang pembangunan sehingga tercipta kerangka langkah-langkah yang terintegrasi untuk mempromosikan penghargaan hak ekonomi, sosial dan budaya dalam kegiatan-kegiatannya".

4. Sebagai pembahasan praktis pendahuluan, Komite mencatat bahwa segala usaha akan diberi bantuan, dan badan-badan yang relevan akan diberi informasi, jika mereka memiliki perhatian

2. Termuat dalam dokumen E/1990/23.

yang besar terhadap kerja Komite. Meskipun mengakui bahwa perhatian tersebut dapat terlihat dalam berbagai hal, Komite mengamati bahwa kehadiran badan PBB yang representatif dalam empat sesi pertamanya, kecuali ILO, UNESCO, dan WHO, sangat rendah. Bersamaan dengan itu, bahan-bahan yang relevan dan informasi tertulis hanya diterima dari beberapa badan khusus saja. Komite menyadari bahwa pemahaman yang mendalam akan pentingnya hak ekonomi, sosial dan budaya dalam konteks kerjasama internasional dapat difasilitasi melalui interaksi yang besar antara Komite dan badan khusus yang sesuai. Setidaknya, hari diskusi umum mengenai masalah khusus, dimana Komite melaksanakan pada tiap sesinya, memberikan konteks yang ideal dimana perbedaan pandangan yang secara potensial bisa produktif dapat berlangsung.

5. Dalam masalah yang lebih luas mengenai promosi penghormatan Hak Asasi Manusia dalam konteks aktivitas pembangunan, Komite sejauh ini hanya melihat sedikit bukti dari upaya yang dilakukan oleh organ-organ PBB. Komite menyambut baik inisiatif yang diambil bersama-sama oleh Pusat Hak Asasi Manusia dan UNDP dalam memonya kepada Perwakilan PBB dan pejabat lainya sesuai bidangnya, untuk meminta "saran dan nasehat, khususnya sehubungan dengan kemungkinan bentuk kerja sama dalam proyek [nama proyek] yang sedang berlangsung yang mempunyai dimensi Hak Asasi Manusia atau dalam saran dan bentuk lain sebagai respon pada keinginan pemerintah tertentu", Komite juga diberitahukan mengenai usaha jangka panjang yang dilakukan oleh ILO, untuk mengkaitkan antara standar Hak Asasi Manusia dan internasional tenaga kerja pada aktivitas kerjasama teknisnya.

6. Sehubungan dengan aktivitas tersebut, terdapat dua prinsip umum yang penting. Pertama adalah bahwa dua bentuk Hak Asasi Manusia adalah tidak bisa dipisahkan dan saling tergantung. Ini berarti usaha untuk mempromosikan satu set hak asasi juga harus memperhatikan hak yang lainnya. Badan PBB yang terlibat dalam promosi hak ekonomi, sosial dan budaya harus melakukan upaya terbaiknya untuk memastikan bahwa tindakan-tindakan mereka telah sesuai dengan konsisten dan pemenuhan hak sipil dan politik. Dengan istilah negatif hal ini berarti bahwa badan internasional harus menghindari proyek dimana, sebagai contoh, menggunakan pekerja paksa yang bertentangan dengan standar internasional, atau melakukan diskriminasi terhadap individu dan kelompok yang bertentangan dengan Kovenan, atau berkaitan dengan pemindahan orang-orang dalam skala yang luas tanpa adanya ketentuan yang memadai mengenai kompensasi dan perlindungan. Dalam istilah yang positif, ini berarti bahwa, jika dimungkinkan, mungkin badan khusus harus bertindak sebagai pendukung dari proyek-proyek atau pendekatan-pendekatan, yang memberikan kontribusi tidak hanya terhadap pertumbuhan ekonomi atau tujuan lainya yang lebih luas, juga memperluas pemenuhan keseluruhan hak asasi manusia.

7. Prinsip kedua adalah bahwa aktivitas kerjasama pembangunan tidak secara langsung berperan dalam promosi hak ekonomi, sosial dan budaya. Setiap kegiatan yang dilakukan atas nama "pembangunan" telah dianggap sebagai salah rancangan dan bahkan kontra produktif dalam kerangka Hak Asasi Manusia. Guna mengurangi problem yang seperti ini, masalah-masalah yang dibahas dalam Kovenan harus, jika memungkinkan dan sesuai, diberikan pertimbangan yang khusus dan hati-hati.

8. Meskipun terdapat arti penting dalam pengintegrasian titik fokus Hak Asasi Manusia dalam kegiatan pembangunan, benarlah bahwa usulan-usulan integrasi tersebut dapat dengan mudah

bertahan pada level umum. Sehingga, dalam rangka mendorong pelaksanaan prinsip-prinsip yang ada pada pasal 22 Kovenan, Komite berharap untuk memberi perhatian pada tindakan-tindakan berikut ini dimana bisa menjadi bahan pertimbangan oleh badan khusus yang relevan :

a. Sebagai permasalahan yang prinsipil, organ PBB dan badan-badan PBB harus secara khusus mengakui hubungan erat yang harus dibentuk antara aktivitas pembangunan dan usaha untuk mempromosikan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia secara umum dan hak ekonomi, sosial, serta budaya khususnya. Komite mencatat dalam hal ini kegagalan ketiga Strategi Dekade Pembangunan PBB yang pertama dalam mengakui hubungan tersebut dan mendesak agar strategi keempat, yang akan diadopsi pada tahun 1990, untuk meralat kesalahan tersebut.

b. Badan khusus PBB harus memberikan pertimbangan pada usulan, yang dibuat Sekretaris Jendral pada laporan tahun 1979[3], bahwa "pernyataan dampak terhadap Hak Asasi Manusia" harus menjadi prasyarat yang disiapkan dalam hubungan dengan semua aktivitas penting kerjasama pembangunan.

c. Pelatihan atau penjelasan yang diberikan pada personel proyek dan personel lainnya dari Badan khusus PBB harus mencakup komponen yang berhubungan dengan standar dan prinsip Hak Asasi Manusia.

d. Tiap usaha harus dilakukan, pada tiap fase proyek pembangunan, untuk menjamin bahwa hak yang ada di Kovenan benar-benar diperhatikan. Hal ini juga akan berlaku, sebagai contoh, dalam pemetaan awal kebutuhan prioritas tiap Negara tertentu, dalam identifikasi proyek tertentu, dalam perencanaan proyek, dalam pelaksanaan proyek, dan pada evaluasi final.

9. Masalah yang telah menjadi perhatian khusus Komite dalam kajian laporan Negara adalah dampak merugikan dari beban utang dan tindakan-tindakan penyesuaian lain dalam pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya pada banyak Negara. Komite mengakui bahwa program-program penyesuaian akan seringkali tidak dapat dihindarkan dan hal ini akan seringkali berkaitan dengan banyak penghematan. Dalam kondisi tersebut, bagaimanapun juga, usaha-usaha untuk melindungi hak ekonomi, sosial dan budaya yang paling dasar semakin penting. Negara penandatangan Kovenan, juga badan PBB yang relevan harus melakukan suatu usaha tertentu untuk menjamin bahwa perlindungan secara maksimun dapat dimungkinkan, berada dalam kebijakan dan program yang dirancang untuk melaksanakan penyesuaian. Pendekatan tersebut, yang seringkali dinyatakan sebagai "penyesuaian dengan wajah kemanusiaan" atau sebagai promosi "pembangunan berdimensi kemanusiaan" mengharuskan bahwa tujuan dari perlindungan Hak Asasi Manusia masyarakat miskin dan rentan harus menjadi tujuan utama dari penyesuaian ekonomi. Bersamaan dengan itu, tindakan internasional untuk menangani krisis utang harus memperhatikan kebutuhan perlindungan hak ekonomi, sosial dan budaya melalui, antara lain, kerjasama internasional. Dalam banyak situasi, hal ini mungkin mengacu pada kebutuhan prakarsa-prakarsa penting untuk pemulihan utang.

3. "Dimensi internasional hak atas pembangunan sebagai suatu hak asasi manusia dalam kaitannya dengan hak asasi lainnya didasarkan pada kerjasama internasional, termasuk hak atas perdamaian, dengan mempertimbangkan prasyarat dari tata ekonomi internasional yang baru serta kebutuhan fundamental manusia" (E/CN.4/1334, paragraf 314).

10. Akhirnya, Komite berharap untuk menarik perhatian pada kesempatan penting yang diberikan pada Negara penandatangan, sesuai pasal 22 Kovenan, untuk mengidentifikasi dalam laporannya segala kebutuhan tertentu yang mungkin mereka miliki dalam hal bantuan teknis atau kerjasama pembangunan.

KOMENTAR UMUM NO. 3

SIFAT-SIFAT KEWAJIBAN NEGARA ANGGOTA
Komite Persatuan Bangsa-bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya
HRI/GEN/1/Rev. 1 at 45 (1994)

Komite Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Komentar Umum 3,
Sifat-sifat Kewajiban Negara Anggota (Pasal 2, Paragraf 1 Kovenan) (Sidang Kelima, 1990),
Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang diadopsi oleh Lembaga Perjanjian Hak Asasi Manusia, Dok PBB HRI/GEN/1/Rev. 1 at 45 (1994)

1. Pasal 2 mempunyai nilai penting bagi pemahaman Kovenan secara utuh serta harus dianggap mempunyai suatu kaitan dinamis dengan ketentuan-ketentuan lain yang ada dalam Kovenan. Pasal ini menjelaskan mengenai sifat-sifat kewajiban hukum umum yang harus dilaksanakan oleh negara-negara penandatangan Kovenan. Kewajiban-kewajiban itu termasuk apa yang didefinisikan (sesuai dengan hasil kerja Komisi Hukum Internasional) sebagai kewajiban perilaku dan kewajiban atas hasil. Meski kadang-kadang terdapat penitikberatan terhadap perbedaan antara formulasi yang digunakan dalam ketentuan ini dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik, kesamaan-kesamaan yang signifikan diantara keduanya tidak selalu diakui. Misalnya, meskipun Kovenan menetapkan ketentuan mengenai perwujudan yang bersifat progresif serta mengakui adanya keterbatasan yang diakibatkan oleh kurangnya sumber daya, Kovenan juga membebankan beberapa kewajiban yang harus dilaksanakan secepatnya. Dari kewajiban-kewajiban ini, dua diantaranya mempunyai arti penting dalam memahami sifat-sifat kewajiban negara anggota secara tepat. Salah satu diantaranya, yang akan dikaji dalam Komentar Umum yang terpisah, dan akan dibahas sidang keenam Komite, adalah "kewajiban untuk menjamin bahwa" hak-hak yang berkaitan "akan dilaksanakan tanpa diskriminasi...".

2. Lainnya adalah kewajiban dalam Pasal 2 (1) "untuk mengambil langkah-langkah", yang dalam arti sesungguhnya tidak dapat dibatasi oleh penafsiran-penafsiran yang lain. Arti sesungguhnya dari frasa ini juga dapat diukur dengan melihat beberapa versi bahsa yang berbeda. Dalam bahasa Inggris, kewajibannya "mengambil langkah-langkah", dalam bahasa Perancis adalah "melaksanakan" (*s'engange...agir*) dan dalam bahasa Spanyol adalah "mengambil tindakan-tindakan" (*a adoptar medidas*). Sehingga, meskipun perwujudan keseluruhan dari hak-hak itu dapat dicapai secara progresif, langkah-langkah menuju pemenuhan itu harus dilakukan dalam waktu yang sesegera mungkin setelah pemberlakuan Kovenan oleh Negara yang berkaitan. Langkah-langkah itu harus dilaksanakan secara seksama, konkrit dan ditujukan secara jelas untuk memenuhi kewajiban-kewajiban yang diatur dalam Kovenan.

3. Cara-cara yang digunakan untuk memenuhi kewajiban "mengambil langkah-langkah" ini dicantumkan dalam Pasal 2(1), yaitu "semua cara yang dianggap layak, termasuk khususnya pengambilan tindakan-tindakan legislatif". Komite menyadari bahwa dalam banyak hal, peraturan perundangan sangat dibutuhkan, dan bahkan dalam beberapa kasus tidak bisa ditinggalkan. Misalnya, mungkin akan sangat sulit untuk menentang praktek diskriminasi secara efektif tanpa

adanya landasan hukum untuk tindakan-tindakan yang diperlukan. Dalam bidang seperti kesehatan, perlindungan ibu dan anak, dan pendidikan, demikian juga halnya masalah-masalah yang diatur dalam pasal 6 sampai 9, peraturan perundangan mungkin adalah unsur yang tidak bisa ditinggalkan untuk berbagai tujuan.

4. Komite memperhatikan bahwa Negara-negara anggota secara umum telah secara bersungguh-sungguh menunjukkan beberapa tindakan legislatif yang telah mereka ambil dalam permasalahan ini. Meski demikian, Komite ingin menekankan bahwa, pengambilan tindakan legislatif ini, seperti yang diharapkan oleh Kovenan, bukanlah merupakan kewajiban terakhir Negara anggota. Malahan, frasa "semua cara yang dianggap layak" haruslah diberikan arti yang sesungguhnya. Meskipun setiap Negara anggota harus memutuskan cara mana yang paling layak dilaksanakan untuk setiap hak itu dalam suatu kondisi tertentu, "standar kelayakan" dari cara ini tidak selalu timbul dengan sendirinya. Oleh karena itu, diharapkan laporan dari Negara anggota akan menunjukkan bukan hanya tindakan-tindakan yang telah dilaksanakan, tetapi juga landasan yang mereka anggap paling "layak" untuk keadaan tersebut. Meski demikian, keputusan terakhir mengenai apakah seluruh tindakan yang layak itu telah dilaksanakan adalah merupakan keputusan Komite.

5. Diantara tindakan yang dianggap layak, selain peraturan perundangan, adalah ketentuan mengenai ganti rugi yudisial yang berkaitan dengan hak-hak itu, ketentuan mana dianggap dapat diterima dalam sistem hukum nasional. Komite mencatat bahwa pemenuhan hak-hak yang diakui, tanpa diskriminasi, akan sering meningkat dengan baik, melalui ketentuan-ketentuan yudisial atau ganti rugi efektif lainnya. Sesungguhnya, Negara-negara anggota yang menjadi penandatangan dari Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik telah diwajibkan (sesuai dengan pasal 2 (paragraf 1 dan 3), pasal 3 dan 26) dari Kovenan itu untuk menjamin bahwa setiap orang yang haknya atau kebebasannya (termasuk hak atas perlakuan yang sama dan non-diskriminasi) yang diakui oleh Kovenan itu telah terlanggar, "akan mendapatkan ganti rugi yang efektif" (pasal 2 (3) (a)). Selain itu, banyak ketentuan dalam Kovenan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, termasuk pasal 3, 7(a) (i), 8, 10 (3), 13 (2) (a),(3) dan (4) serta pasal 15 (3) yang mungkin dapat segera dilaksanakan oleh lembaga yudisial atau lembaga lain di banyak sistem hukum nasional. Pendapat-pendapat yang mengatakan bahwa ketentuan-ketentuan semacam ini secara inheren tak bisa terlaksana tidak akan bisa bertahan.

6. Ketika suatu kebijakan khusus yang ditujukan untuk perwujudan hak-hak yang diatur dalam Kovenan telah ditetapkan dalam bentuk peraturan perundangan, Komite minta untuk diberi informasi mengenainya, diantaranya, apakah kebijakan itu menciptakan hak bertindak atas nama perorangan atau kelompok-kelompok yang merasa bahwa hak-hak mereka belum teperwujudankan secara penuh. Dalam kasus dimana pengakuan konstitusional telah diberikan kepada hak-hak ekonomi, sosial dan budaya tertentu, atau dimana ketentuan-ketentuan dalam Kovenan telah dimasukkan secara langsung ke dalam hukum nasional, Komite berharap untuk mendapatkan informasi mengenai sejauh mana hak-hak ini dapat diterima secara hukum (misalnya, apakah bisa digugat/dituntut di depan sidang pengadilan). Komite juga ingin menerima informasi khusus apabila dalam suatu waktu ketentuan-ketentuan konstitusional mengenai hak-hak ekonomi, sosial dan budaya telah mengalami pelemahan atau perubahan yang signifikan.

7. Tindakan-tindakan yang juga dianggap "layak" untuk pemenuhan pasal 2(1) termasuk, meskipun tidak terbatas pada, tindakan-tindakan administratif, finansial, pendidikan dan sosial.

8. Komite mencatat bahwa usaha-usaha untuk "mengambil langkah...dengan semua tindakan yang dianggap layak termasuk khususnya pengambilan tindakan legislatif" tidaklah membutuhkan suatu bentuk pemerintahan atau sistem ekonomi tertentu untuk digunakan sebagai sarana pelaksanaan langkah-langkah tersebut, hanya bila sistem itu bersifat demokratis dan oleh karena itu seluruh hak asasi manusia dihormati. Sehingga, dalam tataran sistem politik dan ekonomi Kovenan adalah netral dan prinsip-prinsipnya tidak bisa secara cepat dijelaskan sebagai hanya didasarkan pada kebutuhan terhadap, atau keinginan atas adanya sistem sosialis atau kapitalis, atau gabungan diantaranya, dijalankan secara terpusat, kebebasan ekonomi, atau atas pendekatan-pendekatan tertentu lainnya. Dalam hal ini, komite menegaskan kembali bahwa hak-hak yang tercantum dalam Kovenan bisa diperwujudankan dalam sistem ekonomi dan politik yang berbeda-beda dengan syarat bahwa sifat saling bergantung dan ketakterpisahan dari kedua jenis hak asasi manusia, seperti ditegaskan dalam pembukaan Kovenan, diakui dan direfleksikan dalam sistem-sistem tersebut. Komite juga mencatat keterkaitan dalam hal ini dengan hak-hak asasi yang lain, dan khususnya hak atas pembangunan.

9. Kewajiban atas hasil yang utama yang dicerminkan oleh pasal 2 (1) adalah untuk mengambil langkah "dengan tujuan untuk mencapai secara progresif perwujudan penuh dari hak-hak yang diakui" dalam Kovenan. Kata-kata "perwujudan progresif" sering digunakan untuk menjelaskan maksud dari frasa ini. Konse perwujudan progresif menunjukkan kesadaran atas fakta bahwa perwujudan penuh dari seluruh hak-hak ekonomi sosial dan budaya umumnya tidak bisa dicapai dalam jangka waktu yang singkat. Dalam pegertian ini, kewajiban ini berbeda secara siknifikan dengan apa yang tercantum dalam pasal 2 Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik dimana termasuk suatu kewajiban untuk menghormati dan menjamin pelaksanaan hak-hak dalam Kovenan itu dengan segera. Bagaimana-pun juga, fakta bahwa perwujudan bertahap, atau dengan kata lain secara progresif, telah dia-tur dalam Kovenan tidak bisa diartikan sebagai meniadakan kewajiban dalam arti yang seutuhnya. Ini dalam satu pihak adalah suatu sarana fleksibel yang diperlukan, menggambarkan realita dari dunia nyata dan kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh negara-negara dalam menjamin perwuju-dan penuh Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Di pihak lain, frasa itu harus dipahami dalam lingkup tujuan keseluruhan, atau dasar alasan, dari Kovenan yaitu untuk membentuk kewajiban-kewajiban bagi negara-negara anggota dengan tujuan perwujudan penuh dari hak-hak yang tercan-tum di dalamnya. Oleh karena itu, Kovenan membebankan suatu kewajiban untuk bergerak secara cepat dan seefektif mungkin menuju tujuan itu. Kemudian segala tindakan yang bersifat retrogresif (kemunduran) dalam hal ini membutuhkan suatu pertimbangan yang hati-hati dan memperoleh pembenaran dengan acuan keseluruhan hak yang diatur dalam Kovenan dan dalam konteks bahwa seluruh sumber daya yang tersedia telah dipergunakan.

10. Berdasarkan atas banyak pengalaman yang didapatkan oleh Komite, juga oleh lembaga yang mendahuluinya, melalui lebih dari satu dekade memeriksa laporan Negara-negara anggota, Komite berpendapat bahwa kewajiban pokok minimum untuk menjamin pemenuhan, setidaknya, tingkat terendah dari setiap Hak-hak itu adalah merupakan kewajiban dari seluruh Negara anggota. Sehingga misalnya suatu Negara anggota dimana banyak orang mengalami kesulitan mendapatkan bahan makanan pokok, perawatan kesehatan dasar, perumahan dasar, atau pendidikan dasar, maka sepertinya, Negara tersebut gagal memenuhi kewajibannya seperti yang digariskan oleh Kovenan. Jika Kovenan dipahami dengan pengertian bahwa tidak perlu memenuhi kewajiban-kewajiban inti itu, maka pengertian seperti itu jelas-jelas meniadakan landasan falsafahnya. Dalam pengertian yang

sama, harus dicatat pula bahwa semua pemeriksaan tentang apakah suatu negara telah memenuhi kewajiban inti minimumnya atau tidak harus mempertimbangkan keterbatasan sumber daya di negara itu. Pasal 2 (1) mewajibkan setiap negara anggota untuk mengambil langkah-langkah yang perlu "dengan seluruh sumber daya yang ada padanya". Dalam rangka mengaitkan antara kegagalannya untuk memenuhi kewajiban minimumnya dengan keterbatasan sumber daya, suatu negara anggota harus bisa menunjukkan bahwa segala usaha telah dilakukan dengan menggunakan semua sumber daya yang ada padanya untuk memenuhi, sebagai prioritas, kewajiban-kewajiban minimum itu.

11. Meski demikian, Komite ingin menekankan bahwa meskipun terdappat suatu kekurangan sumber daya yang nyata, negara anggota tetap berkewajiban untuk terus menerus menjamin kemungkinan paling luas atas pemenuhan hak-hak itu dalam keadaan yang demikian. Kemudian, kewajiban untuk memantau perkembangan perwujudan, atau lebih khususnya tidak ter perwujudankannya, Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, serta untuk menyusun strategi dan program untuk mempromosikan-nya, tidak bisa ditiadakan sebgai akibat dari keterbatasan sumber daya itu. Komite telah membahas permasalahan-permasalahan ini dalam komentar umum 1 (1989).

12. Pada saat yang sama, Komite menegaskan fakta bahwa, meskipun dalam keadaan keterbataan sumber daya yang bersifat gawat, apakah disebabkan oleh suatu proses penyesuaian, resesi ekonomi, atau oleh faktor-faktor lain, kelompok-kelompok rentan dalam komunitas tetap bisa, atau lebih tepatnya harus, dilindungi dengan pelaksanaan program yang secara relatif tidak membutuhkan banyak biaya. Untuk mendukung pendekatan ini, Komite mengambil catata dari analisa UNICEF yang berjudul : *"Adjusment with a human face : protecting the vulnerable and promoting growth"*[4], analisa UNDP dalam *Human Development Report 1990*[5], serta analisa Bank Dunia dalam *World Development Report 1990* [6].

13. Unsur terakhir dari pasal 2 (1) yang harus diperhatikan adalah, bahwa seluruh anggota harus " mengambil langkah-langkah, secara individual dan melalui kerjasama dan bantuan Internasional, terutama dalam konteks ekonomis dan teknis...".Komite mencatat bahwa frasa "dengan seluruh sumber daya yang dari padanya" dimaksudkan oleh para perancang Kovenan dengan mengacu baik kepada sumber daya domestik negara maupun sumber daya yang berasal dari bantuan maupun kerjasama Internasional. Kemudian peran pokok dari kerjasama semacam itu dalam memfasilitasi perwujudan penuh hak-hak ini lebih jauh ditekankan dengan ketentuan-ketentuan spesifik yang diatur dalam pasal 11, 15, 22 dan 23. Pada pasal 22 Komite telah memberikan perhatian, dalam komentar umum 2 (1990), terhadap beberapa kesempatan dan tanggung jawab dalam kaitannya dengan kerjasama Internasional. Pasal 23 juga secara spesifik menunjukkan bahwa "pemberian bantuan teknis" juga aktivitas-aktivitas yang lain, sebagai salah satu cara "tindakan Internasional untuk pemenuhan hak-hak yang diakui oleh ...".

14. Komite ingin menekankan bahwa sesuai dengan pasal 55 dan 56 Piagam PBB, dan prinsip-prinsip yang duakui dalam hukum Internasional, dan dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam Kovenan, kerjasama Internasional untuk pembangunan, dan oleh karenanya untuk perwujudan dari, Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya, adalah kewajiban dari segala Bangsa. Kewajiban ini khususnya

4. G.A. Cornia , R. Jolly and F. Stewart, ed., Oxford, Clarendon Press, 1987.
5. Oxford, Oxford University Press, 1990.
6. Oxford, Oxford University Press, 1990.

dibebankan kepada negara-negara yang mampu memberikan bantuan kepada negara lain. Komite secara khusus mencatat pentingnya Deklarasi Hak atas Pembangunan yang diadopsi oleh Sidang Umum dalam Resolusinya nomor 41/128 tanggal 4 Desember 1986, dan keinginan agar negara-negara anggota mematuhi seluruh prinsip yang diakui di dalamnya. Komite menekankan bahwa dalam hal ketiadaan suatu program bantuan dan kerjasama Internasional aktif oleh negara-negara yang bisa melaksanakannya, perwujudan penuh dari Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya akan tetap menjadi suatu harapan yang tak terpenuhi di banyak negara lainnya. Dalam hal ini Komite mengingatkan kembali pada komentar umumnya nomor 2 (1990).

KOMENTAR UMUM NO. 4

Hak atas Tempat Tinggal yang Layak (Pasal 11 [1] Perjanjian Internasional atas Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya)

1. Menurut pasal 11 (1) Perjanjian, Negara "mengenali hak setiap orang untuk memperoleh standar hidup yang layak bagi dirinya sendiri dan keluarganya, termasuk pangan, pakaian, dan tempat tinggal, juga peningkatan kondisi-kondisi hidup yang berkelanjutan." Hak asasi manusia atas tempat tinggal yang layak, yang dengan demikian ditarik dari standar hidup yang layak, adalah sumber penikmatan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya.

2. Komite telah mampu mengumpulkan informasi seputar hak ini. Sejak 1979, Komite dan para pendahulunya telah mempelajari berbagai laporan yang berkaitan dengan hak atas tempat tinggal yang layak. Komite juga telah mengadakan sebuah diskusi-sehari mengenai topik ini dalam sesi-sesi ketiga (baca E1989/22, par. 312) dan keempat (EI990/23, par. 281-285. Selain itu, Komite telah secara cermat mencatat informasi yang dihasilkan oleh the International Year of Shelter for the Homeless (1987) termasuk the Global Strategy for Shelter to the Year 2000 yang dicantumkan oleh Majelis Umum dalam resolusi 42/191 tertanggal 11 December 1987.[7] Komite juga telah meninjau berbagai laporan dan dokumentasi lain oleh Komisi Hak Asasi Manusia dan Sub-Komisi Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan terhadap Kelompok-kelompok Minoritas.[8]

3. Walau banyak instrumen internasional berfokus pada dimensi-dimensi pandang yang saling berbeda atas hak atas tempat tinggal yang layak,[9] pasal 11 (1) Perjanjian adalah yang paling luas cakupannya dan mungkin yang paling penting dibanding kondisi-kondisi relevan lainnya.

4. Di luar fakta bahwa komunitas internasional telah sering menyatakan pentingnya sikap menghormati hak atas tempat tinggal yang layak, masih terdapat jurang lebar yang mengganggu antara standar-standar yang ditetapkan dalam pasal 11 (1) Perjanjian dengan situasi yang masih terjadi di berbagai belahan dunia. Karena persoalan-persoalan itu kerap bersifat akut di sejumlah negara sedang-berkembang yang berdiri menentang sumber-sumber daya besar dan tekanan-tekanan lainnya, Komite mengamati bahwa persoalan-persoalan yang signifikan mengenai ketunawismaan dan tempat tinggal yang tidak layak juga terjadi di sejumlah kelompok masyarakat yang paling berkembang secara ekonomi. PBB memperkirakan bahwa terdapat 100 juta orang tunawisma di seluruh dunia dan lebih dari satu milyar orang dengan tempat tinggal yang tidak layak.[10] Tidak ada indikasi bahwa angka ini mengalami penurunan. Jelaslah bahwa tidak ada satu pun Negara yang bebas dari persoalan-persoalan signifikan yang berkaitan dengan hak atas tempat tinggal.

---

7. Catatan Resmi Majelis Umum, Sesi ke Empatpuluh tiga, Lampiran No.8, lampiran {A/43/8/ Lamp.I).
8. Komisi Hak Asasi Manusia resolusi 1986/36 dan 1987/22; laporan oleh Mr. Danilo Turk, Reporter Khusus Sub-Komisi {E/CN.4 Sub.2/1990/19, par.108- 120; E/CN.4/Sub.2/1991/17, par. 137- 139); baca juga Sub-Komisi resolusi 1991/26.
9. Untuk contoh, baca pasal 25 {1) *Universal Declaration on Human Rights*, pasal 5 {e) {iii) Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Ras, pasal 14 {2) Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, pasal 27 {3) Konvensi Hak Anak, pasal 10 *Declaration on Social Progress and Development*, bagian 111 {8) dari *Declaration on Human Settlements* di Vancouver, 1976 {Diambil dari Habitat: United Nations Conference on Human Settlements {Publikasi PBB, Sales No. E. 76.1V .7 dan *corrigendum*, bab. 1), pasal 8 { 1) *Declaration on the Right to Development* dan *ILO Recommendation Concerning Workers' Housing*, 1961 {No.115).
10. .....

5. Dalam sejumlah contoh, laporan Negara yang dipelajari oleh Komite telah mengenali dan menjabarkan kendala-kendala dalam memastikan hak atas tempat tinggal yang layak. Bagaimanapun juga, bagian terpenting dari informasi yang tersedia tidak cukup untuk memampukan Komite untuk memperoleh sebuah gambaran situasi yang memadai di Negara terkait. Oleh karena itu, sasaran dari Komentar Umum ini adalah untuk mengenali sebagian dari isu-isu utama yang oleh Komite dinilai penting dalam kaitannya dengan hak ini.

6. Hak atas tempat tinggal yang layak berlaku untuk semua orang. Karena rujukan atas kata "dirinya sendiri dan keluarganya" ("himself and his family") mencerminkan asumsi atas pola peranan dan aktivitas ekonomi berdasar gender yang umum diterima pada tahun 1966 saat Perjanjian ini disepakati, kata-kata tersebut tidak boleh diinterpretasikan saat ini sebagai batasan apa pun atas tingkat aplikabilitas dari hak bagi individu atau kepala keluarga perempuan atau kelompok-kelompok sejenisnya. Konsep "keluarga" harus dipahami secara luas. Selain itu, individu-individu, seperti halnya keluarga, harus memiliki tempat tinggal yang layak tanpa mempertimbangkan faktor umur, status ekonomi, kelompok atau afiliasi, dan sebagainya. Pada khususnya, penikmatan atas hak ini harus, dalam kaitannya dengan pasal 2 (2) Perjanjian, tidak melibatkan segala bentuk diskriminasi.

7. Dalam pandangan Komite, hak atas tempat tinggal yang layak tidak seharusnya diartikan secara sempit dan terbatas, atau setara dengan itu, contohnya penampungan yang disediakan dengan satu atap yang hanya memadai untuk satu orang, bahkan menganggap penampungan sebagai komoditas. Lebih lanjut, penampungan harus dilihat sebagai hak untuk tinggal disebuah tempat yang aman, damai dan bermartabat. Hal ini tepat setidaknya untuk dua alasan. Pertama, hak atas tempat tinggal terkait secara integral dengan hak asasi manusia yang lain dan prinsip-prinsip dasar yang tercantum dalam Kovenan. Istilah "martabat yang melekat pada seorang manusia" sebagaimana dinyatakan dalam Kovenan mensyaratkan bahwa istilah "tempat tinggal" diinterpretasikan demikian untuk memperhitungkan sebuah keragaman dari berbagai pertimbangan. Lebih pentingnya lagi, hak atas tempat tinggal harus dijamin kepada semua orang tanpa mendasarkan pada pendapatan dan akses terhadap sumber ekonomi. Kedua, rujukan dalam pasal 11 (1) harus dibaca dengan mengacu tidak hanya pada tempat tinggal, melainkan juga tempat tinggal yang layak. Kedua lembaga, Commission on Human Settlements dan Global Strategy for Shelter to the Year 2000 telah menyatakan bahwa: "Yang dimaksud dengan penampungan yang layak adalah tersedianya privasi yang cukup, ruang yang cukup, keamanan yang cukup, lampu dan ventilasi yang cukup, infrastuktur dasar yang cukup dan lokasi yang dekat dengan tempat kerja dan sarana dasar lainnya, semua itu didapatkan dengan biaya yang masuk diakal".

8. Dengan demikian, konsep "layak" secara khusus sangat terkait dengan hak atas tempat tinggal, sebagai dasar bagi sejumlah faktor yang harus diperhitungkan dalam menentukan manakala bentuk khusus dari sebuah tempat penampungan dapat dipertimbangkan untuk membentuk "rumah yang layak" sesuai dengan tujuan Kovenan. Sementara kelayakan ditentukan sebagian dari faktor sosial, ekonomi, budaya, iklim, ekologi dan faktor-faktor lain, Komite percaya bahwa walaubagaimanapun dimungkinkan untuk mengidentifikasi beberapa aspek khusus dari hak tersebut yang harus diperhitungkan untuk kebutuhan ini dalam berbagai konteks. Aspek tersebut termasuk yang tersebut dibawah ini;

   (a) Jaminan legalitas kepemilikan. Kepemilikan mencakup berbagai bentuk, termasuk di dalam-

nya sewa akomodasi (umum dan swasta), kerjasama perumahan, sewa beli, penguasaan hak, rumah darurat dan tempat tinggal sementara, termasuk juga penguasaan terhadap tanah dan properti. Selain jenis kepemilikan, semua orang seharusnya memiliki tingkat kepemilikan tertentu yang menjamin perlindungan hukum terhadap pengusiran paksa, gangguan dan bentuk ancaman lainnya. Negara-negara pihak semestinya secara sadar mengambil langkah-langkah segera yang bertujuan memberikan jaminan legalitas kepemilikan kepada orang-orang dan rumah tangga yang saat ini kurang mendapat perlindungan, dalam konsultasi yang sesungguhnya dengan perorangan atau kelompok yang terkena dampak;

(b) Ketersediaan akan berbagai layanan, bahan-bahan, fasilitas dan infrastruktur (sarana dan prasarana). Sebuah rumah yang "layak" seharusnya terdiri dari berbagai fasilitas khusus untuk kesehatan, keamanan, kenyamanan dan nutrisi. Semua penerima manfaat dari hak tersebut semestinya memiliki akses yang berkelanjutan kepada seluruh sumberdaya alam dan sumber daya umum, air minum yang sehat, energi untuk memasak, pemanas dan penerangan, sanitasi dan fasilitas mencuci, sarana penyimpanan makanan, pembuangan sampah, tempat drainase, dan layanan darurat.

(c) Keterjangkauan (biaya). Biaya pribadi atau rumah tangga yang terkait dengan rumah seharusnya pada tingkat teretentu perolehan dan kepuasan atas kebutuhan dasar lainnya tidak dapat diancam atau dikompromikan. Langkah-langkah yang diperlukan wajib diambil oleh Negara pihak dalam rangka menjamin prosentasi biaya rumah yang terkait, secara umum, sesuai dengan tingkat pendapatan masyarakat. Negara pihak semestinya menyediakan subsidi perumahan untuk mereka yang tidak mampu memilki rumah yang terjangkau, sebagaimana halnya dengan bentuk dan tingkat harga hunian yang secara "adequate" mencerminkan kebutuhan perumahan. Dalam kaitannya dengan prinsip keterjangkauan, penyewa/penghuni semestinya mendapat perlindungan dari berbagai sarana yang memungkinkan terjadinya tingkat sewa yang tidak masuk akal atau naiknya sewa. Pada masyarakat yang bahan-bahan alam merupakan sumber utama dari bahan bangunan rumah, Negara Pihak harus mengambil langkah-langkah untuk menjamin ketersediaan bahan tersebut.

(d) Layak huni. Tempat tinggal yang memadai haruslah layak dihuni, artinya dapat memberi penghuninya ruangan yang layak dan dapat melindungi mereka dari cuaca dingin, lembab, panas, hujan, angin, atau ancaman-ancaman bagi kesehatan, bahaya fisik bangunan, dan vektor penyakit. Keamanan fisik penghuni harus pula terjamin. Komite mendorong Negara untuk secara menyeluruh menerapkan Prinsip Rumah Sehat yang disusun oleh WHO yang menggolongkan tempat tinggal sebagai faktor lingkungan yang paling sering dikaitkan dengan kondisi-kondisi penimbul penyakit berdasarkan berbagai analisis epidemiologi; yaitu, tempat tinggal dan kondisi kehidupan yang tidak layak dan kurang sempurna selalu berkaitan dengan tingginya tingkat kematian dan ketidaksehatan.

(e) Aksesibilitas. Tempat tinggal yang layak harus dapat diakses oleh semua orang yang berhak atasnya. Kelompok-kelompok yang kurang beruntung seperti halnya manula, anak-anak, penderita cacat fisik, penderita sakit stadium akhir, penderita HIV-positif, penderita sakit menahun, penderita cacat mental, korban bencana alam, penghuni kawasan rawan bencana, dan lain-lain harus diyakinkan untuk memprioritaskan lingkungan tempat tinggal mereka.

Undang-undang dan kebijakan-kebijakan (tentang masalah perumahan) harus mencakup kebutuhan kelompok-kelompok ini akan tempat tinggal. Di banyak Negara, perluasan akses tanah untuk segmen-segmen masyarakat yang tidak mempunyai tanah atau dimiskinkan harus dijadikan tujuan utama kebijakan itu. Kewajiban-kewajiban pemerintah harus dikembangkan dengan sasaran untuk memperkuat hak setiap orang atas hunian yang aman untuk hidup secara damai dan bermartabat, termasuk akses tanah sebagai sebuah hak;

(f) Lokasi. Tempat tinggal yang layak harus berada di lokasi yang terbuka terhadap akses pekerjaan, pelayanan kesehatan, sekolah, pusat kesehatan anak, dan fasilitas-fasilitas umum lainnya. Hal ini berlaku baik di kota besar maupun kawasan pinggiran dimana tuntutan biaya temporer dan finansial untuk pergi dan dari tempat kerja dapat dinilai terlalu tinggi bagi anggaran belanja keluarga prasejahtera. Di samping itu, rumah hendaknya tidak didirikan di lokasi-lokasi yang telah atau atau akan segera terpolusi, yang mengancam hak untuk hidup sehat para penghuninya.

(g) Kelayakan budaya. Cara rumah didirikan, material bangunan yang digunakan, dan kebijakan-kebijakan yang mendukung kedua unsur tersebut harus memungkinkan pernyataan identitas budaya dan keragaman tempat tinggal. Berbagai aktivitas yang ditujukan bagi peningkatan dan modernisasi dalam lingkungan tempat tinggal harus dapat memastikan bahwa dimensi-dimensi budaya dari tempat tinggal tidak dikorbankan, dan bahwa, fasilitas-fasilitas berteknologi modern, *inter alia*, juga telah dilengkapkan dengan semestinya.

9. Sebagaimana tertulis di atas, hak atas tempat tinggal yang layak tidak boleh dipandang lepas dari hak asasi manusia lain yang tercantum dalam dua Perjanjian Internasional dan instrumen-instrumen internasional lainnya. Rujukan atas konsep martabat manusia dan prinsip-prinsip non-diskriminasi telah disusun. Selain itu, penikmatan penuh atas hak-hak lainnya - seperti hak untuk berekspresi, hak untuk berasosiasi (misalnya, para penyewa dan kelompok-kelompok berbasis komunitas lainnya), hak untuk menetap, dan hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan publik - sangat diperlukan supaya hak atas tempat tinggal yang layak dapat direalisasikan dan dipertahankan oleh seluruh kelompok masyarakat. Di samping itu, hak untuk menolak perlakuan yang sewenang-wenang atau tindakan yang melanggar hukum atas privasi, keluarga, rumah, atau korespondensi adalah dimensi yang paling penting dalam pengenalan hak atas tempat tinggal yang layak. ’

10. Di luar kondisi perkembangan negara mana pun, terdapat langkah-langkah yang harus segera diambil. Sebagaimana dibahas dalam Global Strategy for Shelter dan analisis-analisis internasional lainnya, banyak ukuran yang diperlukan untuk mengangkat hak atas tempat tinggal yang layak ternyata hanya membutuhkan abstain-nya Pemerintah dalam praktek-praktek tertentu dan sebuah komitmen untuk memfasilitasi prinsip “swadaya” bagi kelompok-kelompok yang terpengaruh. Apabila langkah-langkah semacam itu dinilai melampaui batas ketersediaan sumber daya maksimal, sebuah permohonan harus diajukan sesegera mungkin untuk memperoleh kerja-sama internasional sehubungan dengan pasal 11 (1), 22, dan 23 Perjanjian, dimana hal ini juga harus diinformasikan kepada Komite.

11. Negara harus memberikan prioritas pada kelompok-kelompok masyarakat yang kondisi kehidupan-nya memprihatinkan itu dengan memberi mereka pertimbangan tertentu. Kebijakan dan undang-

undang tidak dirancang bagi kelompok-kelompok masyarakat yang telah mapan dengan mengorbankan lainnya. Komite menyadari bahwa faktor-faktor eksternal dapat mempengaruhi hak untuk meningkatkan kondisi hidup yang berkelanjutan, dan bahwa di banyak Negara, topik kondisi hidup ditolak pada tahun 1980-an. Walau demikian, sebagaimana dicantumkan oleh Komite pada Komentar Umum 2 (1990) (E/1990/23, lamp. III), meskipun secara eksternal menimbulkan persoalan, kewajiban-kewajiban di bawah Perjanjian tetap dilaksanakan dan mungkin menjadi jauh lebih relevan dibandingkan pada saat krisis ekonomi. Di mata Komite, merosotnya kondisi hidup dan tempat tinggal, yang secara langsung diakibatkan oleh putusan-putusan kebijakan dan undang-undang oleh Negara, dan di tengah absennya ukuran-ukuran imbangan yang mengiringi , dianggap tidak sejalan dengan kewajiban-kewajiban di bawah Perjanjian.

12. Karena sarana-sarana yang paling cocok untuk mencapai realisasi penuh atas hak atas tempat tinggal yang layak akan berbeda pada masing-masing Negara, Perjanjian dengan jelas menetapkan bahwa tiap Negara harus mengambil langkah-langkah untuk meraih tujuan. Hal ini membutuhkan pelaksanaan suatu strategi perumahan nasional yang, sebagaimana tercantum dalam paragraf 32 *Global Strategy for Housing*, "menetapkan sasaran-sasaran peningkatan kondisi tempat tinggal, mengidentifikasi sumber-sumber daya yang tersedia untuk meraih tujuan-tujuan ini dan metode pemanfaatannya yang paling efektif, dan menetapkan berbagai tanggung-jawab dan kerangka waktu bagi implementasi ukuran-ukuran yang dibutuhkan." Karena alasan relevansi dan keefektifan, juga untuk memastikan dihormatinya hak asasi manusia lainnya, strategi harus merefleksikan pembicaraan dengan, dan keterlibatan dari, semua pihak yang terpengaruh, termasuk orang-orang tunawisma, orang-orang dengan tempat tinggal yang tidak layak, dan orang-orang lain yang menghadapi kondisi serupa. Terlebih lagi, langkah-langkah harus diambil untuk memastikan adanya koordinasi antara berbagai kementerian dan otoritas lokal serta regional untuk menyelaraskan kebijakan-kebijakan terkait (ekonomi, pertanian, lingkungan hidup, energi, dsb.) dengan kewajiban-kewajiban di bawah pasal 11 Perjanjian.

13. Pengawasan situasi yang efektif terhadap kondisi perumahan adalah kewajiban lain yang harus segera dilaksanakan. Supaya sebuah Negara dapt memenuhi kewajibannya di bawah pasal 11 (1), penting bagi Negara itu untuk menunjukkan, *inter alia*, bahwa Negara tersebut telah mengambil langkah-langkah, baik sendiri maupun dalam basis kerja-sama internasional, untuk menegaskan kondisi ketunawismaan dan tempat tinggal yang tidak layak di dalam wilayah hukumnya. Sehubungan dengan ini, pedoman-pedoman umum yang telah direvisi yang berkaitan dengan bentuk dan isi laporan yang disusun oleh Komite (E/C.12/1991/1) menekankan perlunya "menyediakan informasi rinci seputar kelompok-kelompok tersebut di dalam masyarakat yang rawan dan kurang beruntung dalam hal perumahan. Mereka memasukkan orang-orang dan keluarga-keluarga tunawisma, orang-orang dengan tempat tinggal yang tidak layak dan tanpa akses terhadap kebutuhan-kebutuhan primer yang memadai, orang-orang yang hidup di kawasan hunian "ilegal," orang-orang yang menjadi korban pengusiran paksa, dan kelompok orang berpendapatan rendah.

14. Ukuran-ukuran yang dirancang untuk memenuhi kewajiban sebuah Negara sehubungan dengan hak atas tempat tinggal yang layak dapat mencerminkan perpaduan antara ukuran-ukuran dalam sektor pemerintah dan swasta yang dinilai sejalan. Karena, di sejumlah Negara, pembiayaan publik atas perumahan paling dimanfaatkan dalam pembangunan perumahan baru. Di kebanyakan kasus, pengalaman telah menunjukkan ketidakmampuan pemerintah untuk sepenuhnya memulihkan

kurangnya perumahan dengan perumahan yang dibangun secara umum. Promosi Negara mengenai "strategi pemampuan," yang dipadukan dengan suatu komitmen penuh atas kewajiban-kewajiban di bawah hak atas tempat tinggal yang layak, harus didorong. Pada intinya, kewajiban itu adalah memperlihatkan bahwa, secara keseluruhan, ukuran-ukuran yang dipakai cukup memadai untuk merealisasikan hak setiap orang dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dan sejalan dengan angka maksimal sumber-sumber daya yang tersedia.

15. Banyak dari ukuran-ukuran yang diperlukan melibatkan alokasi sumber daya dan inisiatif kebijakan secara umum. Walau demikian, peran ukuran-ukuran legislatif dan administratif formal tidak boleh dipandang sebelah mata dalam konteks ini. *Global Strategy for Shelter* (par. 66-67) membuahkan terpusatnya perhatian pada jenis-jenis ukuran yang mungkin akan dipakai.

16. Di sejumlah Negara, hak atas tempat tinggal yang layak dilindungi oleh konstitusi. Dalam beberapa kasus, Komite tertarik untuk mempelajari nilai hukum dan nilai praktis dari pendekatan semacam itu. Karena itu, rincian tentang kasus-kasus tertentu dan tentang metode-metode lain dimana perlindungan oleh konstitusi dinilai berhasil harus disediakan.

17. Komite melihat banyak unsur komponen dari hak atas tempat tinggal yang layak sekurang-kurangnya konsisten dengan kondisi dari solusi-solusi hukum dalam negeri. Bergantung pada sistem hukum itu, area-areanya dapat melingkupi, walau tidak terbatas pada: (a) tuntutan hukum yang bersasaran untuk mencegah pengusiran atau perusakan yang terencana melalui sanksi-sanksi pengadilan (b) prosedur hukum yang menuntut kompensasi setelah terjadinya sebuah pengusiran ilegal; (c) keluhan atas tindakan-tindakan ilegal yang dilakukan atau didukung oleh para tuan tanah (baik pemerintah maupun swasta) dengan dalih biaya sewa, perawatan bangunan, dan rasial atau bentuk-bentuk diskriminasi lainnya; (d) pernyataan berbentuk diskriminasi dalam alokasi dan ketersediaan akses tempat tinggal; (e) keluhan terhadap para tuan tanah yang berkaitan dengan kondisi tempat tinggal yang tidak sehat dan tidak layak huni. Di sejumlah sistem hukum, penting untuk menjelajahi kemungkinan fasilitasi terhadap *class-action* dalam situasi-situasi yang melibatkan meningkatnya angka para tunawisma secara berarti.

18. Sehubungan dengan ini, Komite menilai bahwa kasus-kasus dari pengusiran paksa adalah *prima facie* yang tidak sejalan dengan ketetapan-ketetapan dalam Perjanjian dan hanya dapat dibenarkan dalam keadaan-keadaan yang paling luar-biasa, dan disegariskan dengan prinsip-prinsip hukum internasional yang relevan.

19. Akhirnya, pasal 11(1) menyimpulkan bahwa kewajiban Negara adalah memahami "pentingnya kerja-sama internasional yang esensial dan didasarkan pada kesepakatan secara sukarela." Biasanya, kurang dari 5 persen dari seluruh bantuan internasional ditujukan bagi perumahan atau hunian manusia, dan seringkali sifat pembiayaan seperti itu tidak memberikan hasil konkret dalam upaya memenuhi kebutuhan tempat tinggal dari kelompok-kelompok yang kurang beruntung. Negara, baik penerima maupun pemberi, harus memastikan bahwa sebuah proporsi pembiayaan yang substansial telah ditujukan untuk menciptakan kondisi-kondisi yang mengarah pada meningkatnya jumlah orang yang memiliki tempat tinggal yang layak. Institusi-institusi finansial internasional yang mendukung ukuran-ukuran penyesuaian struktural harus memastikan bahwa ukuran-ukuran itu tidak membahayakan penikmatan atas hak atas tempat tinggal yang layak. Sewaktu mempertimbangkan

kerjasama finansial internasional, Negara harus berusaha mengindikasikan area-area yang relevan dengan hak atas tempat tinggal yang layak dimana pembiayaan eksternal akan dapat membuahkan hasil berarti. Permohonan seperti itu harus sepenuhnya mempertimbangkan berbagai kebutuhan dan pandangan kelompok-kelompok yang terpengaruh.

NOTES

1. Catatan Resmi Majelis Umum, Sesi ke empat puluh tiga, Lampiran No.8, lampiran {A/43/8/ Lamp.l).
2. Komisi Hak Asasi Manusia resolusi 1986/36 dan 1987/22; laporan oleh Mr. Danilo Turk, Reporter Khusus Sub-Komisi {E/CN.4/Sub.2/1990/19, par.108- 120; E/CN.4/Sub.2/1991/17, par. 137- 139); baca juga Sub-Komisi resolusi 1991/26.
3. Untuk contoh, baca pasal 25 {1) *Universal Declaration on Human Rights*, pasal 5 {e) {iii) Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Ras, pasal 14 {2) Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, pasal 27 {3) Konvensi Hak Anak, pasal 10 *Declaration on Social Progress and Development*, bagian 111 {8) dari *Declaration on Human Settlements di Vancouver*, 1976 {Diambil dari Habitat: *United Nations Conference on Human Settlements* {Publikasi PBB, Sales No. E. 76.1V .7 dan corrigendum, bab. 1), pasal 8 { 1) *Declaration on the Right to Development* dan *ILO Recommendation Concerning Workers' Housing*, 1961 {No.115).
4. Baca catatan-akhir 1.
5. *World Health Organization*, Jenewa, 1990.

KOMENTAR UMUM NO. 5

ORANG-ORANG PENYANDANG CACAT
KOMITE EKONOMI, SOSIAL DAN BUDAYA PERSATUAN BANGSA-BANGSA
E/C.12/1994/13 (1994)

KOMITE EKONOMI, SOSIAL DAN BUDAYA, Komentar Umum No. 5,
ORANG-ORANG PENYANDANG CACAT (Sesi ke-11,1994),
Dok.PBB E/C.12/1994/13 (1994)[11]

Orang-Orang Penyandang Cacat

1. Arti penting Kovenan Internasional dibidang Ekonomi, Sosial dan Budaya dalam hubungannya dengan hak-hak asasi manusia bagi para penyandang cacat tengah menjadi perhatian khusus masyarakat internasional. Untuk pemahaman yang lebih lanjut terhadap permasalahan ini harap dilihat kembali laporan akhir Mr. Leandro Despouy, Pengamat khusus dibidang hak asasi manusia dan para penyandang cacat (E/CN.4/Sub.2/1991/31). Kemudian sebuah ulasan pada tahun 1992 oleh Sekretaris Jenderal PBB mengenai implementasi Program Aksi Dunia terhadap para Penyandang Cacat dan Dekade Para Penyandang Cacat PBB berkesimpulan bahwa "Ketidakmampuan/cacat erat kaitannya dengan faktor ekonomi dan sosial"dan juga "Kondisi kehidupan/ tempat tinggal di beberapa bagian dunia sangat mengkhawatirkan sehingga penyediaan kebutuhan dasar bagi setiap umat manusia – baik pangan, air, tempat tinggal, perlindungan kesehatan dan pendidikan – harus menjadi patokan bagi program-program nasional ". Lihat A/47/415, paragraf 5. Bahkan pada negara-negara yang mempunyai standar kehidupan yang tinggi sekalipun, para penyandang cacat seringkali dihilangkan kesempatannya untuk menikmati keseluruhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang diakui dalam Kovenan.

2. Komite Ekonomi, Sosial dan Budaya, dan kelompok kerja sebelumnya, telah secara eksplisit diperintahkan oleh Majelis Umum (lihat paragraf 165 dari Program Aksi Dunia mengenai Para Penyandang Cacat, yang diadopsi oleh Majelis Umum lewat resolusi 37/52 pada tanggal 3 Desember 1982 (paragraf 1), Dan Komisi Hak Asasi Manusia (lihat resolusi Komisi Hak Asasi Manusia 1992/48, paragraf 4 dan 1993/29, paragraf 7)) untuk memantau pelaksanaan kewajiban Negara penandatangan terhadap Kovenan dalam menjamin perwujudan penuh hak-hak yang relevan bagi para penyandang cacat. Pengalaman Komite sampai saat ini, bagaimanapun juga, mengindikasikan bahwa Negara penandatangan telah memberikan perhatian yang kecil terhadap isu ini dalam laporan mereka. Hal itu nampak secara konsisten dalam kesimpulan Sekretaris Jenderal PBB bahwa "Sebagian besar pemerintah negara masih kurang tindakan tegas yang dapat merubah keadaan secara efektif" bagi para penyandang cacat (lihat A/47/415, paragraf 6) . Oleh sebab itu adalah pantas bagi kita untuk meninjau kembali, dan memberikan penekanan terhadap, beberapa cara dimana isu mengenai para penyandang cacat timbul dalam hubungannya dengan kewajiban yang termaktub dalam Kovenan.

11. Diadopsi pada pertemuan ke – 38, tanggal 25 November 1994

3. Masih belum ada kesepakatan dunia internasional mengenai definisi "ketidakmampuan/cacat". Bagi maksud dan tujuan sekarang ini, bagaimanapun juga, sudah cukup bagi kita untuk berpedoman pada Pedoman Umum tahun 1993, yang berbunyi:

> "Peristilahan 'ketidakmampuan' merangkum sekian banyak keterbatasan fungsional yang terjadi dalam masyarakat manapun. Seseorang bisa saja tidak mampu secara fisik, kekurangan intelektual atau panca indera, penyakit kondisi medis atau mental. Kekurangan atau penyakit tersebut mungkin bersifat permanen atau sementara"[12]

4. Sesuai dengan pendekatan yang diadopsi dalam Pedoman Umum, Komentar Umum ini menggunakan istilah "para penyandang cacat" dibandingkan peristilahan lama "orang-orang cacat". Terdapat pendapat bahwa istilah yang terakhir ini bisa diinterpretasikan untuk menyatakan bahwa kemampuan seseorang sebagai manusia telah hilang sama sekali.

5. Kovenan tidak mengacu secara eksplisit terhadap para penyandang cacat. Meski demikian, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia mengakui bahwa setiap manusia terlahir secara merdeka dan berkedudukan sama dalam martabat dan hak-haknya dan, karena ketentuan Kovenan telah berlaku secara penuh oleh semua anggota dari masyarakat, para penyandang cacat jelas berhak atas setiap hak yang diakui dalam Kovenan. Kemudian, sejauh perlakuan khusus diperlukan, Negara penandatangan diharuskan untuk mengambil tindakan yang memadai, dengan seluruh sumberdaya yang ada padanya, untuk menfasilitasi para penyandang cacat mengatasi kekurangannya dalam konteks pemenuhan hak-haknya menurut Kovenan, terlepas dari ketidakmampuannya. Kemudian, persyaratan pada pasal 2(2) dari Kovenan bahwa hak-hak "yang telah disebutkan ….. akan dilaksanakan tanpa segala bentuk diskriminasi" atas dasar-dasar yang telah digariskan "atau atas status lainnya", jelas berlaku terhadap diskriminasi dengan dasar alasan ketidakmampuan.

6. Tidak adanya ketentuan secara eksplisit dalam Kovenan mengenai ketidakmampuan dapat dilihat sebagai kurangnya kesadaran akan pentingnya penempatan isu ini secara eksplisit, dibandingkan jika hanya sebagai suatu implikasi, pada saat penyusunan Kovenan seperempat abad yang lalu. Bagaimanapun, instrumen. Hak Asasi Manusia internasional akhir akhir ini telah mempunyai perhatian khusus terhadap masalah ini. Instrumen ini termasuk Konvensi Hak-Hak Anak (pasal 23); Piagam Afrika tentang Hak-Hak Asasi Manusia dan Masyarakat (pasal 18(4)); dan Protokol Tambahan dalam Konvensi Amerika tentang Hak Asasi Manusia di bidang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (pasal 18). Sehingga, sekarang ini telah diterima secara luas bahwa hak-hak asasi para penyandang cacat harus dilindungi dan dipromosikan dalam hukum, kebijakan dan program-program, baik yang bersifat umum, maupun yang didesain khusus.

7. Sesuai pendekatan ini, masyarakat international telah menyatakan kembali komitmen mereka untuk menjamin keseluruhan hak-hak para penyandang cacat dalam instrumen-instrumen berikut:

   a. Program Aksi Dunia tentang Para Penyandang Cacat, yang memberikan kerangka kebijakan yang ditujukan untuk mempromosikan "tindakan yang efektif untuk mencegah ketidakmampuan, rehabilitasi dan perwujudan tujuan 'partisipasi penuh' [para penyandang cacat]

12. Pedoman Umum untuk Persamaan Kesempatan bagi Para Penyandang Cacat, ditambahkan pada Resolusi Majelis Umum PBB 48/96 pada tanggal 20 Desember 1993 (Pendahuluan, paragraf 17).

dalam kehidupan sosial dan pembangunan, serta dalam 'persamaan kedudukan'"; Program Aksi Dunia tentang Para Penyandang Cacat lihat point ke-3 di atas), paragraf 1.

b. Pedoman Pembentukan dan Pengembangan Komite Koordinasi Nasional tentang Penyandang Cacat serta Badan Serupa Lain, diadopsi tahun 1990; A/C.3/46/4, Lampiran 1. Juga dimuat dalam Laporan dari Pertemuan Internasional mengenai Peran dan Fungsi Komite Koordinasi Nasional untuk Penyandang Cacat di Negara-negara Berkembang, Beijing, 5-11 November 1990 (CSDHA/DDP/NDC/4). Lihat juga resolusi Dewan Ekonomi dan Sosial PBB 1991/8 dan resolusi Majelis Umum 46/96 pada 16 Desember 1991.

c. Prinsip-prinsip bagi Perlindungan terhadap Orang-orang Penderita Cacat Mental serta bagi Peningkatan Perawatan Kesehatan Mental, diadopsi tahun 1991; 9/ Resolusi Majelis Umum PBB 46/119 pada 17 Desember 1991, lampiran.

d. Pedoman Umum bagi Persamaan Kedudukan dan Kesempatan bagi Para Penyandang Cacat (selanjutnya disebut "Pedoman Umum"), diadopsi tahun 1993, yang bertujuan untuk memastikan setiap penyandang cacat "memperoleh hak-hak yang sama dan kewajiban seperti manusia lainnya". Pedoman Umum, (lihat point ke-6 diatas), bagian Pendahuluan, paragraf 15. Pedoman Umum yang mempunyai arti sangat penting dan memberikan panduan yang berharga untuk mengidentifikasi secara lebih akurat tentang kewajiban yang berkaitan dari Negara penandatangan sesuai yang diatur oleh Kovenan.

I. KEWAJIBAN UMUM NEGARA PENANDATANGAN

8. PBB memperkirakan bahwa terdapat lebih dari 500 juta penyandang cacat didunia pada saat ini. Dari angka tersebut, 80 % hidup dipedesaan dinegara-negara berkembang. 70% dari dari angka itu diperkirakan mempunyai akses yang sangat terbatas atau tidak mempunyai akses kepada pelayanan yang mereka butuhkan. Tantangan untuk merubah situasi dan kondisi para penyandang cacat merupakan hal yang berkaitan secara langsung dengan setiap Negara penandatangan Kovenan. Meskipun pilihan cara untuk mempromosikan perwujudan penuh atas hak-hak ekonomi, sosial, budaya dari kelompok ini yang dapat secara nyata dan signifikan berbeda di masing-masing negara , tidak ada satu negara pun dimana kebijakan utama dan program usahanya tidak dibutuhkan. Lihat A/47/415.passim.

9. Kewajiban Negara penandatangan menurut Kovenan dalam mempromosikan perwujudan secara progresif hak-hak yang relevan sesuai kemampuan maksimum dari sumberdaya mereka jelas mengharuskan Negara untuk melakukan lebih dari sekedar tidak berbuat sesuatu yang mungkin berdampak negatif bagi para penyandang cacat. Kewajiban Negara dalam hubungan dengan orang-orang/kelompok yang kurang beruntung ini yaitu mengambil aksi positif untuk mengurangi kekurangan struktural dan memberikan perlakuan yang lebih baik lagi bagi para penyandang cacat dalam rangka mencapai tujuan partisipasi penuh dan persamaan kedudukan dalam masyarakat untuk setiap penyandang cacat. Hal ini berarti bahwa dibutuhkan tambahan sumberdaya untuk tujuan ini serta banyak tindakan yang direncanakan secara khusus.

10. Menurut laporan Sekretaris Jenderal PBB, perkembangan selama satu dekade terakhir, baik di negara maju maupun berkembang, kurang menggembirakan dari perspektif para penyandang cacat:

> " Perkembangan ekonomi dan sosial yang memburuk, ditandai dengan tingkat pertumbuhan yang rendah, tingkat pengangguran yang tinggi, menurunnya pembelanjaan publik, program penyesuaian structural dan swastaisasi, telah mempengaruhi secara negatif program-program dan pelayanan. Jika kecenderungan negatif ini terus berlanjut,maka terdapat resiko dimana [para penyandang cacat] akan semakin termarginalisasi dalam masyarakat, dan tergantung sekali pada bantuan yang tak terencana dan tujuan-tujuan kecil sesaat."[13]

Seperti telah dibahas oleh Komite sebelumnya (Komentar Umum No.3 (Sesi Ke-5 Tahun 1990), paragraf 12), Kewajiban Negara penandatangan untuk melindungi anggota masyarakatnya yang kurang beruntung diasumsikan meningkat ketimbang berkurang ketika terjadi keterbatasan sumberdaya yang parah.

11. Dilihat dari peningkatan komitmen dari pemerintahan di seluruh dunia dengan orientasi kebijakan berbasis mekanisme pasar, maka dianggap layak dalam konteks itu untuk menegaskan beberapa aspek tertentu dari kewajiban Negara penandatangan. Pertama adalah kebutuhan untuk memastikan bahwa tidak hanya sektor lingkup publik akan tetapi juga lingkup swasta, dengan batasan tertentu, merupakan subjek dari peraturan perlakuan yang setara bagi para penyandang cacat. Dalam konteks meningkatnya penyediaan pelayanan publik yang diprivatisasi dan dimana penerapan pasar bebas telah dijalankan dengan lebih luas lagi, adalah penting bahwa pekerja swasta, penyedia barang dan jasa swasta dan kesatuan non-publik lainnya menjadi subjek baik bagi prinsip norma non-diskriminasi dan kesetaraan dalam hubungannya dengan para penyandang cacat. Dalam keadaan dimana perlindungan tidak ada dalam domain publik, kemampuan seorang penyandang cacat untuk berpartisipasi di kegiatan masyarakat dan untuk mewujudkan potensi mereka secara penuh sebagai anggota-anggota aktif dari masyarakat akan menjadi sangat, dan seringkali secara sewenang-wenang, terbatasi. Hal ini bukan berarti tindakan-tindakan legislatif akan selalu menjadi cara yang paling efektif untuk menghilangkan diskriminasi didalam sektor swasta. Sehingga, sebagai contoh, Pedoman Umum telah memberikan penekanan khusus bagi Negara penandatangan untuk "mengambil langkah-langkah untuk meningkatkan kesadaran di masyarakat terhadap hak-hak para penyandang cacat, kebutuhannya, potensi yang mereka punya, dan segala kontribusi mereka". Pedoman Umum, (lihat Point ke-6 di atas) Aturan ke-1.

12. Tiadanya campurtangan pemerintah didalam era pasar bebas akan menimbulkan akibat yang tidak memuaskan bagi para penyandang cacat baik secara individual maupun kolektif, dan dalam keadaan seperti itu diwajibkan kepada Pemerintah untuk mengambil langkah pengendalian yang sesuai dan terencana, memenuhi, dan memberikan kompensasi, untuk menghilangkan akibat-akibat kekuatan pasar tersebut. Selaras dengan itu, meskipun pihak Pemerintah bergantung pada pihak swasta dan kelompok-kelompok relawan untuk membantu para penyandang cacat, tidak berarti bahwa pihak Pemerintah bebas dari tugasnya menjamin terlaksananya kewajibannya sesuai Kovenan. Sesuai dengan pernyataan Program Aksi Dunia bagi Penyandang Cacat yaitu "Kewajiban utama untuk memperbaiki kondisi yang kurang mantap serta untuk menangani konsekuensi bagi para

13. Ibid.,para.5.

penyandang cacat ada pada Pemerintah". Program Aksi Dunia bagi para Penyanfdang Cacat (lihat point ke-3 diatas , paragraf 3)

II. CARA –CARA IMPLEMENTASI

13. Metode yang digunakan oleh Negara penandatangan untuk memenuhi kewajiban mereka terhadap Kovenan bagi para penyandang cacat secara pokok sama dengan yang terdapat dalam kewajiban-kewajiban lainnya (lihat Komentar Umum No.1 (bagian ketiga), 1989)). Metode itu termasuk kebutuhan untuk memastikan, melalui pemantauan reguler, cakupan serta sifat dari permasalahan yang ada didalam Negara; kebutuhan untuk mengadopsi kebijakan-kebijakan yang sesuai dan program-program untuk persyaratan yang telah teridentifikasi; kebutuhan untuk mengadakan pengaturan yang dibutuhkan untuk menghilangkan setiap peraturan diskriminatif yang ada; dan juga kebutuhan untuk menganggarkan biaya, dan bilamana perlu, mencari kerjasama dan bantuan internasional. Dalam hal yang terakhir disebutkan, Kerjasama Internasional yang tercantum dalam Pasal 22 dan 23 dari Kovenan agaknya merupakan unsur yang penting untuk memungkinkan negara-negara berkembang memenuhi kewajiban mereka terhadap Kovenan.

14. Sebagai tambahan, telah diakui secara konsisten oleh Komunitas Internasional bahwa pembuatan kebijakan dan program implementasi dibidang ini haruslah dilakukan dengan berlandaskan konsultasi langsung dengan, dan keterlibatan dari, perwakilan kelompok-kelompok yang terkait. Dengan dasar itulah , Pedoman Umum merekomendasikan bahwa setiap hal-hal yang dibutuhkan untuk menfasilitasi Komite Koordinasi Nasional, atau badan-badan yang serupa, untuk digunakan sebagai tempat rujuan utama secara nasional dalam hal penyandang cacat. Dalam melakukan itu, Pemerintah harus mengindahkanPedoman untuk Pembentukan dan Pengembangan Komite Koordinasi Nasional tahun 1990. Lihat catatan ke 8 di atas.

III. KEWAJIBAN UNTUK MENGHAPUS DISKRIMINASI BERDASARKAN KETIDAKMAMPUAN/CACAT.

15. Diskriminasi, baik secara *de Jure* maupun *de Facto*, terhadap para penyandang cacat mempunyai sejarah yang panjang dengan berbagai bentuk. Mulai dari diskriminasi yang kasar, seperti pengabaian kesempatan memperoleh pendidikan, sampai pada bentuk yang lebih "halus" seperti pemisahan dan pengisolasian berdasar pada hambatan sosial dan fisik. Sebagai Tujuan dari Kovenan, "diskriminasi berbasiskan Ketidakmampuan/cacat" dapat mencakup pembedaan, pengecualian, pembatasan atau preferensi, atau pengabaian akomodasi yang memadai atas dasar Ketidakmampuan/cacat yang mempunyai efek meniadakan atau merugikan bagi pengakuan, pemenuhan dan pelaksanaan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Melalui pengabaian, kelalaian, prasangka, dan asumsi yang tidak tepat, termasuk melalui ekslusifitas, pembedaan atau pemisahan , para penyandang cacat telah seringkali dihambat untuk melaksanakan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya secara setara dengan orang –orang biasa/normal. Pengaruh diskriminasi berbasis ketidakmampuan/cacat secara khusus sangat terasa di bidang pendidikan, ketenagakerjaan, perumahan, transportasi, kehidupan budaya, dan akses terhadap fasilitas dan pelayanan publik.

16. Meskipun terdapat kemajuan dalam konteks pengaturan dalamsatu dekade terakhir ini (lihat A/47/415, paragraf 37-38), keadaan hukum para penyandang cacat tetap tidak menentu. Dalam rangka mengkoreksi diskriminasi dimasa lalu dan masa sekarang, serta untuk merubah perbedaan perlakuan dimasa yang akan datang, peraturan anti-diskriminasi yang komprehensif bagi para penyandang cacat nampaknya tidak dapat ditawar-tawar lagi di setiap negara. Peraturan tersebut tidak hanya menyediakan perbaikan yang memadai bagi para penyandang cacat secara hukum, akan tetapi juga menjadikan program kebijakan sosial yang memungkinkan para penyandang cacat untuk hidup bersama, dan mampu menentukan nasib hidupnya secara mandiri.

17. Tindakan Anti Diskriminasi haruslah berdasar pada prinsip-prinsip persamaan kedudukan bagi para penyandang cacat dan orang-orang biasa/ normal, yang, sesuai dengan pernyataan Program Aksi Dunia terhadap para Penyandang Cacat, "mengacu pada kenyataan bahwa kebutuhan dari tiap-tiap individual adalah sama pentingnya, yang mana kebutuhan tersebut haruslah dijadikan dasar perencanaan masyarakat, dan setiap sumberdaya seyogyanya dipergunakan guna menjamin, bagi tiap individual, persamaan kesempatan untuk berpartispasi. Kebijakan bagi penyandang cacat haruslah menjamin akses bagi [para penyandang cacat] terhadap setiap pelayananan komunitas/publik." Program Aksi Dunia terhadap Para Penyandang Cacat (lihat pont ke-3 di atas), paragraf 25.

18. Oleh karena tindakan yang memadai harus diambil untuk meniadakan diskriminasi yang ada serta untuk mewujudkan persamaan kesempatan bagi penyandang cacat, tindakan demikian tidak seharusnya dianggap sebagai perbedaan perlakuan menurut pasal 2 (2) dari Kovenan Internasional dibidang Ekonomi, sosial dan Budaya sejauh tindakan itu dilandaskan pada prinsip persamaan serta dipergunakan sesuai keperluan untuk mencapai tujuan.

IV. KETENTUAN-KETENTUAN KHUSUS DALAM KOVENAN

A. Pasal 3- Persamaan Kedudukan antara Laki-laki dan Perempuan

19. Penyandang cacat terkadang diperlakukan sebagai manusia yang tidak mempunyai jenis kelamin. Sebagai akibatnya, diskriminasi ganda dialami oleh perempuan penyandang cacat seringkali diabaikan. (Lihat E/CN.4/Sub.2/1991/31 (lihat angka 1 diatas), paragraf 140). Meskipun seringkali disuarakan oleh komunitas internasional mengenai keadaan mereka, sedikit sekali usaha yang telah dilakukan dalam dekade ini. Pengabaian terhadap perempuan penyandang cacat telah beberapa kali disebutkan dalam laporan Sekretaris Jendral PBB mengenai implementasi Program Aksi Dunia. (Lihat A/47/415, paragraf 35, 46, 74 dan 77.) Oleh karena itu, Komite merasa perlu mendesak negara-negara untuk menempatkan isu perempuan penyandang cacat, dengan prioritas tinggi dimasa yang akan datang dalam program-program yang berkaitan dengan implementasi hak-hak ekonomi,sosial dan budaya.

B. Pasal 6-8, Hak-Hak yang Berhubungan dengan Pekerjaan

20. Bidang ketenagakerjaan merupakan salah satu hal dimana diskriminasi terhadap para penyandang cacat terus menerus berlanjut. Di sebagian besar negara, tingkat pengangguran para penyandang cacat dua hingga tiga kali lebih besar dibandingkan pengangguran dari orang-orang biasa/normal. Jika para penyandang cacat dipekerjakan, mereka lebih sering berada dalam pekerjaan yang berpendapatan rendah dengan jaminan sosial dan hukum yang kecil dan seringkali dipisahkan dari bursa tenaga kerja yang ada. Integrasi para penyandang cacat dalam bursa tenaga kerja pada umumnya harus didukung pemerintah secara aktif.

21. "Hak-hak orang untuk mendapat penghidupan yang layak melalui pekerjaan sesuai pilihan atau diterima secara bebas" (pasal 6(1)) tidak terwujud ketika satu-satunya kesempatan terbuka bagi para pekerja penyandang cacat untuk bekerja adalah di suatu fasilitas "penampungan" dengan kondisi yang di bawah standar. Pengaturan dimana seseorang dengan kategori cacat tertentu secara efektif dikurung dalam suatu pekerjaan atau dalam produksi barang-barang tertentu dapat dikatakan sebagai suatu pelanggaran dari hak-hak tersebut. Begitu pula, sesuai dengan Prinsip ke-13(3) dari Prinsip-Prinsip Perlindungan terhadap Orang dengan Cacat Mental dan Peningkatan Perawatan Kesehatan Mental. (Lihat catatan 9 diatas.). "Perawatan dengan terapi" di institusi yang mengakibatkan adanya pekerja paksa juga tidak sesuai dengan ketentuan Kovenan. Dalam hal ini, larangan mengenai pekerja paksa dalam Kovenan Internasional hak-hak sipil dan politik juga mempunyai relevansi penting.

22. Sesuai dengan Pedoman Umum, para penyandang cacat, baik dipedesaan maupun di kota, haruslah mempunyai persamaan kesempatan dalam pekerjaan yang produktif dan menghasilkan di bursa tenaga kerja (Pedoman Umum (lihat angka 6 di atas), Prinsip ke-7). Agar hal tersebut bisa tercapai, maka sangat penting untuk menghilangkan hambatan artificial untuk berintegrasi pada umumnya umum, dan dalam bidang pekerjaan pada khususnya. ILO menyebutkan, seringkali hambatan fisik yang terjadi di masyarakat di bidang transportasi, perumahan, dan tempat kerja yang kemudian menjadi alasan mengapa para penyandang cacat tidak dapat diperkerjakan (Lihat A/CONF.157/PC/61/Add.10, hal.12). Contohnya, sepanjang tempat kerja didesain dan dibangun dengan cara yang menjadikan mereka tidak dicapai dengan kursi roda, pihak Pengusaha akan bisa menjustifikasi ketidakmampuan mereka mempekerjakan orang yang menggunakan kursi roda. Pemerintah juga harus mengembangkan kebijakan yang mempromosikan dan mengatur mengenai rencana kerja alternatif dan fleksible yang dapat mengakomodasi kebutuhan dari para penyandang cacat.

23. Begitu pula, kegagalan Pemerintah untuk memastikan bahwa sarana tranportasi dapat diakses para penyandang cacat jelas telah mengurangi kesempatan mereka pekerjaan integratif yang sesuai, mendapatkan keuntungan dari pendidikan dan pelatihan, atau melakukan perjalanan menuju segala jenis fasilitas yang ada. Sesungguhnya, pengaturan secara hukum akses tranportasi yang pantas dan bila mungkin khusus, sangat krusial untuk para penyandang cacat bagi perwujudan seluruh hak-hak yang diakui dalam Kovenan.

24. "Program Pendampingan dan Pelatihan Teknis dan Kejuruan" yang dipersyaratkan menurut pasal 6 (2) dari Kovenan haruslah mencerminkan kebutuhan dari setiap penyandang cacat, yang ditempatkan secara integratif, terencana dan diimplementasikan dengan keterlibatan penuh dari perwakilan para penyandang cacat.

25. Hak "Kondisi Kerja yang adil dan mendukung" (pasal 7) diterapkan kepada setiap pekerja penyandang cacat, baik mereka yang bekerja ditempat penampungan atau di bursa kerja umum. Pekerja Penyandang Cacat tidak boleh mendapat perlakuan diskriminatif dalam hal pendapatan jika hasil kerjanya sama dengan orang-orang normal. Negara penandatangan mempunyai kewajiban untuk menjamin ketidakmampuan/cacat tidak dijadikan alasan bagi adanya perlindungan tenaga kerja atau upah minimum standar yang rendah.

26. Hak atas adanya perserikatan buruh (pasal 8) diterapkan setara bagi para penyandang cacat, baik apakah mereka bekerja dalam suatu fasilitas khusus atau di bursa kerja umum. Sebagai tambahan, pasal 8, dihubungkan dengan hak lainnya seperti kebebasan berserikat, digunakan untuk menegaskan arti penting dari hak-hak para penyandang cacat untuk membentuk organisasi mereka sendiri. Jika organisasi ini dijalankan dalam hal "promosi dan perlindungan dari kepentingan sosial dan ekonomi" (pasal 8 (1) (a)) dari para penyandang cacat, mereka harus dimintai pendapat secara rutin oleh lembaga pemerintah dan lembaga lainnya mengenai hal-hal yang mempengaruhi keadaan mereka; bilamana perlu mereka didukung dalam hal finansial atau dalam hal lain untuk menjamin aktivitas mereka agar produktif.

27. ILO telah mengembangkan perangkat yang berharga dan komprehensif dalam hal hak yang berkaitan dengan pekerjaan bagi para penyandang cacat, termasuk dalam Konvensi no.159 (1983) mengenai masalah rehabilitasi keahlian dan pekerjaan bagi para penyandang cacat (Lihat juga Rekomendasi no. 99 (1955) mengenai rehabilitasi keahlian bagi para penyandang cacat, dan Rekomendasi no. 168 (1983) mengenai rehabilitasi keahlian dan pekerjaan bagi para penyandang cacat). Komite mendesak Negara-negara penandatangan untuk meratifikasi Konvensi tersebut.

C. Pasal 9 – Jaminan Sosial

28. Jaminan sosial dan skema jaminan pendapatan bagi para penyandang cacat sangatlah penting. Sebagaimana disebutkan dalam Pedoman Umum "Negara harus memastikan adanya pengaturan mengenai dukungan pendapatan yang layak untuk para penyandang cacat, yang karena alasan cacat atau berbagai faktor yang berkaitan, secara sementara kehilangan atau mengalami pengurangan atas pendapatan mereka, atau mengalami hilangnya kesempatan kerja bagi mereka." (Pedoman Umum (lihat angka 6 diatas) Peraturan ke-8, paragraf 1). Dukungan tersebut haruslah merefleksikan kebutuhan khusus dalam hal bantuan dan biaya-biaya lainnya terkait dengan para penyandang cacat. Selanjutnya, sejauh mungkin, dukungan tersebut juga harus mencakup individu- individu (yang biasanya perempuan) yang merawat seseorang penyandang cacat. Orang tersebut, termasuk anggota keluarga dari para penyandang cacat, seringkali sangat membutuhkan dukungan finansial oleh karena fungsi perbantuan mereka. (Lihat A/47/415, paragraf 78).

29. Pendirian lembaga bagi para penyandang cacat, kecuali dianggap perlu, tidak dapat diterima sebagai substitusi dari jaminan sosial dan dukungan pendapatan bagi orang-orang tersebut.

D. Pasal 10, Perlindungan bagi Keluarga serta Ibu dan Anak

30. Pada konteks para penyandang cacat, ketentuan Kovenan yang menyatakan bahwa "perlindungan dan bantuan" harus ditujukan terhadap keluarga berarti bahwa setiap usaha harus dilakukan untuk memungkinkan si penyandang cacat, menurut keinginan mereka, untuk hidup bersama keluarga mereka. Pasal 10 juga berarti, berkaitan dengan prinsip-prinsip umum dari hukum Hak Asasi Manusia internasional, hak para penyandang cacat untuk menikah dan berkeluarga. Hak hak ini seringkali diabaikan atau dihilangkan, terutama bagi penyandang cacat mental (Lihat E/CN.4/Sub.2/1991/31 (perhatikan angka 1 diatas), paragraf 190 dan 193). Dalam konteks ini dan lainnya, istilah "keluarga" harus ditafsirkan secara luas dan menurut kebiasaan setempat. Negara penandatangan harus memastikan bahwa hukum dan kebijakan sosial tidak menghalangi perwujudan hak hak tersebut. Para penyandang cacat harus mendapat akses pelayanan konseling yang diperlukan untuk memenuhi

hak hak dan kewajiban mereka dalam keluarga (Lihat Program Aksi Dunia bagi Para Penyandang Cacat (lihat angka ke-3 diatas), paragraf 7).

31. Perempuan penyandang cacat juga memiliki hak atas perlindungan serta dukungan dalam hal kehamilan dan peran sebagai Ibu. Seperti dinyatakan dalam Pedoman Umum "para penyandang cacat tidak boleh dihilangkan pengalaman seksualitasnya, melakukan hubungan seksual dan mengalami peran sebagai orangtua" (Pedoman Umum (lihat angka ke-6 di atas), Aturan ke-9, paragraf 2). Kebutuhan serta hasrat tersebut harus diakui dan ditujukan dalam konteks rekreasi dan prokreasi. Hak hak ini umumnya dihilangkan dari para penyandang cacat baik laki-laki maupun perempuan (Lihat E/CN.6/ 1991/2, paragraf 14 dan 59-68). Baik sterilisasi, ataupun aborsi terhadap perempuan penyandang cacat, tanpa persetujuan darinya ("*informed consent*") merupakan pelanggaran yang serius dari pasal 10(2).

32. Anak-anak penyandang cacat rentan sekali terhadap eksploitasi, pelecehan, dan pengabaian dan, menurut pasal 10(3) dari Kovenan (diberlakukan melalui ketentuan yang berkaitan dalam Konvensi Hak-Hak Anak), berhak atas perlindungan khusus.

E. Pasal 11 – Hak Mendapatkan Standar Penghidupan yang Layak

33. Sejalan dengan kebutuhan untuk menjamin akses bagi para penyandang cacat terhadap bahan pangan yang layak, tempat tinggal yang mudah dicapai, dan kebutuhan dasar lainnya, maka perlu untuk memastikan "dukungan pelayanan, termasuk alat-alat bantu " agar tersedia "bagi orang-orang penyandang cacat untuk meningkatkan tingkat kemandirian mereka dalam kehidupan sehari-hari, dan untuk mendapatkan hak-hak mereka." (Pedoman Umum (lihat angka 6 di atas) Aturan ke-4). Hak atas pakaian yang layak juga mempunyai signifikansi khusus dalam konteks para penyandang cacat yang mempunyai kebutuhan pakaian yang khusus, yang memungkinkan mereka agar dapat berperan penuh dan efektif di masyarakat. Bilamana mungkin, bantuan personal selayaknya diberikan terkait dengan permasalahan ini. Bantuan tersebut haruslah dengan cara cara yang patut dan dalam semangat menghormati sepenuhnya hak asasi orang yang bersangkutan. Begitu pula, sebagaimana dinyatakan oleh Komite pada paragraph 8 dari Komentar Umum No.4 (Sidang ke-6, 1991), hak atas tempat tinggal layak termasuk pula tempat tinggal yang mudah dicapai bagi para penyandang cacat.

F. Pasal 12, Hak atas Kesehatan Fisik dan Mental

34. Berdasarkan Pedoman Umum, Negara harus menjamin bahwa para penyandang cacat, terutama bayi dan anak-anak, diberikan perawatan kesehatan pada tingkat dan sistem yang sama seperti anggota masyarakat lainnya (Ibid. Aturan ke-2, paragraf 3). Hak atas kesehatan fisik dan mental juga mengacu pada hak untuk mendapatkan akses kepada, dan mendapat manfaat dari, berbagai pelayanan medis dan layanan sosial--- termasuk alat-alat ortopedi--- yang dapat memungkinkan para penyandang cacat agar mandiri, mencegah cacat lebih jauh dan mendukung integrasi mereka secara sosial (Lihat Deklarasi Hak-hak Para Penyandang Cacat (Resolusi Majelis Umum 3447 (XXX) pada 9 Desember 1975), paragraf 6 ; dan Program Aksi Dunia bagi Para Penyandang Cacat (lihat angka 3 di atas)). Begitu pula, orang-orang yang bersangkutan harus disediakan pelayanan rehabilitasi sehingga memungkinkan mereka "memperoleh dan mempertahankan tingkat kemandirian dan aktivitas yang optimal" (Pedoman Umum (lihat angka 6 di atas), Aturan ke-3). Setiap pelayanan tersebut haruslah disediakan dengan cara yang memperhatikan hak, harkat dan martabat mereka.

G. Pasal 13 dan 14, Hak Atas Pendidikan

35. Program sekolah di banyak Negara pada saat ini telah mengakui bahwa para penyandang cacat dapat diberikan pendidikan yang terbaik melalui sistem pendidikan umum (Lihat A/47/415 paragraf 74). Kemudian Pedoman Umum menyatakan bahwa "Negara-negara harus mengakui prinsip persamaan baik di tingkat dasar, lanjutan, maupun menengah bagi anak-anak, remaja, maupun orang dewasa yang menyandang cacat untuk mengenyam pendidikan dalam pengaturan yang integratif" (Pedoman Umum (lihat angka 6 diatas), Aturan ke-6). Dalam rangka mengimplementasikan pendekatan tersebut, Negara harus menjamin para pendidik/pengajar terlatih untuk mendidik anak-anak penyandang cacat dalam sistem sekolah biasa (regular) dan bahwa peralatan serta dukungan yang diperlukan, tersedia bagi para penyandang cacat untuk bisa membawa mereka ke tingkat yang sama sebagaimana rekan-rekan mereka yang normal. Dalam kasus anak yang tunarungu; misalnya, bahasa isyarat harus diakui sebagai bahasa yang terpisah dimana anak-anak tersebut harus mendapat akses yang arti pentingnya harus diakui dalam keseluruhan lingkungan sosial mereka.

H. Pasal 15 – Hak untuk ambil Bagian dalam Kehidupan Budaya dan menikmati Kemajuan Ilmu Pengetahuan.

36. Pedoman Umum menyatakan bahwa Negara harus menjamin para penyandang cacat mendapatkan kesempatan untuk menggunakan kreatifitas mereka, potensi kesenian dan intelektual yang dimilikinya, tidak hanya untuk kepentingan mereka saja tetapi juga untuk memperkaya komunitas mereka, baik di pedesaan maupun perkotaan "...Negara wajib mempromosikan kemudahan dan ketersediaan tempat bagi pertunjukan-pertunjukan dan layanan budaya…" (Ibid, Aturan ke-10, paragraf 1-2). Hal yang sama diterapkan pula untuk tempat-tempat rekreasi, olahraga, dan wisata.

37. Hak atas partisipasi penuh dalam kehidupan kebudayaan dan rekreasional bagi para penyandang cacat mensyaratkan hilangnya hambatan komunikasi dengan seluas-luasnya. Tindakan-tindakan berguna dalam hal ini termasuk juga "penggunaan buku yang mampu bicara, penulisan-penulisan yang dimuat dalam bahasa yang sederhana dengan format dan warna yang jelas bagi para penyandang cacat mental, dan televisi serta bioskop yang telah disesuaikan bagi orang-orang yang tuli" (Lihat A/47/45 paragraf 79).

38. Dalam rangka memfasilitasi persamaan partisipasi dalam kehidupan berbudaya dari para penyandang cacat, Pemerintah wajib menginformasikan dan mendidik khalayak umum tentang penyandang cacat. Khususnya, tindakan-tindakan harus diambil guna menghilangkan prasangka atau kepercayaan yang bersifat takhayul terhadap para penyandang cacat. Misalnya mereka yang menderita epilepsi sebagai suatu bentuk kesurupan roh-roh jahat atau anak yang menyandang catcat sebagai suatu kutukan terhadap keluarganya. Begitu pula khalayak umum harus dididik untuk menerima para penyandang cacat bahwa mereka memilki hak yang sama untuk makan di restoran, menginap di hotel, mengunjungi tempat-tempat rekreasi, dan wahana-wahana budaya.

KOMENTAR UMUM NO. 6

HAK-HAK EKONOMI SOSIAL DAN BUDAYA DARI ORANG LANJUT USIA

Komite Persatuan Bangsa-bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya
E/C.12/1995/16/Rev.1 (1995)

Komite Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Komentar Umum No. 06, Hak-Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya Dari Orang Lanjut Usia (Sidang ke 13, 1995, Dokumen PBB E/C.12/1995/16/Rev.1 (1995)[14]

I. Pendahuluan.

1. Populasi dunia bertambah usia dalam tingkat yang mantap dan cukup spektakuler. Jumlah total dari orang yang berusia 60 atau lebih meningkat dari 200 juta pada tahun 1950 ke angka 400 juta pada tahun 1982 dan diproyeksikan untuk mencapai 600 juta pada tahun 2001 dan 1,2 milyar pada tahun 2025, disaat mana lebih dari 70% dari mereka akan hidup di negara-negara berkembang. Jumlah orang yang berusia 80 atau lebih telah tumbuh, dan terus tumbuh secara lebih dramatis, berawal dari 13 juta pada tahun 1950 ke lebih dari 50 juta pada saat ini dan diproyeksikan untuk meningkat sampai dengan 137 juta tahun 2025. Inilah kelompok masyarakat yang paling cepat pertumbuhannya di dunia, diproyeksikan untuk meningkat dengan faktor 10 antara 1950 dan 2025, jika dibandingkan dengan faktor 6 untuk kelompok usia 60 serta faktor sedikit lebih dari 3 untuk seluruh total populasi. 1/Sasaran global dalam Para Lanjut Usia untuk tahun 2001 : suatu strategi praktis. Laporan Sekretaris Jenderal (A/47/339), paragraf 5.

2. Angka-angka ini merupakan gambaran dari suatu revolusi diam-diam, tapi sesuatu yang mempunyai konsekwensi yang luas dan tidak bisa diduga serta sekarang mempengaruhi struktur sosial dan ekonomi masyarakat baik di tingkat dunia maupun negara, dan akan mempunyai pengaruh lebih besar di masa depan.

3. Sebagian besar negara penandatangan Kovenan dan khususnya negara-negara industri, dihadapkan pada tugas untuk menyesuaikan kebijakan sosial dan ekonomi mereka terhadap pertambahan umur masyarakatnya, terutama dalam hal jaminan sosial. Di negara-negara berkembang, ketiadaan atau kekurangan cakupan jaminan sosial diperberat dengan emigrasi anggota-anggota populasi yang lebih muda serta akibat melemahnya peran tradisional keluarga, penyangga utama orang-orang lanjut usia.

II. Kebijakan yang disahkan secara Internasional dalam hal orang lanjut usia.

4. Pada tahun 1992 Sidang Dunia untuk Para Lanjut Usia mengadopsi Rencana Aksi Internasional Wina Untuk Para Lanjut Usia. Dokumen penting ini disahkan oleh Sidang Umum dan merupakan pedoman yang sangat penting, karena itu memberikan detail tindakan-tindakan yang harus dilakukan oleh Negara Anggota untuk melindungi hak-hak orang lanjut usia dalam konteks hak-hak yang diatur

14. Diadopsi pada Rapat ke 39 dari Sidang ke 13, 24 Nopember 1995.

dalam Kovenan Internasional tentang Hak Asasi Manusia. Dokumen ini berisi 62 rekomendasi, dimana banyak diantaranya mempunyai keterkaitan langsung dengan Kovenan. 2/Laporan Sidang Dunia untuk Para Lanjut Usia, Wina, 26 Juli – 6 Agustus 1982; (Publikasi PBB, Penjualan No. E.82. I.16).

5. Pada tahun 1991 Sidang Umum mengadopsi Prinsip-prinsip PBB Bagi Orang Lanjut Usia yang, karena sifatnya berbentuk program, juga merupakan suatu dokumen yang penting dalam hal ini. 3/ Resolusi Sidang Umum 46/91 tanggal 16 Desember 1991,"Pelaksanaan Rencana Aksi Internasional untuk Para Lanjut Usia dan kegiatan yang berkaitan", lampiran. Dokumen ini dibagi menjadi 5 bagian yang berkaitan sangat erat dengan hak-hak yang diakui dalam Kovenan. "Kemandirian" termasuk akses kepada makanan, air, tempat tinggal, pakaian serta perawatan kesehatan yang layak. Terhadap hak-hak dasar ini ditambahkan juga kesempatan untuk pekerjaan yang berupah dan akses kepada pendidikan dan pelatihan. "Partisipasi" berarti bahwa orang lanjut usia harus berpartisipasi aktif dalam formulasi dan implementasi kebijakan-kebijakan yang berpengaruh terhadap nasib mereka serta membagikan pengetahuan dan kemampuan mereka kepada generasi yang lebih muda, dan mereka harus bisa untuk membentuk gerakan-gerakan dan organisasi. Bagian yang mempunyai judul "Perawatan" menyatakan bahwa orang-orang lanjut usia harus mendapatkan perawatan keluarga, perawatan kesehatan dan bisa menikmati hak asasi mereka serta kebebasan fundamental ketika menetap di suatu fasilitas penampungan atau perawatan. Dalam hal "Pemenuhan Keinginan", orang-orang lanjut usia harus mengejar kesempatan untuk pengembangan potensi mereka secara penuh melalui akses terhadap layanan-layanan pendidikan, budaya, spiritual dan rekreasional di masyarakat mereka. Akhirnya, Bab yang berjudul "Martabat" menyatakan bahwa orang-orang lanjut usia harus bisa hidup bermartabat dan mempunyai jaminan serta bebas dari eksploitasi dan pelecehan fisik atau mental, harus diperlakukan secara adil, tanpa memandang usia, jenis kelamin, latar belakang ras atau suku, cacat tubuh, keadaan keuangan atau status lainnya, serta kontribusi mereka harus dihargai secara independent.

6. Pada tahun 1992, Sidang Umum mengadopsi 8 Sasaran Global dalam hal Para Lanjut Usia untuk tahun 2001 serta suatu pedoman singkat untuk menetapkan sasaran-sasaran bersifat nasional. Dalam banyak hal penting, sasaran-sasaran global ini membantu untuk menegakkan kewajiban-kewajiban negara penandatangan terhadap ketentuan Kovenan. 4/Sasaran Global dalam Para Lanjut Usia untuk tahun 2001 : Suatu Strategi Praktis. Laporan Sekretaris Jenderal (A/47/339), Bab III dan IV.

7. Juga pada tahun 1992, dan dalam rangka Peringatan Ulang Tahun ke 10 Pengadopsian Rencana Aksi Internasional Wina oleh Konferensi untuk Para Lanjut Usia, Sidang Umum mengadopsi Proklamasi Para Lanjut Usia. Dimana ini menekankan adanya dukungan berbentuk inisiatif nasional terhadap Para Lanjut Usia sehingga perempuan-perempuan lanjut usia diberikan dukungan yang layak untuk sumbangan-sumbangan mereka terhadap masyarakat yang biasanya tidak diakui serta para pria lanjut usia didorong untuk mengembangkan kapasitas sosial budaya dan emosional mereka yang mungkin dicegah pengembangannya pada masa kerja mereka; keluarga-keluarga didukung untuk menyediakan perawatan dan seluruh anggota keluarga didorong untuk bekerja sama dalam memberikan perawatan; serta bahwa kerja sama internasional diperluas dalam hal strategi untuk mencapai sasaran global untuk Para Lanjut Usia untuk tahun 2001. Juga dinyatakan bahwa tahun 1999 sebagai Tahun Internasional untuk Orang Lanjut Usia sebagai penghargaan terhadap demografi

kemanusiaan "Para Lanjut Usia". 5/Resolusi Sidang Umum 47/5 tanggal 16 Oktober 1992, Proklamasi Para Lanjut Usia.

8. Lembaga-lembaga spesialis PBB, khususnya Organisasi Buruh Internasional, juga memberikan perhatian terhadap masalah Para Lanjut Usia ini dalam bidang-bidang keahlian mereka.

III. Hak-hak orang lanjut usia dalam kaitannya dengan Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.

9. Terminologi yang dipergunakan untuk menjelaskan orang lanjut usia sangat bermacam-macam, bahkan dalam dokumen-dokumen internasional. Termasuk diantaranya : "lanjut usia", "orang tua", "orang yang lebih tua", "jenjang usia ketiga", "orang berumur", dan, khusus untuk orang yang berumur lebih dari 80 tahun, "jenjang usia keempat". Komite memilih untuk menggunakan "orang lanjut usia" (dalam bahasa Perancis, personnes agees,; Spanyol, personas mayores), istilah yang digunakan dalam Resolusi Sidang Umum 47/5 dan 49/98. Sesuai dengan praktek yang dilakukan oleh layanan statistik PBB, istilah ini mencakup orang-orang yang berumur 60 atau lebih (Eurostat, layanan statistik Uni Eropa, menganggap "orang lanjut usia sebagai orang yang berumur 65 atau lebih, karena usia 65 adalah usia pensiun yang lazim, dan kecenderungan yang ada adalah untuk mencapai usia pensiun yang paling akhir.)

10. Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya tidak memuat secara eksplisit mengenai hak-hak untuk orang lanjut usia, meskipun Pasal 9 berkaitan dengan "hak bagi semua atas adanya jaminan sosial, termasuk diantaranya asuransi sosial", secara implisit mengakui hak-hak yang dimiliki karena bertambahnya usia. Meskipun demikian, dengan berdasarkan fakta bahwa ketentuan Kovenana berlaku secara menyeluruh terhadap semua anggota masyarakat, jelaslah bahwa orang-orang lanjut usia juga berhak untuk menikmati semua hak yang diakui oleh Kovenan. Pendekatan ini juga tercermin dalam Rencana Aksi Internasional Wina Untuk Para Lanjut Usia. Selanjutnya, karena penghormatan terhadap hak-hak orang-orang lanjut usia membutuhkan tindakan-tindakan khusus yang harus dilakukan, maka negara penandatangan diminta oleh Kovenan untuk melakukannya dengan semua sumber daya yang ada padanya.

11. Permasalahan penting lainnya adalah apakah diskriminasi berdasarkan usia dilarang oleh Kovenan. Baik Kovenan maupun Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia tidak menyatakan secara eksplisit bahwa usia adalah salah satu dasar larangan. Hal ini bukanlah suatu pengecualian secara sengaja, tetapi tidak dicantumkannya usia sebagai dasar larangan ini mungkin disebabkan karena pada saat ketentuan ini diadopsi, permasalahan pertambahan usia demografis ini tidaklah senyata atau menekan seperti sekarang ini.

12. Bagaimanapun juga, ini bukanlah suatu masalah yang sangat menentukan, karena larangan diskriminasi atas dasar "status lainnya" juga bisa diterapkan pada masalah usia. Komite mencatat bahwa meskipun tidak bisa disimpulkan bahwa diskriminasi atas dasar usia secara komprehensif dilarang oleh Kovenan, lingkup bidang dimana diskriminasi semacam itu bisa diterima juga sangat terbatas. Selanjutnya, harus ditekankan bahwa tidak bisa diterimanya diskriminasi terhadap orang lanjut usia ini ditegaskan dalam banyak dokumen kebijakan internasional dan dikonfirmasikan dalam peraturan oleh banyak negara. Dalam sedikit bidang dimana diskriminasi semacam itu terus ditolerir, seperti yang berkaitan dengan usia pensiun yang diwajibkan atau dalam bidang pendidikan

tertier, terdapat suatu kecenderungan jelas menuju dihilangkannya batasan-batasan semacam itu. Komite berpendapat bahwa negara-negara penandatangan harus mencari cara untuk mempercepat kecenderungan ini.

13. Selaras dengan itu, Komite Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya berpendapat bahwa negara-negara penandatangan Kovenan diwajibkan untuk memberikan perhatian khusus untuk mempromosikan dan melindungi Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya orang-orang lanjut usia. Peran Komite dalam hal ini adalah menyumbangkan segala yang lebih penting dengan dasar fakta bahwa, tidak seperti halnya masalah kelompok masyarakat lainnya seperti perempuan atau anak-anak, tidak ada suatu Kovenan internasional yang bersifat komprehensif dalam hal hak orang-orang lanjut usia serta tiadanya kesepakatan pengawasan yang bersifat mengikat bagi perangkat prinsip-prinsip PBB dalam bidang ini.

14. Pada akhir sidang ke 13, Komite dan, sebelumnya, pendahulu Komite, Kelompok Kerja Sementara Pakar-Pakar Pemerintah, telah memeriksa 144 laporan pendahuluan, 70 laporan periodik kedua serta 20 laporan pendahuluan dan periodik global terhadap pasal 1 sampai 15. Pemeriksaan ini memungkinkan untuk mengidentifikasi banyak permasalahan yang mungkin ditemui dalam melaksanakan Kovenan di banyak negara yang mewakili semua wilayah dunia dan mempunyai sistem politik, sosio ekonomis dan budaya yang berbeda-beda. Laporan-laporan yang diperiksa sampai saat ini tidak memberikan informasi secara sistematis mengenai orang lanjut usia dalam kaitan kesesuaian dengan ketentuan Kovenan, selain informasi mengenai, dengan derajat kelengkapan yang berbeda-beda, implementasi pasal 9 mengenai hak atas jaminan sosial.

15. Pada 1993, Komite meluangkan waktu sehari dari rapat umumnya dengan tujuan untuk merencanakan kegiatannya di masa yang akan datang berkaitan dengan permasalahan ini. Lebih jauh, Komite telah, dalam sidang-sidang terakhir, mulai memberikan derajat kepentingan yang lebih substansial kepada informasi mengenai hak-hak orang lanjut usia, dan dalam sesi tanya jawabnya berhasil memperoleh banyak informasi berharga dalam beberapa kesempatan. Meski demikian, Komite mencatat bahwa sebagian besar laporan negara-negara penandatangan tetap sedikit saja menyinggung masalah yang penting ini. Oleh karena itu, Komite ingin mengindikasikan bahwa di masa depan Komite akan mendesak agar keadaan orang lanjut usia, dalam kaitannya dengan hak-hak yang diakui dalam Kovenan, akan lebih banyak diulas dalam semua laporan. Bagian selanjutnya dari Komentar Umum ini akan mengidentifikasi masalah-masalah spesifik yang relevan dalam hal ini.

IV. Kewajiban-kewajiban Umum Negara Penandatangan.

16. Orang lanjut usia sebagai suatu kelompok adalah sama heterogennya dan sama beragamnya dengan kelompok komunitas lainnya, serta kondisi mereka bergantung pada situasi ekonomi dan sosial suatu negara, faktor demografis, lingkungan, budaya dan tingkat tenaga kerja serta, pada tingkat individu, bergantung pada kondisi keluarga, tingkat pendidikan, lingkungan kota atau pedesaan dan pekerjaan dari buruh dan pensiunan.

17. Selain para lanjut usia yang sehat dan kondisi keuangannya baik, banyak juga diantara mereka yang tidak mempunyai daya dukung yang cukup, bahkan di negara-negara berkembang, serta mereka yang sangat menonjol diantara kelompok-kelompok yang paling rentan, marjinal dan tak

terlindungi. Orang lanjut usia secara khusus berada dalam keadaan bahaya pada saat resesi dan restrukturisasi ekonomi. Seperti telah ditekankan oleh komite sebelumnya (Komentar Umum No. 3 (1990), Paragraf 12), bahkan pada saat terjadi keterbatasan sumber daya yang parah, negara penandatangan mempunyai kewajiban untuk melindungi anggota-anggota masyarakat yang rentan.

18. Metode-metode yang digunakan oleh negara-negara penandatangan untuk memenuhi kewajibannya sesuai Kovenan dalam hal orang lanjut usia pada dasarnya sama dengan pemenuhan kewajiban-kewajiban lainnya (lihat Komentar Umum no. 1 (1989)). Metode-metode itu termasuk kebutuhan untuk menetapkan sifat dan cakupan masalah dalam suatu negara melalui pemantauan rutin, kebutuhan untuk mengadopsi kebijakan-kebijakan dan program yang dirancang dengan baik sesuai kebutuhan, kebutuhan untuk melaksanakan peraturan jika diperlukan serta menghapuskan peraturan-peraturan yang bersifat diskriminatif, dan kebutuhan untuk menjamin dukungan anggaran atau, jika dibutuhkan, meminta kerjasama internasional. Dalam kaitan dengan yang terakhir, kerjasama internasional sesuai dengan Pasal 22 dan 23 Kovenan mungkin secara khusus adalah cara yang penting untuk memungkinkan negara-negara berkembang memenuhi kewajibannya sesuai dengan Kovenan.

19. Dalam konteks ini, perhatian bisa ditujukan kepada Sasaran Global No. 1, yang diadopsi oleh Sidang Umum tahun 1992, yang menyarankan pembentukan infrastruktur pendukung berskala nasional untuk mempromosikan kebijakan dan program tentang masalah lanjut usia dalam rencana pengembangan dan program-program nasional dan internasional. Dalam hal ini komite mencatat bahwa salah satu dari Prinsip-prinsip PBB bagi Orang Lanjut Usia dimana pihak pemerintah didorong untuk memasukkannya dalam program-program nasional mereka adalah bahwa orang lanjut usia seharusnya diperbolehkan untuk membentuk gerakan-gerakan atau asosiasi para lanjut usia.

V. Ketentuan-ketentuan Khusus dalam Kovenan.

Pasal 3 : Persamaan Hak antara Laki-laki dan Perempuan.

20. Sesuai dengan Pasal 3 Kovenan, dimana para negara penandatangan diwajibkan untuk "Menjamin persamaan hak antara laki-laki dan perempuan dalam pemenuhan seluruh Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya", komite beranggapan bahwa negara penandatangan harus memberikan perhatian khusus kepada perempuan lanjut usia yang, karena telah menghabiskan seluruh atau sebagian hidup mereka untuk merawat keluarga tanpa terlibat dalam suatu kegiatan yang diupah sehingga memberikan mereka hak untuk mendapatkan pensiun hari tua, dan juga yang tidak berhak mendapatkan pensiun janda, seringkali berada dalam kondisi yang kritis.

21. Untuk menghadapi hal-hal semacam itu serta mentaati sepenuhnya Pasal 9 Kovenan dan paragraf 2 (h) Proklamasi tentang Para Lanjut Usia, negara penandatangan harus mengadakan suatu jaminan hari tua non-kontributif atau bantuan lainnya untuk semua orang, tanpa melihat jenis kelamin, yang merasa dirinya tidak mempunyai sumberdaya pada usia yang ditentukan oleh suatu peraturan nasional. Karena harapan hidup mereka lebih besar serta fakta bahwa mereka lebih sering tidak mendapat pensiun, perempuan seharusnya menjadi penerima manfaat yang utama.

Pasal 6 sampai 8 : Hak-hak yang Berkaitan dengan Pekerjaan.

22. Pasal 6 Kovenan mewajibkan negara penandatangan untuk mengambil langkah yang perlu untuk melidungi hak setiap orang untuk memperoleh pendapatan dari pekerjaan yang dipilih atau diterima secara bebas. Dalam hal ini, Komite, yang memperhatikan bahwa para pekerja yang lebih tua dan belum mencapai usia pensiun sering menemui kesulitan dalam menemukan atau mempertahankan pekerjaan, menekankan kebutuhan akan tindakan-tindakan untuk mencegah diskriminasi berdasarkan usia dalam pekerjaan. 6/Lihat Rekomendasi ILO 162 (1980) mengenai Pekerja Lanjut Usia, paragraf 3 sampai 10.

23. Hak "Untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan mendukung" (Kovenan, Pasal 7) mempunyai arti penting yang khusus untuk menjamin pekerja lanjut usia menikmati kondisi kerja yang aman sampai mereka pensiun. Khususnya, diharapkan untuk mempekerjakan pekerja lanjut usia dalam keadaan dimana pengalaman dan pengetahuan mereka bisa dipergunakan sebaik-baiknya. 7/Ibid; paragraf 11 – 19.

24. Dalam masa-masa sebelum pensiun, program persiapan pensiun harus diimplementasikan, dengan partisipasi wakil organisasi pekerja serta lembaga lain yang berkaitan, untuk mempersiapkan pekerja lanjut usia dalam menghadapi kondisi baru mereka. Program seperti ini harus, khususnya, memberikan informasi kepada pekerja lanjut usia tentang : Hak dan Kewajiban mereka sebagai pensiunan, kesempatan-kesempatan dan kondisi untuk meneruskan aktivitas pekerjaan atau melakukan kerja sosial, cara-cara untuk melawan efek merugikan dari bertambahnya usia, fasilitas-fasilitas untuk aktivitas pendidikan lanjut dan budaya, serta pengisian waktu luang. 8/Ibid; paragraf 30.

25. Hak yang dilindungi oleh Pasal Kovenan, misalnya, hak asosiasi pedagang, termasuk setelah usia pensiun, harus diterapkan bagi pekerja lanjut usia.

Pasal 9 : Hak atas Jaminan Sosial.

26. Pasal 9 Kovenan menyatakan secara umum bahwa negara penandatangan "mengakui hak setiap orang atas jaminan sosial", tanpa memberikan batasan jenis atau tingkatan perlindungan yang diberikan. Meski demikian, istilah "Jaminan Sosial" secara implisit meliputi semua resiko yang berkaitan dengan hilangnya peluang mencari nafkah karena sesuatu hal yang berada di luar kemampuan manusia.

27. Sesuai dengan Pasal 9 Kovenan dan ketentuan-ketentuan mengenai implementasi Konvensi jaminan sosial ILO – Konvensi No. 102 tentang Jaminan Sosial (Standar Minimum) (1952) dan Konvensi no. 128 mengenai Cacat Tubuh, Usia Tua dan Jaminan Keselamatan (1967) – Negara-negara penandatangan harus mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan untuk membentuk aturan-aturan umum Asuransi Wajib Hari Tua, dimulai pada suatu usia tertentu, untuk kemudian ditetapkan dalam Hukum Nasional.

28. Dalam menjaga kesesuaian dengan rekomendasi yang ada dalam kedua Konvensi ILO yang telah disebutkan tadi dalam Rekomendasi No. 162, komite mengajak negara penandatangan untuk menetapkan suatu usia pensiun yang fleksibel, tergantung pada pekerjaan dilakukan dan kemampuan kerja para lanjut usia, dengan mempertimbangkan faktor-faktor demografis, ekonomi dan sosial.

29. Untuk memberikan arti bagi ketentuan Pasal 9 Kovenan, negara penandatangan harus menjamin aturan mengenai jaminan bagi ahliwaris dan yatim piatu pada saat meninggalnya sang pencari nafkah yang mempunyai jaminan sosial atau menerima pensiun.

30. Lebih jauh lagi, seperti telah dibahas dalam paragraf 20 dan 21, untuk mengimplementasikan secara penuh ketentuan pasal 9 Kovenan, negara penandatangan harus, dengan seluruh sumberdaya yang ada, memberikan jaminan hari tua non-kontributif dan bantuan lainnya untuk semua orang lanjut usia, yang ketika mencapai usia yang ditetapkan dalam peraturan nasional, belum memenuhi periode kontribusi yang ditentukan dan tidak berhak untuk suatu pensiun hari tua atau jaminan sosial atau bantuan lainnya, dan tidak mempunyai sumber pendapatan lain.

Pasal 10 : Perlindungan Terhadap Keluarga.

31. Berdasarkan Pasal 10, paragraf 1 Kovenan dan Rekomendasi No. 25 dan 29 rencana aksi internasional Wina tentang para lanjut usia, negara penandatangan harus melakukan semua usaha yang diperlukan untuk mendukung, melindungi dan memperkuat keluarga dan membantunya, sesuai dengan sistem nilai budaya dari setiap masyarakat, untuk merespon kebutuhan para lanjut usia yang bergantung kepadanya. Rekomendasi 29 mendorong pemerintah negara serta organisasi non-pemerintah untuk membentuk layanan sosial untuk mendukung seluruh keluarga yang mempunyai orang lanjut usia di dalamnya serta untuk mengimplementasikan tindakan-tindakan khusus bagi keluarga dengan pendapatan rendah yang ingin mempertahankan anggotanya yang lanjut usia dalam keluarga mereka. Bantuan ini juga harus diberikan kepada orang-orang yang hidup sendiri atau pasangan lanjut usia yang ingin tetap berada di rumah.

Pasal 11 : Hak atas Standar Kehidupan yang Layak.

32. Dari Prinsip-prinsip PBB untuk Para Lanjut Usia, Prinsip 1, yang ada di permulaan Bab yang berkaitan dengan kemandirian para lanjut usia, menyatakan bahwa: "Para lanjut usia harus mempunyai akses kepada makanan, air, tempat tinggal, pakaian dan layanan kesehatan yang layak melalui ketetapan pendapatan, dukungan keluarga dan masyarakat serta atas usaha sendiri". Komite memberikan kepentingan yang besar pada prinsip ini, yang memberikan para lanjut usia hak-hak yang ada dalam Pasal 11 Kovenan.

33. Rekomendasi 19 sampai 24 dari Rencana Aksi Internasional Wina untuk para lanjut usia menekankan bahwa perumaham bagi para lanjut usia harus diartikan lebih dari sekedar tempat berteduh dan bahwa, selain bersifat fisik, ini mempunyai signifikansi psikologis dan sosial yang harus dipertimbangkan. Selaras dengan itu, kebijakan nasional harus membantu para lanjut usia untuk tetap tinggal di rumah mereka sendiri selama mungkin, melalui restorasi, pembangunan dan perbaikan rumah-rumah serta penyesuaian mereka terhadap kemampuan para lanjut usia itu untuk medapatkan akses dan mempergunakannya (Rekomendasi 19). Rekomendasi 20 menekankan kebutuhan atas pembangunan kembali kawasan perkotaan serta rencana dan kebijakan pembangunan untuk memberikan perhatian khusus terhadap masalah lanjut usia, membantu dalam menjamin integrasi sosial mereka, sementara Rekomendasi 22 memberi perhatian terhadap kebutuhan untuk mempertimbangkan kapasitas fungsional para lanjut usia dengan tujuan memberikan mereka lingkungan hidup yang lebih baik serta memfasilitasi mobilitas dan komunikasi melalui ketentuan tentang sarana transportasi yang layak.

Pasal 12 : Hak atas Kesehatan Fisik dan Mental

34. Dengan tujuan perwujudan hak orang lanjut usia atas suatu standar kesehatan fisik dan mental yang baik, sesuai dengan pasal 12, paragraf 1 Kovenan, negara-negara penandatangan harus mengindahkan isi dari rekomendasi 1 sampai 17 dari Rencana Aksi Internasional Wina untuk Orang Lanjut Usia, yang berfokus sepenuhnya pada pemberian pedoman kebijakan kesehatan untuk menjaga kesehatan dari orang lanjut usia serta mengambil suatu sudut pandang komprehensif, dari mulai pencegahan dan rehabilitasi sampai perawatan bagi mereka yang sukar disembuhkan lagi.

35. Dengan terlihat bahwa, meningkatnya jumlah penyakit yang kronis dan degeneratif serta tingginya biaya rumah sakit yang dibutuhkannya tidak bisa hanya ditangani dengan perawatan penyembuhan. Dalam hal ini, negara penandatangan harus diperingatkan bahwa menjaga kesehatan sampai hari tua membutuhkan investasi dengan jangka waktu seumur hidup, berdasarkan pada pelaksanaan gaya hidup sehat (makanan, olahraga, peniadaan tembakau dan alkohol, dsb). Tindakan pencegahan, melalui pemeriksaan rutin yang disesuaikan dengan kebutuhan para lanjut usia, mempunyai peran yang menentukan, seperti halnya rehabilitasi, dengan cara menjaga kapasitas fungsional para lanjut usia, dengan hasil menurunnya biaya untuk investasi layanan kesehatan dan sosial.

Pasal 13 sampai 15 : Hak atas Pendidikan dan Budaya

36. Pasal 13, paragraf 1 Kovenan mengakui hak semua orang atas pendidikan. Dalam hal para lanjut usia, hak ini harus dipandang dari dua sudut pandang yang berbeda dan saling melengkapi : (a) hak dari para lanjut usia utnuk mengambil manfaat dari program-program pendidikan; dan (b) membuat keahlian dan pengalaman para lanjut usia bisa berguna bagi generasi yang lebih muda.

37. Dalam hal poin yang pertama, negara penandatangan harus mempertimbangkan : (a) rekomendasi dalam Prinsip ke 16 dari Prinsip-prinsip PBB untuk Para Lanjut Usia dengan tujuan bahwa para lanjut usia seharusnya mepunyai akses kepada program pendidikan dan pelatihan yang sesuai; dan harus, oleh karena itu, dengan didasarkan pada persiapan, kemampuan dan motivasi mereka, diberikan akses kepada beragam tingkatan pendidikan melalui pelaksanaan tindakan-tindakan yang diperlukan dalam hal pelatihan baca tulis, pendidikan seumur hidup, akses kepada perguruan tinggi, dsb.; dan (b) Rekomendasi 47 Rencana Aksi Internasional Wina bagi Para Lanjut Usia, yang, sesuai dengan konsep pendidikan seumur hidup yang diumumkan oleh UNESCO (Lembaga Pendidikan, Ilmu Pengetahuan dan Budaya PBB), merekomendasikan program yang informal, berbasis komunitas dan berorientasi rekreasional bagi para lanjut usia dengan tujuan untuk mengembangkan perasaan percaya diri mereka serta menumbuhkan perasaan bertanggung jawab bagi masyarakat. Program seperti itu harus didukung oleh pemerintah negara dan organisasi-organisasi internasional.

38. Dalam hal pendayagunaan keahlian dan pengalaman para lanjut usia, seperti ditunjukkan dalam bagian dari rekomendasi Rencana Aksi Internasional Wina bagi Para Lanjut Usia yang berkaitan dengan pendidikan (paragraf 74-76), perhatian diberikan pada peran penting yang tetap dimiliki oleh para lanjut usia dan orang-orang tua dalam sebagian besar masyarakat sebagai penyampai informasi, pengetahuan, tradisi dan nilai spiritual, serta pada fakta bahwa tradisi penting ini seharusnya tidak hilang. Oleh karena itu, Komite memberikan arti penting khusus dalam pesan yang dikandung dalam rekomendasi 44 dari Rencana Aksi : "Program pendidikan yang menjadikan para lanjut usia sebagai pengajar dan penyampai pengetahuan, budaya dan nilai spiritual harus dikembangkan".

39. Dalam pasal 15, paragraf 1 (a) dan (b) Kovenan, negara penandatangan mengakui hak setiap orang untuk mengambil bagian dalam kehidupan budaya serta merasakan faedah kemajuan ilmu pengetahuan dan aplikasinya. Dalam hal ini, Komite mendesak negara penandatangan untuk mengindahkan rekomendasi yang tertuang dalam Prinsip-prinsip PBB untuk Para Lanjut Usia, dan khususnya prinsip 7, yaitu : "Para lanjut usia harus tetap diterima dalam masyarakat, berpartisipasi aktif dalam formulasi dan implementasi kebijakan-kebijakan yang secara langsung mempengaruhi nasib mereka serta membagikan pengetahuan dan keahlian mereka dengan generasi yang lebih muda"; dan prinsip 16, yaitu; "Para lanjut usia harus mempunyai akses kepada sumber daya-sumber daya pendidikan, budaya, spiritual dan rekreasional dalam masyarakat.

40. Selaras dengan itu, rekomendasi 48 Rencana Aksi Internasional Wina bagi Para Lanjut Usia mendorong pemerintah negara-negara dan organisasi internasional untuk mendukung program yang ditujukan untuk memberikan kepada para lanjut usia kemudahan akses secara fisik kepada institusi- institusi budaya (museum, teater, gedung pertunjukan, bioskop, dsb).

41. Rekomendasi 50 menekankan pada kebutuhan dari pemerintah negara, organisasi non-pemerintah dan para lanjut usia sendiri untuk berusaha menghilangkan gambaran stereotip negatif dari para lanjut usia seperti, mempunyai ketidakmampuan fisik dan psikologis, tidak mampu bekerja secara mandiri serta tidak mempunyai kedudukan atau peranan dalam masyarakat. Usaha-usaha ini, dimana lembaga-lembaga pendidikan dan media juga harus ikut ambil bagian, sangat penting untuk mewujudkan suatu masyarakat yang bisa menerima sepenuhnya para lanjut usia didalamnya.

42. Dalam hal hak untuk menerima faedah dari kemajuan ilmu pengetahuan beserta aplikasinya, negara penandatangan harus mengindahkan rekomendasi 60, 61 dan 62 dari Rencana Aksi Internasional Wina bagi Para Lanjut Usia serta berusaha untuk mempromosikan penelitian mengenai aspek-aspek biologis, mental dan sosial dari para lanjut usia dan cara-cara untuk mempertahankan kapasitas fungsional serta mencegah dan menunda dimulainya penyakit dan ketidakmampuan kronis. Dalam kaitan ini, direkomendasikan bahwa negara-negara, organisasi antar pemerintah dan organisasi non-pemerintah untuk membentuk suatu institusi yang secara khusus mengajarkan gerontologi, geriatri dan psikologi geriatri di negara-negara dimana tidak terdapat lembaga-lembaga semacam itu.

BIBLIOGRAFI UMUM

- Alboury, Francois-Xaviery Kessler, Denis, Un systeme de retraite europeen : une utopie realisable? Revau Francaise des Affairs Sociales, No. hors-serie, noviembre de 1989.
- Aranguren, Jose Luis, La vejez como autorrealizacion personal y social. Monisterio Asuntos Sociales. Madrid 1992.
- Beauvoir Simone de: La vieillese. Gallimard 970 (Edhasa, 1983).
- Ceberian Badia, Francisco Javier: La jubilacion forzosa del trabajador y su derecho al trabajo. Actualidad Labiral No. 14, Madrid. 1991
- Commission des Communautes Europeennes: L'Europe dans le mouvement demographique (Mandat du 21 juin 1989), Bruselas, junio de 1990.
- Duran Heras, Almudena, Anticipo de la jubilacion en Espana. Revista de Seguridad Social, No. 41, Madrid 1989.
- Fuentes, C. Josefa. Situacion Social del Anciano. Alcala de Henares. 1975.

- Fundacion Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. Informe Anual 1989, Luxemburgo. Oficina de las publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1990.
- Girard, Paulette, Vieillissement et emploi, vieillissement et travail. Haut Conseil de la Population et de la Famille. Documentation Francaise, 1989.
- Guillemard, Anne Marie. Analisis de las politicas de vejez en Europea. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid 1992.
- Guillemard, Anne Marie. Emploi, protection sociale et cycle de vie: Resultat dune comparaison internationale des dispositifs de sortie anticipee d'activite. Sociologie du travail, No. 3, Paris 1993.
- H.Draus, Renate. Le troisieme age en la Republique federale allemande. Observations et diagnosties economiques No. 22, enero de 1988.
- Hermanova, Hana. Envejecer con salud en Europea en los anos 90 Jornadaas Europeas sobre personas mayores. Alicante 1993.
- INSERSO (Instituto Nacional de Servicios Sociales). La Tercera Edad en Europe: Necesidades y Demandas. Ministerio de asuntos Sociales, Madrid, 1989.
- INSERS. La tercera Edad en Espana: Necesidades y Demandas. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid, 1990.
- INSERSO. La tercera Edad en Espana: Aspectos cuantitavios. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid, 1989.
- ISE (Instituto Sindical Europeo). Los jubilados en Europa Occidental: Desarrollo y Posiciones Sindicales, Bruselas, 1988.
- Lansley, John y Pearson, Maggie. Preparacion a ala jubilacion en los paises de la Comunidad Europea. Seminario celebrado en Francfort del Main, 10 a 12 de octubre de 1988. luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1989.
- Martinez-Fornes, Santiago, Envejecer en el ano 2000. editorial Popular, S.A. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid, 1991.
- Minois, George, Historia de la vejez: De la Antiguedad al Renacimiento. Editorial Nerea, Madrid, 1989
- Ministerio de Tabrajo. Seminario sobre Trabajadores de Eldad Madura. Ministerio de Tabrajo, Madrid, 1968.
- OCDE. Flexibilite de l'age de la retraite. OCDE, Paris, 1970.
- OCDE. Indicadores Sociales. Informes OCDE. Ministerio de Tabrajo y Seguridad Social, Madrid, 1985.
- OCDE. El futuro de la proteccion social y el envejecimiento de la poblacion. Informes OCDE. Ministerio de Tabrajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.
- OIT. Tabrajadores de Edad Madura: Tabrajo y Jubilacion. 65a. Reunion de la Conferencia Internacional del Tabrajo. Ginerba, 1965.
- OIT. De la piramide al pilar de poblacion: los cambios en la poblacion y la seguridad social. Informes OIT. Ministerio de Tabrajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.
- OIT. La OIT y las personas de edad avanzada. Ginerba, 1992.
- PNUD. Desarrollo Humano. Informe 1990. Tercer Mundo Editores, Bogota, 1990.
- Simposio de Gerontolegia de Castilla-Leon. Hacia una vejez neuva. I Simposio de Gerontolegia de Castilla-Leon, 5 a 8 de mayo de 1988. Fundacion Friedrich Ebert, Salamanca, 1988.
- Uceda Povedano, Josefina. La jubilacion: reflexiones en torno a la edad de jubilacion en la CEE: especial referencia al caso espanol. Escuela Social, Madrid, 1988.
- Vellas, Pierre. Legislation sanitaire et les personnes agees. OMS, Publications regionales. Serie europeenne, No. 33.

KOMENTAR UMUM NO. 7 (1997)

Hak atas Tempat Tinggal yang Layak: Pengusiran Paksa (Pasal 11 [1] Perjanjian Internasional atas Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Pada intinya, kewajiban Negara terhadap Perjanjian dalam kaitannya dengan pengusiran-paksa dilandaskan pada pasal 11.1, dibaca secara berpasangan dengan ketetapan-ketetapan terkait lainnya. Pasal 2.1 mewajibkan Negara untuk memanfaatkan segala cara yang tepat untuk mengangkat hak atas tempat tinggal yang layak. Bagaimanapun, mengingat karakteristik dari praktek pengusiran-paksa, rujukan dalam pasal 2.1 mengenai pencapaian yang progresif atas ketersediaan sumber daya jarang bersifat relevan. Negara sendiri harus menghentikan praktek pengusiran-paksa dan memastikan bahwa hukum diberlakukan atas para pelaku atau pihak ketiga yang melaksanakan

pengusiran-paksa (sebagaimana didefinisikan dalam par. 3 di atas). Terlebih, pendekatan ini didukung oleh pasal 17.1 Perjanjian Internasional atas Hak-hak Sipil dan Politik yang sejalan dengan hak untuk tidak diusir secara paksa tanpa perlindungan yang layak. Ketetapan tersebut mengakui, inter alia, hak untuk dilindungi dari "usikan yang sewenang-wenang dan bertentangan dengan hukum" atas tempat tinggal seseorang. Patut dicatat bahwa kewajiban Negara untuk memastikan dihormatinya hak itu tidak diukur melalui berbagai pertimbangan yang menyangkut sumber-sumber daya yang tersedia.

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

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

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

13. Pengusiran paksa dan penggusuran rumah sebagai sebuah ukuran hukuman juga tidak sejalan dengan norma-norma Perjanjian. Selain itu, Komite menekankan kewajiban-kewajiban yang tercantum dalam Konvensi Jenewa 1949 dan Protokol 1997 yang berkenaan dengan larangan

terhadap pemindahan populasi sipil dan penghancuran properti pribadi karena hal ini berkaitan dengan pengusiran paksa.

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

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

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

17. Pengusiran tidak boleh menjadikan individu-individu tidak berumah atau rawan terhadap pelanggaran hak-hak asasi manusia lainnya. Dimana orang-orang yang terimbas tidak mampu menyediakan berbagai kebutuhan mereka sendiri, Negara harus menerapkan segala ukuran yang tepat, untuk

memaksimalkan sumber daya tersedia, untuk memastikan bahwa perumahan, pemukiman, atau akses alternatif atas tanah yang produktif, tergantung kasusnya, tersedia.

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

19. Sejumlah istitusi, seperti Bank Dunia dan *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) telah menyepakati pedoman relokasi dan/atau pemukiman-kembali dengan tujuan untuk membatasi skala penderitaan manusia yang berhubungan dengan pengusiran paksa. Praktek-praktek itu kerap menyertai proyek-proyek pembangunan berskala-besar, seperti pembangunan bendungan dan proyek-proyek pembangkit energi lainnya. Kepatuhan penuh terhadap pedoman, sejauh mencerminkan kewajiban-kewajiban yang tercantum dalam Perjanjian, adalah penting bagi Perjanjian, baik dari pihak kelompok-kelompok itu maupun Negara. Dalam hal ini, Komite mengingat Deklarasi dan Program Tindakan Wina supaya "walau pembangunan memfasilitasi penikmatan hak asasi manusia, minimnya pembangunan tidak boleh dipakai sebagai pembenaran atas pelanggaraan hak-hak asasi manusia yang diakui internasional" (Bagian 1, par. 10).

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

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

22. Sejumlah Negara telah mengindikasikan bahwa informasi semacam ini tidak tersedia. Komite mengingat bahwa pengawasan yang efektif atas hak atas tempat tinggal yang layak, baik oleh Pemerintah terkait atau oleh Komite, tidak mungkin terlaksana dengan tidak adanya pengumpulan data yang diperlukan dan akan menuntut semua Negara agar memastikan bahwa data yang

diperlukan itu dikumpulkan dan dicantumkan dalam laporan-laporan yang diserahkan kepada mereka di bawah Perjanjian.

CATATAN

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

KOMENTAR UMUM NO. 08

KAITAN ANTARA SANKSI EKONOMI DENGAN PENGHORMATAN TERHADAP HAK- HAK EKONOMI, SOSIAL DAN BUDAYA

Komite Persatuan Bangsa-bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya
E/C.12/1997/8
Diadopsi pada 4 Desember 1997

Komite Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Sidang Ketujuh Belas, 17 November – 5 Desember 1997 : IMPLEMENTASI KOVENAN INTERNASIONAL HAK-HAK EKONOMI, SOSIAL DAN BUDAYA, Komentar Umum 8 (1997), Kaitan Antara Sanksi Ekonomi Dengan Ketaatan Terhadap Hak- Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya

1. Sanksi ekonomi telah dijatuhkan dengan frekwensi yang semakin meningkat baik dalam lingkup Internasional, Regional dan Unilateral. Tujuan dari komentar umum ini adalah untuk menekankan bahwa, apapun kondisinya, sanksi-sanksi seperti itu tetap harus mempertimbangkan ketentuan-ketentuan dalam Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Komite bukan berkeinginan untuk mempertanyakan pentingnya penjatuhan sanksi dalam hal terjadinya suatu kasus yang sesuai dengan ketentuan Bab VII dari Piagam PBB atau Hukum Internaional yang berlaku lainnya. Tetapi ketentuan-ketentuan dalam Piagam PBB yang berkaitan dengan Hak-hak asasi manusia (pasal 1, 55 dan 56) harus dianggap tetap berlaku dalam kasus-kasus seperti itu.

2. Selama tahun 1990-an Dewan Keamanan telah menjatuhkan sanksi yang bermacam-macam jenisnya dan jangka waktunya di Afrika Selatan, Irak/Kuwait, sebagian dari negara-negara bekas Yugoslavia, Somalia, Arab Jamahiriya Libya, Liberia, Haiti, Anggola, Rwanda serta Sudan. Dampak dari sanksi yang mempengaruhi pemenuhan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya telah menarik perhatian dari Komite dalam beberapa kasus yang melibatkan negara-negara penanda tangan Kovenan, dimana beberapa negara diantaranya secara rutin memberikan laporan, sehingga memberikan kesempatan bagi Komite untuk mengkaji situasi dengan seksama.

3. Meskipun dampak dari sanksi-sanksi itu berbeda–beda antara satu kasus dengan yang lain, Komite mengetahui bahwa sanksi itu hampir selalu mempunyai dampak dramatis terhadap hak-hak yang diakui dalam Kovenan. Sehingga, misalnya, sanksi itu sering menyebabkan gangguan yang siknifikan terhadap distribusi makanan, obat-obatan dan pengadaan barang-barang sanitasi, membahayakan kualitas makanan dan tersedianya air minum yang bersih, sangat mempengaruhi fungsi-fungsi sistem kesehatan dasar dan pendidikan, serta sangat mengurangi hak untuk bekerja. Selain itu konsekwensi tak diinginkan dari sanksi itu bisa termasuk timbulnya kekuatan opresif dari golongan elite, munculnya pasar gelap dan adanya keuntungan yang sangat besar bagi golongan elite yang mengadakannya, peningkatan kontrol dari elite penguasa terhadap populasi keseluruhan, serta pembatasan kesempatan untuk mencari suaka atau untuk mengadakan oposisi politik. Meskipun fenomena yan disebutkan dalam kalimat sebelumnya tadi sangat bersifat politis, fenomena itu mempunyai dampak tambahan yang sangat penting terhadap pemenuhan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

4. Dalam mempertimbangkan suatu sanksi, sangatlah penting untuk membadakan antara tujuan dasar yaitu memberikan suatu tekanan politis dan ekonomis terhadap elite penguasa negara untuk membujuk mereka untuk mematuhi Hukum Internasional, dengan baban penderitaan tambahan yang dirasakan oleh kelompok-kelompok yang paling rentan di negara itu. Dengan alasan itu, Rezim Sanksi yang dibentuk oleh Dewan Keamanan sekarang termasuk adanya pengecualian yang bersifat kemanusiaan yang dirancang untuk mengizinkan kiriman barang-barang dan jasa pokok dengan tujuan kemanusiaan. Pendapat secara umum menyatakan bahwa pengecualian ini menjamin kepatuhan dasar terhadap Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya di negara itu.

5. Bagaimanapun juga, banyak penelitian oleh PBB atau yang lainnya akhir-akhir ini, yang menganalisa dampak dari sanksi-sanksi itu, telah menyimpulkan bahwa pengecualian ini tidak menimbulkan efek tersebut. Apalagi, pengecualian-pengecualian itu sangat terbatas ruang lingkupnya. Mereka tidak mencakup, misalnya masalah tersedianya pendidikan dasar, atau mereka juga tidak mencakup perbaikan infrastruktur yang sangat penting untuk menyediakan air bersih, layanan kesehatan yang layak dan lain sebagainya. Sekretaris Jenderal berpendapat pada tahun 1995, bahwa dibutuhkan suatu pemetaan terhadap dampak potensial dari sanksi sebelum mereka dijatuhkan serta untuk meningkatkan penyiapan ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai bantuan kemanusiaan bagi kelompok-kelompok rentan.[15] Di tahun berikutnya, suatu penelitian penting yang dibuat untuk Sidang Umum oleh Ms. Graca Machel, mengenai dampak konflik bersenjata terhadap anak-anak, menyatakan bahwa "Pengecualian untuk tujuan kemanusiaan cenderung bersifat ambigu dan diinterpretasikan sesuka hati dan inkonsisten ....penundaan, kebingungan dan penolakan permintaan untuk mengimpor barang-barang pokok kemanusiaan menyebabkan langkanya sumber daya....[efek dari itu] pasti berdampak paling berat terhadap kaum miskin".[16] Baru-baru ini suatu laporan PBB bulan Oktober 1997 menyimpulkan bahwa prosedur review yang dilakukan oleh berbagai Komite Sanksi yang dibentuk oleh Dewan Keamanan "tetap tidak praktis dan Lembaga-lembaga bantuan tetap menghadapi kesulitan-kesulitan untuk mendapatkan izin bagi barang-barang yang dikecualikan ... Komite-Komite ini melalaikan masalah-masalah pelanggaran komersial dan pemerintahan yang lebih besar dalam bentuk kegiatan pasar gelap, perdagangan ilegal dan korupsi."[17] .

6. Dengan demikian jelaslah bahwa dengan berdasar pada suatu kumpulan penelitin yang baik, baik itu per negara maupun penelitian umum, terlihat bahwa tidak cukup perhatian yang telah diberikan terhadap dampak sanksi pada kelompok-kelompok rentan. Meski demikian, atas berbagai alasan, penelitian-penelitian itu tidak hanya secara spesifik mangkaji konsekwensi-konsekwensi buruk yang timbul terhadap pemenuhan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Dalam kenyataannya tampak dalam sebagian besar, jika tidak seluruh kasus, bahwa konsekuensi-konsekuensi itu sama sekali tidak diperhitungkan atau tidak diberikan pertimbangan serius yang seharusnya didapatkannya. Sehingga dengan demikian dibutuhkan suatu sudut pandang hak asasi manusia untuk dilaksanakan dalam permasalahan ini.

15. Tambahan untuk Agenda for Peace. (A/50/60-S/1995/1), Paragraf 66 sampai 76.
16. Dampak Konflik Bersenjata Terhadap Anak-anak : catatan oleh Sekretaris Jenderal, (A/51/306, Lampiran) (1996), Paragraf 128.
17. L. Minear, et al., Menuju Manajemen Sanksi yang Lebih Manusiawi dan Efektif : Meningkatkan Kapasitas Sistem Persatuan Bangsa-Bangsa, Excecutive Summary. Penelitian yang disiapkan atas permintaan Departemen Urusan Kemanusiaan PBB atas nama Inter-Agency Standing Committee, 6 Oktober 1997.

7. Komite beranggapan bahwa ketentuan-ketentuan dalam Kovenan, yang kenyataannya juga dicerminkan dalam banyak perjanjian hak asasi manusia juga Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia, tidak bisa dianggap tidak operasional, atau tidak bisa diberlakukan, hanya karena suatu keputusan telah diambil bahwa pertimbangan tentang kedamaian dan keamanan Internasional manjamin dijatuhkannya sanksi tersebut. Seperti halnya komunitas Internasional yang mendesak negara-negara target sanksi bahwa mereka harus menghormati Hak-hak Sipil dan Politik dari warga negaranya, demikian juga negara dan komunitas Internasional juga harus melaksanakan semua yang bisa dilakukan untuk melindungi, setidaknya, materi inti Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dari masyarakat yang terkena dampaknya di negara itu (lihat juga Keterangan Umum 3) (1990), paragraf 10.

8. Meskipun kewajiban setiap negara ini berasal dari komitmen dalam Piagam PBB untuk mempromosikan penghormatan kepada keseluruhan hak asasi manusia, harus juga diingat bahwa seluruh anggota tetap dari Dewan Keamanan telah menanda tangani Kovenan, meskipun dua diantaranya (Cina dan Amerika Serikat) belum meratifikasinya. Sebagian besar anggota Non-Permanen pada suatu waktu tertentu adalah negara penanda tangan. Setiap negara ini telah melaksanakan, sesuai dengan pasal 2, paragraf 1 Kovenan untuk "mengambil langkah-langkah, baik secara individual maupun melalui bantuan dan kerjasama Internasional, terutama ekonomis dan teknis, dengan seluruh sumber daya yang ada, dengan tujuan untuk mencapai perwujudan penuh secara progresif dari hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini dengan menggunakan segala cara yang dianggap layak". Jika suatu negara yang dijatuhi sanksi adalah negara penanda tangan, maka dibebankan pula kepada negara-negara lain untuk menghormati dan mengindahkan kewajiban-kewajiban yang relevan. Jika sanksi dijatuhkan kepada negara yang bukan penanda tangan Kovenan, prinsip yang sama juga berlaku dengan memberikan status bagi Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya sebagai bagian dari Hukum Internasional Umum, seperti dibuktikan, misalnya dengan ratifikasi yang hampir menyeluruh atas Kovenan Hak-Hak Anak serta kedudukan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.

9. Meskipun Komite tidak mempunyai peranan dalam memutuskan dijatuhkan atau tidaknya suatu sanksi, bagaimanapun juga, Komite mempunyai tanggung jawab untuk memantau kesesuaian perilaku negara-negara penanda tangan dengan Kovenan. Ketika suatu tindakan yang diambil telah menghambat kemampuan suatu negara penanda tangan untuk memenuhi kewajibannya sesuai dengan Kovenan, maka jenis dan cara penjatuhan sanksi tersebut menjadi suatu hal yang patut dijadikan perhatian oleh Komite.

10. Komite yakin bahwa dua jenis kewajiban timbul dari pertimbangan-pertimbangan ini. Jenis pertama berkaitan dengan negara yang dijatuhi sanksi. Penjatuhan sanksi-sanksi itu sama sekali tidak membatalkan atau mengurangi kewajiban dari negara tersebut. Seperti halnya dalam situasi yang hampir sama, kewajiban-kewajiban itu memberikan suatu kepentingan praktis yang lebih besar dimasa-masa yang sulit. Oleh karena itu, Komite diminta untuk meneliti dengan seksama bagaimana negara tersebut telah mengambil langkah "dengan segala sumber daya yang ada padanya" untuk memberikan perlindundungan maksimal yang mungkin diberikan terhadap Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dari setiap penduduk yang hidup di wilayahnya. Meskipun sanksi-sanksi tersebut pasti mengurangi kapasitas dari negara yang dijatuhi sanksi untuk membiayai atau mendukung tindakan-tindakan yang diperlukan, negara tersebut tetap mempunyai kewajiban

untuk menjamin tiadanya diskriminasi dalam hal pemenuhan hak-hak ini, serta melakukan semua tindakan yang mungkin dilaksanakan, termasuk negosiasi dengan negara lain dan komunitas Internasional, untuk mengurangi sampai seminimum mungkin dampak negatif terhadap hak-hak dari kelompok-kelompok rentan di masyarakat.

11. Jenis kedua dari kewajiban itu berkaitan dengan pihak-pihak yang bertanggung jawab atas penjatuhan, penegakan atau pelaksanaan sanksi, baik itu komunitas Internasional, organisasi Internasional atau Regional, suatu negara ataupun kelompok negara. Dalam hal ini Komite beranggapan bahwa terdapat tiga kesimpulan yang secara logis bisa diambil dari pengakuan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

12. Pertama, hak-hak ini harus dijadikan bahan pertimbangan dalam merancang suatu rezim sanksi yang layak. Tanpa memberikan suatu cara tertentu dalam hal ini, Komite mencatat usulan-usulan seperti misalnya pembuatan suatu mekanisme dalam PBB untuk mengantisipasi dan mendata dampak dari sanksi, perluasan dari sekumpulan prinsip dan prosedur yang telah disepakati yang berdasar pada penghormatan atas hak asasi manusia, pengidentifikasian jenis-jenis barang dan layanan yang dikecualikan yang lebih luas, pengesahan suatu lembaga teknis yang disepakati bersama untuk menentukan pengecualian-pengecualian yang dibutuhkan, pembentukan suatu Komite sanksi yang lebih mempunyai sumber daya, penentuan kadar kerentanan dari negara-negara yang ingin dirubah perilakunya oleh Komunitas Internasional, dan pembentukan suatu pelaksanaan yang lebih fleksibel.

13. Kedua, pemantauan yang efektif, yang selalu dibutuhkan sesuai dengan ketentuan Kovenan, harus dilaksanakan sepanjang sanksi diberlakukan. Jika suatu pihak eksternal mengambil, bahkan hanya sebagian, dari tanggung jawab atas keadaan suatu negara (apakah berdasar atas BAB VII dari Piagam PBB atau sebaliknya), negara itu juga harus mengambil tanggung jawab untuk sekuat tenaga melindungi Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dari masyarakat yang dijatuhi sanksi.

14. Ketiga, entitas eksternal berkewajiban "untuk mengambil langkah, secara individual atau melalui bantuan dan kerja sama Internasional, terutama ekonomis dan teknis" untuk merespond semua penderitaan yang tidak proporsional yang dialami oleh kelompok-kelompok rentan di negara yang dijatuhi sanksi.

15. Dalam mengantisipasi keberatan-keberatan yang mengatakan bahwa sanksi pasti, secara mendasar, mengakibatkan pelanggaran berat Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya jika sanksi-sanksi tersebut tercapai tujuannya, Komite mencatat kesimpulan dari suatu penelitian penting dari PBB yang mengatakan bahwa "keputusan untuk mengurangi penderitaan anak-anak atau meminimalisasi konsekuensi-konsekuensi tak diinginkan lainnya bisa diambil tanpa membahayakan sasaran kebijakan dari sanksi tersebut".[18] Hal ini juga berlaku terhadap kondisi dari semua kelompok-kelompok rentan.

16. Dalam mengadopsi Komentar Umum ini, satu-satunya tujuan Komite adalah untuk menimbulkan perhatian kepada fakta bahwa penduduk dari suatu negara tidaklah dicabut Hak-hak Ekonomi,

18. *Ibid*

Sosial dan Budaya mereka dengan alasan bahwa para pemimpin mereka telah melanggar norma-norma perdamaian dan keamanan Internasional. Tujuan ini bukannya untuk mendukung atau memberikan dorongan bagi para pemimpin seperti itu, atau bukannya mengabaikan kepentingan yang sah dari Komunitas Internasional dalam mengakkan ketaatan terhadap ketentuan-ketentuan dalam Piagam PBB serta prinsip-prinsip umum Hukum Internasional. Sebaliknya, ini menekankan bahwa suatu jenis pelanggaran hukum tidak bisa dihadapi dengan jenis pelanggaran hukum yang lain dengan tidak memperhatikan hak-hak fundamental yang mendasari serta memberi legitimasi kepada aksi kolektif seperti itu.

KOMENTAR UMUM NO. 9
Pelaksanaan Kovenan di Dalam Negeri

A. Kewajiban untuk melaksanakan Kovenan dalam tatanan hukum dalam negeri

1. Dalam Komentar Umum No.3 (1990) Komite menanggapi persoalan-persoalan yang berkaitan dengan sifat dan jangkauan dari kewajiban-kewajiban Negara peserta. Komentar umum ini ingin memperluas unsur-unsur tertentu dari pernyataan terdahulu. Kewajiban utama yang berkenaan dengan Kovenan adalah agar Negara merealisasikan hak-hak yang telah diakui di dalamnya. Dengan menuntut agar Pemerintah melakukan hal tersebut "dengan segala cara yang tepat", Kovenan menganut sebuah pendekatan yang luas dan lentur yang memungkinkan untuk menerima kekhususan sistim hukum dan administrasi tiap negara peserta, dan juga pertimbangan-pertimbangan lain yang relevan.

2. Bagaimanapun, kelenturan ini hadir bersama dengan kewajiban setiap Negara peserta untuk menggunakan segala cara yang ada untuk merealisasikan hak-hak yang diakui dalam Kovenan. Dalam hal ini, persyaratan hukum yang fundamental dari hukum hak asasi manusia internasional harus ditanamkan dalam pikiran. Karena itu, norma-norma Kovenan harus diakui dengan cara yang tepat dalam tatanan hukum dalam negeri, cara-cara pemulihan yang sesuai, harus tersedia bagi individu atau kelompok yang tersakiti, dan cara-cara yang tepat untuk memastikan adanya akuntabilitas pemerintah juga harus dibuat.

3. Pertanyaan-pertanyaan seputar pelaksanaan Kovenan di dalam negeri harus dipertimbangkan berdasarkan dua prinsip hukum internasional. Pertama, sebagaimana tercermin dalam pasal 27 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian-Perjanjian pada tahun 1969, adalah bahwa "[sebuah] negara tidak boleh menganggap kondisi-kondisi dalam hukum internalnya sebagai pembenaran atas kegagalannya dalam pelaksanaan suatu perjanjian." Dengan kata lain, Negara harus mengubah tatanan hukum dalam negeri seperlunya untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban perjanjian mereka. Prinsip kedua tercermin dalam pasal 8 *Universal Declaration of Human Rights*, dimana "Setiap orang berhak atas sebuah pemulihan yang efektif oleh peradilan nasional yang kompeten karena tindakan pelanggaran atas hak-hak fundamental yang diberikan kepadanya oleh undang-undang atau oleh hukum." Kovenan tidak memiliki padanan langsung dari pasal 2.3 (b) dari Kovenan Internasional atas Hak-hak Sipil dan Politik yang mewajibkan Negara untuk, *inter alia*, "mengembangkan peluang pemulihan oleh hukum." Walau demikian, Negara yang mencari pembenaran atas kegagalannya untuk menyediakan pemulihan oleh hukum dalam negeri atas pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya akan harus menunjukkan bahwa pemulihan-pemulihan semacam itu "bukan cara yang tepat" dalam kondisi pasal 2.1 Kovenan atau bahwa, berdasarkan cara-cara lain yang digunakan, cara-cara itu tidak perlu diterapkan. Akan sukar untuk menunjukkan hal ini sehingga Komite mempertimbangkan bahwa, dalam berbagai kasus, "cara-cara" lain yang digunakan itu dapat dianggap tidak efektif jika cara-cara itu tidak didukung atau dilengkapi dengan pemulihan oleh hukum.

B. Status Kovenan dalam tatanan hukum dalam negeri

4. Pada umumnya, standar-standar hak asasi manusia internasional yang terikat secara hukum seharusnya berfungsi langsung dan dengan segera dalam sistem hukum dalam negeri di tiap negara, dengan demikian memungkinkan individu-individu untuk mencari pemenuhan atas hak-hak mereka di hadapan peradilan nasional. Aturan yang menyatakan digunakannya seluruh usaha pemulihan di dalam negeri dalam hal ini memperkuat dominasi pemulihan nasional. Eksistensi dan pengembangan lebih lanjut dari berbagai prosedur internasional untuk memungkinkan adanya gugatan perorangan adalah hal yang penting, tetapi prosedur-prosedur semacam itu akhirnya hanya bersifat pelengkap terhadap pemulihan nasional yang efektif.

5. Kovenan tidak menuntut cara-cara khusus yang harus diterapkan dalam tatanan hukum dalam negeri. Di samping itu, tidak ada kondisi-kondisi yang mewajibkan integrasinya secara menyeluruh atau menuntut untuk sesuai status tertentu apapun dalam hukum nasional. Walaupun metode yang tepat memasukkan hak-hak yang ada di dalam Kovenan ke dalam hukum nasional bergantung pada masing-masing Negara, cara-cara yang digunakan harus sesuai agar dapat memberikan hasil yang sejalan dengan pelepasan penuh kewajiban-kewajibannya oleh Negara. Cara-cara yang terpilih itu juga bisa ditinjau kembali sebagaibagian dari pemeriksaan Komite atas laporan Negara dengan berbagai kewajibannya di bawah Kovenan.

6. Sebuah analisis atas praktek Negara yang berkenaan dengan Kovenan memperlihatkan bahwa Negara telah menggunakan berbagai pendekatan. Sejumlah Negara telah gagal samasekali untuk melakukan hal-hal yang spesifik. Dari negara-negara yang telah menerapkan ukuran-ukuran, sebagian di antaranya telah mengubah Kovenan menjadi hukum dalam negeri dengan memberikan tambahan atau mengubah undang-undang yang sudah ada, tanpa memunculkan kondisi-kondisi khusus Kovenan. Sedangkan yang lain telah melaksanakan atau mengintegrasikannya ke dalam hukum dalam negeri sedemikian rupa sehingga kondisi-kondisi khususnya tetap terjaga dan mendapatkan kesahihan formal dalam tatanan hokum nasional. Hal ini kerap dilakukan dengan cara kondisi-kondisi yang konsitusional yang menggabungkan prioritas dengan kondisi-kondisi Kovenan hak asasi manusia internasional atas hukum-hukum dalam negeri yang tidak konsisten. Pendekatan Negara terhadap Kovenan sangat bergantung pada pendekatan yang dilakukan terhadap Kovenan-Kovenan umum dalam tatatan hukum dalam negeri.

7. Apapun metodologi yang ditetapkan, terdapat beberapa prinsip yang muncul dari kewajiban untuk memberikan dampak pada Kovenan dan, karenanya, harus dihormati. Pertama, cara-cara pelaksanaan yang ditentukan harus cukup memadai untuk memastikan pemenuhan berbagai kewajiban di bawah Kovenan. Kebutuhan untuk memastikan ***justiciability*** (baca par. 10 di bawah) dipandang relevan saat menentukan cara yang paling tepat untuk memberikan dampak hukum dalam negeri pada hak-hak Kovenan. Kedua, laporan harus disusun dengan cara-cara yang telah terbukti efektif di dalam negeri perihal kepastian perlindungan hak-hak asasi manusia lainnya. Dimana cara-cara yang digunakan untuk memberi dampak pada Kovenan atas Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya itu berbeda dari cara-cara yang dipakai dalam kaitannya dengan Kovenan-Kovenan hak asasi manusia lainnya, di situ harus terdapat pembenaran yang kuat atas hal ini, dengan mempertimbangkan fakta bahwa rumusan-rumusan yang dipakai dalam Kovenan dapat dibandingkan dengan rumusan-rumusan yang dipakai dalam berbagai Kovenan seputar hak-hak sipil dan politik.

8. Ketiga, walaupun Kovenan tidak secara formal mewajibkan Negara untuk mengintegrasikan kondisi-kondisinya ke dalam hukum dalam negeri, pendekatan semacam itu lebih diinginkan. Pengintegrasian langsung dapat menghindarkan masalah-masalah yang mungkin timbul dalam penerjemahan kewajiban Kovenan menjadi hukum nasional, dan menyediakan suatu landasan bagi pengajuan hak-hak Kovenan secara langsung oleh individu-individu dalam peradilan nasional. Karena alasan ini, Komite sepenuhnya mendorong pelaksanaan dan pengintegrasian Kovenan secara formal ke dalam hukum nasional.

C. Peran pemulihan secara hukum

Pemulihan secara hukum atau peradilan?

9. Hak atas sebuah pemulihan yang efektif tidak perlu ditafsirkan sebagai selalu membutuhkan sebuah pemulihan oleh peradilan. Dalam banyak kasus, pemulihan secara administratif akan cukup memadai dan orang-orang yang tinggal di dalam wilayah yurisdiksi sebuah Negara memiliki sebuah harapan yang memiliki landasan, didasarkan pada prinsip adanya keyakinan yang baik, bahwa segenap otoritas administratif akan mempertimbangkan kondisi-kondisi Kovenan dalam pengambilan keputusan mereka. Pemulihan administratif seperti itu harus dapat diakses, terjangkau, tepat waktu, dan efektif. Hak paling utama dari tuntutan peradilan dari prosedur-prosedur administratif seperti ini seringkali tepat. Di samping itu, terdapat sejumlah kewajiban, seperti kewajiban yang berkenaan dengan non-diskriminasi, dimana ketetapan tentang pemulihan oleh peradilan diperlukan untuk memenuhi syarat-syarat dari Kovenan. Dengan kata lain, bilamana sebuah hak Kovenan tidak dapat sepenuhnya efektif tanpa peran peradilan, maka pemulihan oleh peradilan dibutuhkan.

Justiciability (dapat diterapkan sesuai dengan hukum?)

10. Dalam kaitannya dengan hak-hak sipil dan politik, pemulihan oleh peradilan terhadap pelanggaran-pelanggaran sifatnya esensial. Sayangnya, anggapan yang sebaliknya justru kerap muncul sehubungan dengan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Kesenjangan ini tidak dijamin baik oleh karakteristik hak maupun ketetapan-ketetapan Kovenan yang relevan. Komite telah menunjukkan bahwa banyak dari ketetapan dalam Kovenan yang dianggap dapat langsung dilaksanakan. Dengan demikian, dalam Komentar Umum No.3 disebutkan, melalui contoh, pasal 3, 7 (a), 8, 10.3, 13.2 (a), 13.3, 13.4, dan 15.3. Penting adanya untuk membedakan "Justiciability" (yang merujuk pada berbagai persoalan yang sebaiknya diselesaikan melalui peradilan) dan norma yang sifatnya lebih berdiri sendiri (dapat diterapkan melalui peradilan tanpa perluasan lebih lanjut). Walau pendekatan umum terhadap setiap sistem hukum perlu dipertimbangkan, tidak ada hak Kovenan yang tidak dapat, di kebanyakan sistem, dianggap mempunyai setidaknya beberapa dimensi nilai peradilan yang berarti. Terkadang persoalan yang melibatkan alokasi sumber daya harus diserahkan pada otoritas politik dan bukannya pengadilan. Walau kekompetenan dari berbagai cabang pemerintahan harus dihargai, tepat adanya untuk mengenal bahwa pengadilan biasanya telah terlibat dalam banyak persoalan yang memiliki implikasi sumber daya yang penting. Penerapan pengklasifikasian yang kaku atas hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya yang menempatkan hak-hak itu, melalui definisi, di luar jangkauan pengadilan akan menjadi bersifat sewenang-wenang dan tidak sejalan dengan prinsip yang kedua perangkat hak asasi manusia itu saling bergantung dan tidak terpisahkan. Hal ini juga akan secara drastis membatasi kapasitas pengadilan dalam melindungi hak-hak dari berbagai kelompok yang rawan dan kurang beruntung dalam masyarakat.

Memfungsikan-sendiri

11. Kovenan tidak mengabaikan kemungkinan bahwa hak-hak yang dikandungnya dapat memfungsikan-sendiri dalam sistem tempat opsi itu disediakan. Sesungguhnya, saat dirancang, upaya-upaya untuk memasukkan sebuah ketetapan tertentu di dalam Kovenan yang dipandang "non-memfungsikan-sendiri" ditolak. Di kebanyakan Negara, penentuan apakah sebuah ketetapan Kovenan bersifat memfungsikan-sendiri adalah persoalan yang dihadapi oleh pengadilan, bukan eksekutif atau legislatif. Supaya fungsi itu efektif, pengadilan-pengadilan terkait harus mewaspadai karakteristik dan implikasi dari Kovenan dan peran penting dari pemulihan oleh peradilan dalam penerapannya. Karena itu, sebagai contoh, ketika Pemerintah terlibat dalam proses peradilan, mereka harus mengajukan berbagai interpretasi atas hukum dalam negeri yang memberikan dampak pada kewajiban-kewajiban Kovenan mereka. Juga, pelatihan peradilan harus sepenuhnya menyertakan nilai peradilan dari Kovenan. Sangat penting untuk menghindari tiap bentuk anggapan yang bersifat apriori bahwa norma-norma harus dipandang bersifat non-memfungsikan-diri. Nyatanya, banyak dari norma-norma itu dinyatakan dengan istilah-istilah yang sama jelas dan spesifiknya dengan berbagai Kovenan hak asasi manusia lainnya, ketetapan-ketetapan yang oleh pengadilan dinilai sebagai memfungsikan-diri.

D. Perlakuan Kovenan di Pengadilan Dalam Negeri

12. Di dalam panduan Komite mengenai laporan-laporan Negara, Negara diminta untuk memberikan informasi apakah ketetapan-ketetapan Kovenan "dapat dimunculkan sebelum, secara langsung diwajibkan oleh, Pengadilan, otoritas peradilan dan administratif lainnya." Sejumlah Negara telah menyampaikan informasi itu, tetapi substansi yang lebih besar harus disertakan dalam unsur ini dalam laporan-laporan mendatang. Terutama, Komite menuntut Negara untuk memberikan rincian mengenai sistem hukum yang penting dari pengadilan dalam negeri mereka yang memanfaatkan ketetapan-ketetapan Kovenan.

13. Atas dasar informasi yang tersedia, jelaslah bahwa praktek Negara beragam. Komite mencatat bahwa sejumlah pengadilan telah menerapkan ketetapan-ketetapan Kovenan baik secara langsung maupun melalui standar-standar yang mudah ditafsirkan. Dalam prinsipnya, pengadilan-pengadilan lainnya beritikad untuk mengenal relevansi Kovenan dalam menginterpretasikan hukum dalam negeri, tetapi dalam prakteknya, dampak Kovenan pada interpretasi atau hasil dari kasus-kasus sangat terbatas. Sedangkan ada pengadilan-pengadilan yang telah menolak nilai hukum dari Kovenan dalam berbagai kasus dimana individu-individu bergantung padanya. Masih terdapat peluang yang besar bagi pengadilan di banyak negara untuk lebih bergantung pada Kovenan.

14. Dalam batas-batas implementasi dari fungsi tinjauan peradilan, pengadilan harus mempertimbang kan hak-hak Kovenan dimana penting untuk memastikan bahwa perilaku Negara konsisten dengan kewajiban-kewajibannya di bawah Kovenan. Tolakan oleh pengadilan atas tanggung-jawab ini tidak sejalan dengan prinsip aturan hukum, yang harus selalu diterapkan untuk memunculkan penghormatan terhadap kewajiban-kewajiban hak asasi manusia internasional.

15. Umum diterima bahwa hukum dalam negeri harus diinterpretasikan sedalam mungkin dengan sebuah cara yang sejalan dengan kewajiban hukum internasional sebuah Negara. Dengan demikian, ketika seorang pengambil keputusan dalam negeri dihadapkan pada suatu pilihan antara sebuah

interpretasi atas hukum dalam negeri yang akan menempatkan Negara dalam pelanggaran terhadap Kovenan dan sebuah interpretasi yang akan memampukan Negara untuk mematuhi Kovenan, hukum internasional membutuhkan pilihan yang terakhir. Jaminan atas kesetaraan dan non-diskriminasi harus diinterpretasikan, seluas mungkin, dengan cara-cara yang memfasilitasi perlindungan penuh atas hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya.

CATATAN

1. A/CONF.39/27.
2. Pelaksanaan pasal 2.2 Negara "sepakat untuk menjamin" bahwa hak-hak dalam Kovenan dilaksanakan "tanpa diskriminasi dalam segala bentuknya."
3. Pedoman pelaporan, E/C.12/1990/8, Lampiran IV.

KOMENTAR UMUM NO. 10

PERANAN LEMBAGA-LEMBAGA HAK ASASI MANUSIA NASIONAL DALAM PERLINDUNGAN HAK-HAK EKONOMI SOSIAL DAN BUDAYA

Komite Persatuan Bangsa-bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya
E/C.12/1998/25
12/01/98

Komite Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Sidang ke 19, Jenewa, 16 November – 4 Desember 1998, Agenda nomor 3 : PERMASALAHAN-PERMASALAHAN SUBSTANTIF YANG TIMBUL DALAM IMPLEMENTASI KOVENAN INTERNASIONAL HAK-HAK EKONOMI, SOSIAL DAN BUDAYA

Komentar Umum Nomor 10 :
Peranan Lembaga-Lembaga Hak Asasi Manusia Nasional Dalam Perlindungan Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya

1. Kovenan pasal 2 (1) mewajibkan setiap negara penanda tangan "untuk mengambil langkah-langkah...dengan tujuan untuk mencapai perwujudan penuh secara progresif dari hak-hak [yang diakui oleh Kovenan] ... dengan segala cara yang dianggap layak".Komite mencatat bahwa cara ini, dengan apa langkah-langkah penting dapat diambil, adalah tugas Lembaga-lembaga nasional untuk promosi dan perlindungan Hak Asasi Manusia. Pada tahun-tahun terakhir telah terjadi banyak pembentukan lembaga-lembaga seperti ini dan kecenderungan seperti ini sangat didukung oleh Sidang Umum dan Komisi Hak Asasi Manusia. Kantor Komisi Tinggi Hak Asasi Manusia telah membentuk suatu program penting untuk membantu dan mendorong negara-negara dalam hal Lembaga-lembaga Nasional.

2. Lembaga-lembaga ini berbentuk mulai dari Komisi Hak Asasi Manusia Nasional melalui lembaga Ombudsman, pembela kepentingan publik atau hak asasi yang lain, sampai pembela rakyat dan pembela publik. Dalam banyak kasus, lembga ini dibentuk oleh pemerintah, mempunyai suatu tingkat otonomi yang tinggi dari pihak Eksekutif dan Legislatif, sangat mengindahkan standar-standar hak asasi manusia Internasional yang bisa diberlakukan di negeri itu, dan diberi mandat untuk melaksanakan banyak aktifitas yang dirancang untuk mempromosikan dan melindungi hak asasi manusia. Lembaga-lembaga ini dibentuk di negara-negara yang berbeda-beda budaya hukumnya serta terlepas dari keadaan ekonomi mereka.

3. Komite mencatat bahwa lembaga-lembaga nasionl secara potensial mempunyai peran yang krusial dalam mempromosikan dan menjamin keadaan saling bergantung dan ketakterpisahan dari semua hak asasi manusia. Sayangnya, peran ini sering sekali tidak diberikan kepada lembaga itu atau diabaikan, atau diberikan priorotas yang rendah oleh lembaga itu sendiri. Oleh karena itu sangatlah penting bahwa perhatian penuh harus diberikan kepada Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dalam seluruh aktifitas yang relevan dari lembaga-lembaga tersebut. Daftar di bawah ini

mengindikasikan jenis-jenis aktifitas yang bisa, atau dalam beberapa hal sudah, dilakukan oleh lembaga-lembaga nasional dalam kaitannya dengan hak-hak ini :

a. Promosi program-program Pendidikan dan Informasi yang dirancang untuk meningkatkan kesadaran dan pemahaman atas Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, baik dalam lingkup masyarakat secara luas ataupun lingkup kelompok-kelompok tertentu seperti Pegawai Negeri, Lembaga Peradilan, Swasta dan Gerakan Buruh;
b. Pengkajian aturan-aturan dan tindakan administratif yang ada, juga Rancangan Undang-undang dan usulan lainnya, untuk menjamin bahwa hal-hal itu konsisten dengan ketentuan-ketentuan Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya;
c. Memberikan nasehat teknis, atau melakukan penelitian dalam hal Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, termasuk atas permintaan pejabat-pejabat publik atau lembaga-lembaga yang berwenang lainnya;
d. Pengidentifikasian patokan lingkup nasional untuk mengukur perwujudan kewajiban-kewajiban yang diatur dalam Kovenan;
e. Melakukan penelitian atau pencarian informasi untuk memastikan perkembangan perwujudan suatu Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya tertentu, baik dalam negeri secara keseluruhan, atau di suatu daerah atau dalam kaitannya dengan suatu komunitas yang mempunyai kerentanan tertentu;
f. Memantau keselarasan dengan suatu hak yang diatur oleh Kovenan dan memberikan laporan mengenainya kepada pejabat-pejabat publik dan masyarakat sipil; dan
g. Memeriksa pengaduan yang menuduh telah terjadi pelanggaran atas standar-standar Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang berlaku di suatu negara;

4. Komite meminta negara-negara penanda tangan untuk mnjamin bahwa mandat yang diberikan kepada seluruh lembaga Hak Asasi Manusia Nasional termasuk di dalamnya suatu perhatian yang cukup terhadap Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, serta meminta negara penanda tangan untuk memasukka detail baik mandatnya maupun aktifitas pokok yang berkaitan dari lembaga-lembaga itu dalam laporannya kepada Komite.

KOMENTAR UMUM NO. 11 (1999)

Rencana tindakan bagi pendidikan dasar (Pasal 14 Perjanjian Internasional atas Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya)

1. Pasal 14 Perjanjian Internasional atas Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya menuntut agar setiap Negara yang belum mengamankan pendidikan dasar yang dibutuhkan, bebas biaya, memulai, dalam jangka waktu dua tahun, pelaksanaan dan penerapan sebuah rencana tindakan yang rinci bagi implementasi progresif dari prinsip-prinsip pendidikan dasar yang bebas biaya untuk semua orang, dalam jangka waktu yang realistis. Walaupun telah ada kesepakatan tentang kewajiban-kewajiban yang berkaitan dengan pasal 14, beberapa Negara belum menyusun rancangan atau mengimplementasikan sebuah rencana tindakan bagi pendidikan dasar yang dibutuhkan dan bebas biaya.

2. Hak untuk menikmati pendidikan, seperti tercantum dalam pasal 13 dan 14 Perjanjian, juga dalam berbagai perjanjian internasional lainnya, contohnya Konvensi Hak Anak dan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, adalah sangat penting. Hak ini telah diklasifikasikan sebagai sebuah hak ekonomi, sebuah hak sosial, dan sebuah hak budaya. Hak ini mencakup ketiga hak tersebut. Hak ini juga, dalam banyak bentuk, merupakan sebuah hak sipil dan sebuah hak pemerintahan; karena hak ini vital bagi realisasi hak-hak itu secara penuh dan efektif. Dalam masalah ini, hak pendidikan melambangkan hak-hak asasi manusia yang tidak terpisahkan dan saling bergantung satu sama lain.

3. Sejalan dengan kewajibannya yang jelas dan mutlak di bawah pasal 14, tiap Negara mempunyai tugas untuk menyerahkan kepada Komite, rencana tindakan yang ditarik dari garis-garis yang telah ditetapkan dalam paragraf 8 di bawah. Kewajiban ini perlu dipelajari secara cermat dengan mempertimbangkan fakta bahwa di negara-negara sedang-berkembang, 130 juta anak usia-sekolah diperkirakan tidak memiliki akses ke pendidikan dasar, dimana dua pertiganya adalah anak perempuan.[19] Komite sepenuhnya menyadari bahwa ada banyak faktor yang menyulitkan Negara untuk memenuhi kewajiban mereka untuk menyusun sebuah rencana tindakan. Sebagai contoh, program-program penyesuaian struktural yang dimulai pada tahun 1970-an, krisis hutang yang mengekor pada tahun 1980-an, dan krisis moneter di akhir tahun 1990-an, juga faktor-faktor lainnya, telah memperburuk penolakan terhadap hak pendidilkan dasar. Bagaimanapun juga, kendala-kendala ini tidak dapat membebaskan Negara itu dari kewajiban untuk mengadopsi dan menyerahkan sebuah rencana tindakan kepada Komite, sebagaimana tercantum dalam pasal 14 Perjanjian.

4. Rencana tindakan yang dipersiapkan oleh Negara bagi Perjanjian, sejalan dengan pasal 14, adalah sangat penting karena kerja Komite telah menunjukkan bahwa minimnya peluang pendidikan bagi anak-anak sering menguatkan keberatan mereka atas pelanggaran hak asasi

19. Pelajari sekilas UNICEF, *The State of the World's Children* 1999.

manusia. Contohnya anak-anak ini, yang mungkin hidup dalam kemiskinan mutlak dan tidak hidup sehat, sangat rawan terhadap kerja-paksa dan bentuk-bentuk eksploitasi lainnya. Selain itu, terdapat suatu kaitan langsung antara, contohnya, tingkatan-tingkatan pendaftaran pendidikan dasar bagi anak-anak perempuan dengan tingkat penurunan jumlah perkawinan anak.

5. Pasal 14 mencakup sejumlah unsur yang menjamin perluasan yang didasarkan pada pengalaman luas Komite dalam mempelajari laporan Negara.

6. *Kewajiban*. Unsur kewajiban menggarisbawahi fakta bahwa baik orang tua, wali, maupun Negara tidak boleh menomorduakan keputusan untuk memberi akses pendidikan dasar pada anak. Selain itu, larangan diskriminasi gender dalam akses pendidikan, juga diperlukan dalam pasal 2 dan 3 Perjanjian, dititikberatkan oleh kewajiban ini. Walau demikian, harus ditekankan bahwa pendidikan yang ditawarkan harus memadai secara kualitas, cocok dengan anak, dan harus mengangkat realisasi hak-hak anak lainnya. atau wali. Biaya yang dibebankan oleh Pemerintah, otoritas setempat, atau pihak sekolah, dan biaya-biaya lainnya, akan mengakibatkan berkurangnya peluang penikmatan hak tersebut dan dapat mengancam realisasinya. Biaya-biaya itu juga sering mengakibatkan kemunduran. Penghapusannya adalah masalah yang harus ditangani melalui rencana tindakan yang dibutuhkan. Biaya-biaya tidak langsung, seperti biaya-biaya wajib yang dibebankan oleh orang tua (terkadang disebut sebagai biaya sukarela, walau pada kenyataannya tidak demikian), atau kewajiban untuk mengenakan perangkat seragam sekolah yang relatif mahal, dapat pula dimasukkan dalam kategori yang sama. Biaya-biaya tidak langsung lainnya mungkin dinilai sah, tergantung pada hasil pemeriksaan Komite atas dasar kasus per kasus. Ketetapan pendidikan dasar yang dibutuhkan ini tidak bertentangan dengan hak yang tercantum dalam pasal 13.3 Perjanjian bagi orang tua dan wali "untuk memilihkan bagi anak mereka sekolah di luar yang telah ditetapkan oleh otoritas publik."

8. *Kesepakatan atas sebuah rencana rinci*. Negara harus menyepakati sebuah rencana tindakan dalam waktu dua tahun. Dua tahun ini harus diartikan sebagai dua tahun ditetapkannya Perjanjian pada Negara terkait, atau dua tahun perubahan yang signifikan yang telah mengarah pada hal-hal di luar pengamatan atas kewajiban-kewajiban terkait. Kewajiban ini sifatnya berkelanjutan dan Negara, yang terkait dengan ketetapan itu atas dasar nilai situasi terkini, tidak dibebaskan dari kewajiban-kewajiban akibat kegagalan mereka di masa lalu untuk bertindak dalam batas waktu dua tahun. Rencana itu harus mencakup seluruh tindakan yang diperlukan untuk mengamankan komponen-komponen terpenting dari hak dan harus disusun secara rinci untuk mengamankan realisasi yang menyeluruh dari hak. Keterlibatan seluruh komponen masyarakat dalam penyusunan rencana itu adalah sangat penting, sama halnya dengan tinjauan kemajaun secara berkala dan pemastian akuntabilitas. Tanpa unsur-unsur ini, nilai penting dari pasal tersebut akan berkurang.

9. *Kewajiban*. Sebuah Negara tidak dapat melepaskan diri dari kewajiban untuk menyusun sebuah rencana tindakan dengan alasan tidak tersedianya sumber-sumber daya. Jika kewajiban dapat dihindari dengan cara ini, maka tidak akan ada lagi pengakuan atas kondisi unik yang tercantum dalam pasal 14 yang berlaku pada situasi-situasi yang dikaitkan dengan sumber finansial yang "tidak memadai." Selain itu, dan dengan alasan serupa, rujukan terhadap "bantuan dan kerjasama internasional" dalam pasal 2.1 dan "aksi internasional" dalam pasal 23 Perjanjian sangat relevan dengan situasi ini. Dimana sebuah Negara jelas kekurangan sumber daya finansial dan/atau

diharuskan untuk "menyusun dan menerapkan" sebuah rencana rinci, komunitas internasional berkewajiban untuk memberikan bantuan.

10. *Implementasi Progresif*. Rencana tindakan harus disasarkan pada pengamanan implementasi yang progresif atas hak untuk mendapatkan pendidikan dasar yang dibutuhkan, bebas biaya, di bawah pasal 14. Tidak seperti kondisi yang tercantum dalam pasal 2.1, pasal 14 menetapkan bahwa tanggal sasaran harus "berupa angka tahun yang rasional" dan selain itu, kerangka-waktunya harus "ditetapkan dalam rencana itu." Dengan kata lain, rencana itu harus secara spesifik menetapkan rangkaian tanggal implementasi sasaran bagi tiap implementasi progresif dari rencana itu. Hal ini menunjukkan pentingnya dan ketidakfleksibelan relatif dari kewajiban yang sedang dibicarakan. Terlebih lagi, hal ini harus ditekankan dengan pertimbangan bahwa kewajiban-kewajiban lain Negara, seperti tidak adanya diskriminasi, harus dilaksanakan secara penuh dan dengan segera.

11. Komite memanggil tiap Negara yang terkait dengan pasal 14 untuk memastikan bahwa kondisi-kondisi telah dipatuhi sepenuhnya dan bahwa hasil rencana tindakan diserahkan pada Komite sebagai sebuah bagian yang integral dari laporan-laporan yang dibutuhkan di bawah Perjanjian. Terlebih lagi, dalam kasus-kasus tertentu, Komite mendorong para-Negara untuk menggalang bantuan dari lembaga-lembaga internasional yang relevan, termasuk ILO (International Labour Organization), UNDP (United Nations Development Programme), UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), UNICEF (United Nations Children's Fund), IMF (International Monetary Fund), dan Bank Dunia, dalam kaitan dengan persiapan rencana tindakan di bawah pasal 14 dan implementasinya. Komite juga memanggil lembaga-lembaga internasional yang relevan untuk membantu Negara dengan batas-batas yang paling memungkinkan dalam pemenuhan kewajiban-kewajiban mereka dengan segera.

KOMENTAR UMUM NO. 12

HAK ATAS BAHAN PANGAN YANG LAYAK
Komite Persatuan Bangsa-bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya
E/C.12/1999/5

Komite Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, (Sidang ke 20, Jenewa, 26 April – 14 Mei 1999, Agenda Nomor 7 : MASALAH-MASALAH SUBSTANTIF YANG TIMBUL DALAM IMPLEMENTASI KOVENAN INTERNASIONAL HAK-HAK EKONOMI, SOSIAL, DAN BUDAYA :

Komentar Umum 12 (Sidang ke-20, 1999)
Hak atas Bahan Pangan yang Layak (Pasal 11)

Pendahuluan dan Premis-premis Dasar.

1. Hak Asasi Manusia atas bahan pangan yang layak diakui dalam beberapa instrumen Hukum Internasional. Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya mengatur mengenai hak ini secara lebih komprehensif dibandingkan instrumen-intrumen yang lain. Sesuai Pasal 11.1 dari Kovenan, Negara penandatangan mengakui "Hak setiap orang atas standar kehidupan yang layak bagi dirinya dan keluarganya, termasuk makanan, pakaian dan tempat tinggal yang layak, serta atas perbaikan berkelanjutan dari kondisi hidupnya", sedangkan sesuai Pasal 11.2 Negara penandatangan mengakui bahwa langkah-langkah yang lebih cepat dan mendesak mungkin dibutuhkan untuk menjamin "Hak fundamental atas kebebasan dari kelaparan dan kekurangan gizi". Hak Asasi Manusia atas bahan pangan yang layak mempunyai arti penting yang krusial untuk pemenuhan dari semua hak asasi. Ini berlaku untuk setiap orang; sehingga istilah dalam Pasal 11.1 yaitu "Untuk dirinya dan keluarganya, tidak bermaksud memberikan pembatasan dari daya berlakunya hak asasi ini kepada individu atau rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan.

2. Komite telah mengumpulkan informasi penting berkaitan dengan Hak atas Bahan Pangan yang Layak melalui pemeriksaan laporan negara-Negara penandatangan sejak tahun 1979. Komite mencatat bahwa meskipun terdapat pedoman pelaporan yang berkaitan dengan Hak atas Bahan Pangan yang Layak, hanya sedikit negara yang memberikan informasi yang cukup dan tepat sehingga memungkinkan Komite untuk menentukan situasi saat ini dari negara tersebut berkaitan dengan hak asasi ini serta untuk mengidentifikasi hambatan-hambatan perwujudannya. Komentar umum ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi beberapa masalah utama yang dianggap oleh penting oleh Komite dalam hal Hak Asasi atas Bahan Pangan yang Layak. Pembuatannya dipicu oleh permintaan Negara Anggota dalam Pertemuan Pangan Sedunia 1996, mengenai suatu pengertian yang lebih baik dari hak asasi yang berkaitan dengan pangan dalam Pasal 11 Kovenan, serta oleh permintaan khusus kepada Komite untuk memberikan perhatian khusus terhadap Rencana Aksi Pertemuan dalam memantau implementasi tindakan-tindakan spesifik yang diatur dalam Pasal 11 Kovenan.

3. Dalam tanggapan terhadap permintaan-permintaan ini, Komite meninjau kembali laporan-laporan dan dokumentasi yang relevan dari Komisi Hak Asasi Manusia dan Sub Komisi Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Minoritas, mengenai Hak atas Bahan Pangan yang Layak sebagai suatu Hak Asasi Manusia; menghabiskan sehari dari Rapat Umum untuk membahas masalah ini dalam Sidang ke-7 nya pada 1997, mempertimbangkan draft pedoman perilaku internasioanl mengenai Hak Asasi Manusia atas bahan pangan yang layak yang dibuat oleh organisasi-organisasi Non-Pemerintah Internasional; berpartisipasi dalam dua konsultasi dengan pakar mengenai Hak atas Bahan Pangan yang Layak sebagai suatu Hak Asasi Manusia yang dilaksanakan oleh Kantor Dewan Tinggi Hak Asasi Manusia PBB (OHCHR), di Jenewa bulan Desember 1997, serta di Roma bulan Nopember 1998 dimana Organisasi Pangan dan Pertanian PBB (FAO) juga bertindak sebagai tuan rumah, serta mencatat laporan-laporan akhir daripadanya. Pada bulan april 1999 Komite berpartsipasi dalam sebuah simposium mengenai "Substansi dan Politik Pendekatan Hak Asasi Manusia terhadap kebijakan dan program-program pangan dan gizi", yang dilaksanakan oleh Komite Administratif dalam Koordinasi/Sub Komite Gizi PBB pada Sidangnya yang ke-26 di Jenewa, serta dituanrumahi oleh OHCHR.

4. Komite mengaskan bahwa Hak atas Bahan Pangan yang Layak adalah tak terpisahkan dari martabat inheren dari setiap manusia serta tak bisa ditinggalkan dalam pemenuhan hak asasi manusia lainnya yang tercantum dalam Piagam Internasional Hak Asasi Manusia. Hak ini juga tidak bisa dipisahkan dari keadilan sosial, membutuhkan pembuatan kebijakan ekonomi lingkungan dan sosial yang layak, baik dalam skala nasional maupun internasional, yang ditujukan untuk penghapusan kemiskinan serta pemenuhan seluruh Hak Asasi Manusia bagi semua.

5. Meskipun terdapat fakta bahwa Komunitas Internasional telah sering menegaskan kembali arti penting dari penghormatan penuh kepada Hak Asasi atas Bahan Pangan yang Layak, masih terdapat suatu kesenjangan yang mengganggu antara standar yang ditetapkan dalam Pasal 11 Kovenan dengan situasi yang ada di banyak tempat di dunia. Lebih dari 840 juta orang di seluruh dunia, sebagian besar di negara berkembang, mengalami lapar secara kronis; berjuta-juta orang menderita bencana kelaparan sebagai akibat dari bencana alam, meningkatnya insiden pertikaian dan perang sipil di beberapa benua serta penggunaan bahan pangan sebagai senjata politik. Komite mengamati bahwa meskipun masalah kelaparan dan kekurangan gizi di negara-negara berkembang seringkali gawat, kekurangan gizi, gizi di bawah standar serta permasalahan lain yang berkaitan dengan Hak atas Bahan Pangan yang Layak dan hak untuk bebas dari kelaparan, juga terdapat di beberapa negara yang paling maju secara ekonomis. Pada dasarnya, karena permasalahan dari kelaparan dan kekurangan gizi bukanlah kurangnya bahan pangan tetapi *akses terhadap* bahan pangan yang tersedia, diantaranya disebabkan oleh kemiskinan, yang dialami oleh sebagian besar masyarakat dunia.

Isi Normatif Pasal 11, Paragraf 1 dan 2.

6. Hak atas Bahan Pangan yang Layak teperwujudankan ketika setiap laki-laki, perempuan dan anak-anak, sendiri atau dalam komunitas, mempunyai akses fisik dan ekonomis sepanjang waktu kepada bahan pangan yang layak atau cara mendapatkannya. Oleh karena itu, *Hak atas Bahan Pangan yang Layak* tidak bisa diartikan dalam artian yang sempit dan terbatas yang menyamakannya dengan paket minimum kalori, protein serta nutrien-nutrien spesifik lainnya. *Hak atas Bahan Pangan yang Layak* haruslah mewujudkan secara progresif. Meski demikian, Negara-negara mempunyai kewajiban inti

untuk mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan untuk mengurangi dan meringankan kelaparan seperti diatur dalam Paragraf 2 Pasal 11, bahkan dikala bencana alam atau lainnya.

Kelayakan dan Kesinambungan Tersedianya Serta Akses kepada Bahan Pangan

7. Konsep Kelayakan mempunyai signifikansi secara khusus dalam kaitan hak atas bahan pangan karena ini bisa dipergunakan untuk menegaskan banyak faktor yang harus dipertimbangkan dalam menentukan apakah suatu bahan pangan atau makanan tertentu yang bisa didapatkan bisa dianggap yang paling layak dalam suatu keadaan tertentu sesuai Pasal 11 Kovenan. Gagasan mengenai *kesinambungan* secara intrinsik berkaitan dengan gagasan mengenai bahan pangan yang layak atau *jaminan* bahan pangan, dimaksudkan bahwa bahan pangan bisa didapatkan baik untuk generasi saat ini maupun yang akan datang. Arti sesungguhnya dari "Kelayakan" secara luas ditentukan oleh keadaan sosial, ekonomi, budaya, iklim, ekologis dan lain-lain yang terjadi saat ini, sedangkan "Kesinambungan" berkaitan dengan gagasan persediaan dan aksesibilitas jangka panjang.

8. Komite beranggapan bahwa inti dari Hak atas Bahan Pangan yang Layak adalah:
   - Ketersediaan bahan pangan dalam kualitas dan kuantitas yang memadai untuk memenuhi kebutuhan makanan individu, bebas dari substansi yang merugikan, serta bisa diterima dalam budaya setempat.
   - Aksesibilitas bahan pangan itu berkesinambungan dan tidak mengganggu pemenuhan Hak Asasi Manusia lainnya.

9. *Kebutuhan makanan* adalah makanan sebagai keseluruhan yang berisikan gabungan gizi untuk pertumbuhan fisik dan mental, perkembangan dan perawatan, serta aktivitas fisik sesuai dengan kebutuhan psikologis manusia di seluruh jenjang dalam roda kehidupan serta sesuai dengan jender dan pekerjaan. Oleh karena itu, tindakan-tindakan mungkin diperlukan untuk menjaga, beradaptasi atau memperkuat keragaman bahan makanan serta pola pemberian makan dan konsumsi yang layak, termasuk pemberian ASI, dan pada saat yang sama menjamin bahwa perubahan dalam ketersediaan dan akses kepada persediaan bahan pangan secara minimal tidak berpengaruh negatif komposisi dan pemberian makanan.

10. *Babas dari substansi-substansi yang merugikan* menetapkan kebutuhan atas keamanan bahan pangan dan tindakan-tindakan perlindungan, baik dalam arti publik atau swasta, untuk mencagah kontaminasi bahan pangan melalui pencampuran dan/atau melalui kesehatan lingkungan yang buruk atau penanganan yang buruk pada tingkat yang berbeda sepanjang rantai makanan; ketelitian juga harus dilakukan untuk mengidentifikasi dan menghindarkan atau menghancurkan racun-racun yang terjadi secara natural.

11. *Penerimaan budaya atau konsumen* berarti kebutuhan bahwa juga harus dipertimbangkan, sebisa mungkin, unsur-unsur yang dirasakan Non-Nutrien yang terkandung dalam makanan dan konsumsi makanan serta menginformasikan pendapat konsumen tentang sifat dari suplai bahan makanan yang bisa diakses.

12. Ketersediaan mengacu pada kemungkinan untuk memberi makan diri sendiri langsung dari lahan produktif atau sumberdaya alam lainnya, atau pada distribusi, pemrosesan dan sistem pemasaran yang berjalan baik, yang bisa memindahkan makanan dari tempat produksi ke tempat mana makanan itu dibutuhkan sesuai dengan permintaan.

13. Aksesibilitas mencakup baik aksesibilitas ekonomis maupun fisik :
    - Aksesibilitas ekonomis berarti bahwa biaya finansial personal atau rumahtangga yang berkaitan dengan pembelian bahan pangan untuk suatu menu yang layak harus berada pada tingkatan tertentu dimana tidak mengganggu atau membahayakan perolehan dan pemenuhan kebutuhan dasar lainnya. Aksesibilitas ekonomi berlaku pada semua pola pembelian atau perolehan dengan mana masyarakat mengadakan bahan makanan dan merupakan suatu ukuran kepuasan bagi pemenuhan Hak atas Bahan Pangan yang Layak. Kelompok-kelompok yang rentan secara sosial seperti orang-orang yang tidak memiliki lahan dan kelompok-kelompok miskin tertentu di masyarakat mungkin membutuhkan perhatian melalui program-program khusus.

    - Aksesibilitas fisik berarti bahwa bahan pangan yang layak harus terjangkau bagi semua orang, termasuk individu-individu yang rentan secara fisik, seperti bayi dan anak-anak, orang lanjut usia, cacad fisik, sakit parah dan orang yang sakit tidak kunjung sembuh, termasuk sakit jiwa. Korban bencana alam, orang yang hidup di lokasi bencana dan kelompok-kelompok tak beruntung lainnya mungkin membutuhkan perhatian khusus dan kadang-kadang pertimbangan prioritas dalam hal aksesibilitas pada bahan pangan. Salah satu kerentanan khusus ialah bahwa banyak kelompok masyarakat adat yang diganggu aksesnya kepada tanah leluhur mereka.

Kewajiban-kewajiban dan Pelanggaran

14. Sifat dari kewajiban hukum Negara penandatangan diatur dalam Pasal 2 Kovenan dan telah dibahas dalam Komentar Umum no. 3 (1990). Kewajiban utamanya adalah untuk mengambil langkah-langkah untuk mencapai *secara progresif* perwujudan penuh dari hak atas bahan pangan. Ini membebankan suatu kewajiban untuk bertindak secepat mungkin menuju tujuan itu. Setiap negara diwajibkan untuk menjamin semua orang di wilayahnya akses kepada bahan pangan pokok minimum yang memadai, layak dan aman secara gizi, untuk menjamin kebebasan mereka dari rasa lapar.

15. Hak atas Bahan Pangan yang Layak, seperti hak asasi manusia lainnya, membebankan 3 jenis atau tingkat kewajiban bagi Negara penandatangan : kewajiban untuk *menghormati*, *melindungi*, dan *memenuhi*. Pada gilirannya, kewajiban untuk *memenuhi* mencakup kewajiban untuk *memfasilitasi* serta kewajiban untuk *menyediakan*. /Dahulunya 3 tingkatan kewajiban yang diusulkan adalah menghormati, melindungi dan membantu/memenuhi. (Lihat Hak atas Bahan Pangan yang Layak sebagai suatu hak asasi manusia), Study Series No.1, New York, 1989 (Publikasi PBB, Penjualan No.E.89.XIV.2).) Jenjang menengah dari "memfasilitasi" telah diusulkan sebagai suatu Kategori Komite, tetapi Komite memutuskan untuk mempertahankan ke 3 jenjang kewajiban tersebut. Kewajiban untuk *menghormati* jalur-jalur akses pada bahan makanan yang telah ada mengharuskan Negara penandatangan untuk tidak melakukan tindakan-tindakan yang mengakibatkan pencegahan terhadap akses-akses itu. Kewajiban untuk *melindungi* membutuhkan tindakan oleh negara untuk menjamin bahwa perusahaan atau individu tidak meniadakan akses individu-individu lainnya kepada bahan pangan yang layak. Kewajiban untuk *memenuhi* (*memfasilitasi*)

berati bahwa negara harus secara pro-aktif terlibat dalam aktivitas yang dimaksudkan untuk memperkuat akses dan pendayagunaan sumber daya oleh masyarakat serta cara untuk menjamin kehidupan mereka, termasuk jaminan bahan pangan. Akhirnya, kapan saja seorang individu atau kelompok tidak bisa, karena hal-hal yang berada di luar kemampuannya, untuk menikmati Hak atas Bahan Pangan yang Layak sesuai dengan keinginan mereka, negara mempunyai kewajiban untuk *memenuhi* (*menyediakan*) hak itu secara langsung. Kewajiban ini juga berlaku bagi orang-orang yang menjadi korban bencana alam atau lainnya.

16. Beberapa tindakan pada tingkat-tingkat kewajiban yang berbeda ini mempunyai sifat yang harus dilaksanakan segera, sedangkan tindakan lainnya lebih berkarakter jangka panjang, untuk mencapai secara progresif perwujudan penuh hak atas pangan.

17. Pelanggaran Kovenan terjadi ketika suatu negara gagal untuk menjamin pemenuhan, setidaknya, tingkat pokok minimum yang dibutuhkan untuk bebas dari rasa lapar. Untuk menentukan tindakan atau pengecualian mana yang merupakan pelanggaran hak atas pangan, maka penting untuk membedakan antara ketidakmampuan dan ketidakmauan dari suatu negara untuk mematuhi ketentuan. Jika suatu Negara penandatangan berargumentasi bahwa keterbatasan sumberdaya menyebabkan negara itu tidak mungkin untuk menyediakan akses bahan pangan bagi mereka yang tidak bisa menjamin akses itu sendiri, negara tersebut harus membuktikn bahwa semua usaha telah dilakukan dengan menggunakan seluruh sumberdaya yang ada padanya untuk memenuhi, sebagai suatu prioritas, kewajiban-kewajiban minimum itu. Ini mengikuti ketentuan dalam pasal 2.1 Kovenan, yang mewajibkan Negara penandatangan untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan dengan seluruh sumber daya yang ada padanya, seperti telah dijelaskan sebelumnya oleh Komite dalam Komentar Umum 3, paragraf 10. Oleh karena itu, jika suatu Negara mengklaim bahwa ia tidak mampu menjalankan kewajibannya disebabkan oleh sesuatu yang berada di luar kuasanya, maka Negara tersebut mempunyai beban pembuktian bahwa memang demikian itu keadaannya serta bahwa mereka telah tidak berhasil mencoba mendapatkan dukungan internasional untuk menjamin ketersediaan dan aksesibilitas bahan pangan yang dibutuhkan.

18. Lebih jauh lagi, semua diskriminasi dalam akses kepada bahan pangan, termasuk cara dan wewenang pengadaannya, dengan dasar ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, umur, agama, opini politik atau lainnya, asal negara atau sosial, kepemilikan, status lahir atau lainnya, dengan tujuan untuk meniadakan atau mengurangi pemenuhan atau pelaksanaan yang sama dari hak-hak ekonomi, sosial dan budaya merupakan pelanggaran Kovenan.

19. Pelanggaran terhadap hak atas pangan bisa terjadi melalui tindakan langsung dari Negara atau entitas lainnya yang tidak diatur secara memadai oleh Negara tersebut. Hal ini termasuk : pencabutan atau penundaan formal terhadap peraturan yang dibutuhkan bagi kesinambungan pemenuhan hak atas pangan; penolakan akses kepada bahan pangan terhadap individu-individu atau kelompok tertentu, baik diskriminasi ini berdasar atas suatu peraturan atau bersifat proaktif; pencegahan akses kepada bantuan pangan kemanusiaan ketika terjadi konflik internal atau keadaan darurat lainnya; pengesahan peraturan atau kebijakan yang secara nyata tidak sesuai dengan kewajiban hukum yang telah ada berkaitan dengan hak atas pangan; serta kegagalan untuk mengatur aktivitas individu atau kelompok-kelompok sehingga bisa mencegah mereka melanggar hak atas pangan dari orang lain, atau kegagalan dari suatu Negara untuk mengindahkan kewajiban hukum internasionalnya

berkaitan dengan hak atas pangan ketika Negara tersebut mengikat perjanjian dengan Negara lain atau suatu organisasi internasional.

20. Meskipun hanya negara yang ikut menandatangani dan, oleh karena itu, yang paling berkewajiban untuk mematuhi Kovenan, seluruh anggota masyarakat – individu, keluarga, komunitas lokal, organisasi non-pemerintah, organisasi masyarakat sipil, dan juga badan usaha swasta – bertanggung jawab atas perwujudan Hak atas Bahan Pangan yang Layak. Negara harus menyediakan suatu lingkungan yang memfasilitasi implementasi dari tanggung jawab ini. Badan usaha swasta – nasional atau transnasional – harus melakukan aktivitasnya dalam kerangka pedoman perilaku yang kondusif bagi penghormatan Hak atas Bahan Pangan yang Layak, pedoman mana disepakati bersama dengan Pemerintah dan masyarakat sipil.

Implementasi pada Skala Nasional

21. Cara paling layak untuk mengimplementasikan Hak atas Bahan Pangan yang Layak akan secara signifikan berbeda-beda dari satu Negara penandatangan dengan yang lainnya. Setiap negara mempunyai suatu batasan diskresi untuk memilih cara pendekatannya sendiri, tetapi Kovenan secara jelas mengharuskan setiap Negara penandatangan untuk mengambil langkah apapun yang dibutuhkan untuk menjamin bahwa setiap orang bebas dari rasa lapar dan secepat mungkin dapat menikmati Hak atas Bahan Pangan yang Layak. Ini akan membutuhkan penetapan suatu strategi nasional untuk menjamin jaminan pangan dan gizi bagi semua orang, berdasarkan atas hak asasi yang menentukan tujuannya, serta pembuatan kebijakan dan tolok ukur yang berkaitan. Negara juga harus mengidentifikasi sumberdaya yang dimilikinya untuk mencapai tujuan-tujuan itu serta cara yang paling murah untuk mempergunakannya.

22. Strategi ini harus didasarkan pada suatu identifikasi sistematis atas ukuran dan ukuran dan aktivitas kebijakan yang relevan dengan situasi dan konteksnya, seperti diterjemahkan dari muatan normatif Hak atas Bahan Pangan yang Layak serta diutarakan dalam kaitan tingkat dan sifat kewajiban Negara penandatangan seperti yang dijelaskan dalam paragraf 15 Komentar Umum ini. Ini akan memfasilitasi koordinasi antara departemen dengan pejabat-pejabat regional dan lokal, serta untuk memastikan bahwa keputusan-keputusan administratif dan kebijakan itu sesuai dengan kewajiban yang terkandung dalam pasal 11 Kovenan.

23. Formulasi dan implementasi strategi nasional untuk hak atas pangan ini harus sesuai sepenuhnya dengan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, partisipasi masyarakat, desentralisasi, kapasitas legislatif dan kemandirian peradilan. Pemerintahan yang baik sangat diperlukan dalam perwujudan seluruh hak asasi manusia, termasuk penghapusan kemiskinan dan menjamin suatu kehidupan yang lebih baik bagi semua.

24. Mekanisme-mekanisme kelembagaan yang baik harus dibuat untuk menjamin suatu proses representatif dengan tujuan formulasi suatu strategi, mengikutsertakan semua pakar domestik yang ada yang berkaitan dengan hal pangan dan gizi. Strategi ini harus menetapkan tanggung jawab dan skala waktu untuk mengimplementasikan tindakan-tindakan yang dibutuhkan.

25. Strategi tersebut harus mengandung masalah-masalah kritis dan tindakan-tindakan dalam kaitan semua aspek dari system bahan pangan, termasuk produksi, pemrosesan, distribusi, pemasaran dan konsumsi makan yang aman, demikian juga ukuran-ukuran paralel dalam bidang kesehatan, pendudukan, ketenagakerjaan dan jaminan sosial. Hal ini harus dilaksanakan dengan hati-hati untuk menjamin manajemen serta penggunaan yang paling berkesinambungan dari sumberdaya pangan natural atau yang lainnya, pada skala nasional, daerah atau rumah tangga.

26. Strategi tersebut harus memberikan perhatian khusus kepada kebutuhan untuk mencegah terjadinya diskriminasi dalam akses kepada bahan pangan atau sumber daya pangan. Perhatian ini termasuk: jaminan atas akses penuh dan setara atas sumber daya ekonomi, terutama bagi perempuan, termasuk hak untuk mewarisi dan kepemilikan hak atas tanah dan hak-hak lainnya, kredit, sumberdaya alam dan teknologi; tindakan-tindakan untuk menghormati dan melindungi wiraswasta dan pekerjaan yang memberikan penghasilan yang dibutuhkan untuk menjamin kehidupan yang layak bagi pencari nafkah dan keluarganya (seperti yang diatur oleh pasal 7 (a) (ii) Kovenan); serta menjaga catatan kepemilikan hak atas tanah (termasuk hutan-hutan).

27. Sebagai bagian dari kewajibannya untuk melindungi sumberdaya pangan masyarakat, Negara penandatangan harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan bahwa aktivitas-aktivitas badan usaha swasta dan masyarakat luas selaras dengan hak atas pangan.

28. Bahkan pada saat terjadinya suatu keterbatasan sumberdaya yang parah, baik yang disebabkan oleh proses penyesuaian ekonomi, resesi ekonomi, keadaan cuaca atau faktor-faktor lainnya, tindakan-tindakan tetap harus dilakukan untuk memastikan bahwa Hak atas Bahan Pangan yang Layak telah terpenuhi khususnya bagi kelompok-kelompok dan individu rentan dalam masyarakat.

Tolok Ukur dan Kerangka Peraturan

29. Dalam mengimplementasikan strategi nasional seperti yang telah diuraikan diatas, Negara harus merancang suatu tolok ukur yang bisa diverifikasi untuk keperluan pemantauan nasional dan internasional yang akan dilakukan. Dalam kaitan ini, Negara harus mempertimbangkan penetapan suatu undang-undang untuk dipergunakan sebagai kerangka kerja sebagai suatu instrumen penting dalam implementasi strategi nasional berkaitan dengan hak atas pangan. Undang-undang ini harus memuat ketentuan-ketentuan mengenai maksud pembuatannya; target atau tujuan yang harus dicapai dan skala waktu yang dibutuhkan untuk mencapai target tersebut; cara-cara untuk mencapai maksud tersebut diuraikan dalam pengertian yang luas, khususnya mengenai kerjasama yang akan dilakukan dengan masyarakat luas dan sektor swasta serta dengan organisasi internasional; pertanggungjawaban kelembagaan atas proses itu; dan mekanisme nasional untuk memantaunya; serta prosedur alternatif yang memungkinkan. Dalam penyusunan tolok ukur dan aturan-aturan kerangka kerja itu, Negara penandatangan harus secara aktif melibatkan organisasi-organisasi di masyarakat.

30. Program-program dan lembaga PBB yang berkaitan harus membantu, atas dasar permintaan, dalam merancang aturan kerangka kerja serta menelaah peraturan-peratran sektoral. FAO, misalnya, mempunyai pengetahuan yang luas serta kemampuan yang memadai berkaitan dengan peraturan-peraturan dalam bidang pangan dan pertanian. Dana Anak-anak PBB (UNICEF) juga mempunya kemampuan yang sama dalam hal Hak atas Bahan Pangan yang Layak bagibayi dan anak-anak kecil

melalui perlindungan ibu dan anak termasuk peraturan mengenai pemberian ASI, serta peraturan mengenai pemasaran susu pengganti ASI.

Pemantauan

31. Negara penandatangan harus membentuk dan mempertahankan mekanisme-mekanisme untuk memantau kemajuan menuju perwujudan Hak atas Bahan Pangan yang Layak bagi semua, mengidentifikasi faktor-faktor dan kesulitan yang mempengaruhi derajat implementasi kewajiban-kewajiban mereka, serta untuk memfasilitasi cara-cara administratif dan legislatif untuk perbaikan, termasuk cara-cara untuk mengimplementasikan kewajiban mereka sesuai dengan pasal 2.1 dan 23 Kovenan.

Cara Penyelesaian dan Akuntabilitas

32. Setiap orang atau kelompok yang mengalami pelanggaran terhadap Hak atas Bahan Pangan yang Layak harus mendapatkan akses kepada proses yudisial yang efektif atau cara penyelesaian lainnya, baik di tingkat nasional ataupun internasional. Semua korban pelanggaran semacam itu berhak untuk mendapatkan ganti rugi yang layak, yang bisa berbentuk restitusi, kompensasi, pemuasan atau jaminan bahwa hal seperti itu tidak akan terulang lagi. Lembaga Ombudsmen dan komisi hak asasi manusia nasional harus memperhatikan pelanggaran terhadap Hak atas Bahan Pangan yang Layak.

33. Penggunaan instrumen internasional tentang pengakuan terhadap hak atas pangan, atau pengakuan atas daya berlakunya, dalam sistem hukum nasional, bisa secara signifikan meningkatkan cakupan dan efektivitas tindakan-tindakan penyelesaian serta harus didorong penggunaannya di setiap kasus. Dengan demikian, Pengadilan bisa mengadili pelanggaran terhadap materi inti dari hak atas pangan dengan merujuk pada kewajiban-kewajiban yang diatur dalam Kovenan.

34. Hakim-hakim dan pihak-pihak lain yang bekerja di bidang hukum diajak untuk memberikan perhatian yang lebih besar kepada pelanggaran terhadap hak atas pangan dalam pelaksanaan pekerjaan mereka.

35. Negara penandatangan harus menghormati dan melindungi pekerjaan pembela hak asasi manusia dan anggota masyarakat lainnya yang membantu kelompok-kelompok rentan dalam mewujudkan hak mereka atas bahan pangan yang layak.

Kewajiban Internasional

Negara penandatangan

36. Sesuai dengan pasal 56 Piagam PBB, ketentuan khusus yang dimuat dalam pasal 11, 2.1 dan 23 Kovenan serta Deklarasi Roma dalam Pertemuan Pangan Sedunia, Negara penandatangan harus mengakui peran penting kerjasama internasional serta bekerja sesuai dengan komitmen mereka untuk bertindak, sendiri-sendiri atau bersama-sama, untuk mencapai perwujudan penuh dari Hak atas Bahan Pangan yang Layak. Dalam mengimplementasikan komitmen ini, Negara penandatangan harus mengambil langkah-langkah untuk menghormati pemenuhan hak atas pangan di negara lain, melindungi hak tersebut, memfasilitasi akses kepada bahan pangan serta memberikan bantuan yang diperlukan bila diminta. Negara penandatangan harus, di setiap perjanjian internasional yang relevan, memastikan bahwa Hak atas Bahan Pangan yang Layak memperoleh perhatian yang

memadai serta mempertimbangkan perkembangan instrumen hukum internasional menuju ke arah itu.

37. Negara penandatangan harus menghentikan embargo bahan pangan atau tindakan-tindakan serupa yang membahayakan produksi bahan pangan dan akses kepada bahan pangan di negara lain. Bahan pangan seharusnya tidak boleh dipergunakan sebagai alat penekan politis dan ekonomis. Dalam hal ini, Komite mengingatkan kembali atas pendapatnya, yang dinyatakan dalam Komentar Umum 8, mengenai keterkaitan antara sanksi-sanksi ekonomi dan penghormatan kepada hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.

Negara-negara dan organisasi internasional

38. Negara-negara mepunyai tanggung jawab personal dan kolektif, sesuai dengan Piagam PBB, untuk bekerja sama dalam pemberian penanganan bencana dan bantuan kemanusiaan dalam keadaan darurat, termasuk bantuan kepada para pengungsi atau orang-orang terlantar dalam suatu negara. Setiap negara harus melaksanakan tugas ini sesuai dengan kemampuannya. Peranan Program Pangan Sedunia (WFP) dan Kantor Dewan Tinggi PBB untuk Masalah Pengungsi (UNHCR), serta yang sekarang ini semakin meningkat, peran dari UNICEF dan FAO, mempunyai arti penting dalam hal ini dan harus terus diperkuat. Bantuan pangan harus diprioritaskan kepada kelompok-kelompok yang paling rentan dalam masyarakat.

39. Bantuan pangan harus, sedapat mungkin, diberikan dengan cara yang tidak merugikan produser dan pasar lokal, serta harus dilaksanakan dengan cara yang memfasilitasi kembalinya kemampuan swadaya pangan dari penerimanya. Produk-produk yang dimasukkan dalam perdagangan atau bantuan pangan internasional harus aman dan dapat diterima secara budaya oleh masyarakat penerimanya.

PBB dan organisasi internasional lainnya

40. Peranan lembaga-lembaga PBB, termasuk melalui Kerangka Kerja Bantuan Pembangunan PBB (UNDAF) di tingkat negara, dalam mempromosikan perwujudan hak atas pangan, mempunyai arti penting tersendiri. Usaha-usaha yang terkoordinasi dalam perwujudan hak atas pangan harus dijaga untuk meningkatkan hubungan dan interaksi diantara para pihak, termasuk beragam unsur dalam masyarakat. Organisasi-organisasi pangan, seperti FAO, WFP dan Dana Internasional untuk Pembangunan Pertanian (IFAD) yang berhubungan dengan Program Pembangunan PBB (UNDP), UNICEF, Bank Dunia dan bank pembangunan regional, harus bekerjasama secara lebih efektif, sesuai dengan keahliannya masing-masing, dalam implementasi hak atas pangan pada skala nasional, sesuai dengan wewenang individual mereka.

41. Lembaga-lembaga keuangan internasional, khususnya Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank Dunia, harus memberikan perhatian yang lebih besar terhadap hak atas pangan dalam kebijakan pinjaman dan perjanjian kredit mereka serta dalam cara-cara penyelesaian internasional dalam hal terjadinya krisis hutang. Kehati-hatian harus dilakukan, sesuai dengan Komentar Umum Komite No. 2, paragraf 9, dalam hal terjadinya program penyesuaian struktural untuk memastikan bahwa hak atas pangan tetap terlindungi.

Komentar Umum 13 (1999)

Hak untuk Menikmati Pendidikan (Pasal 13 Perjanjian Internasional atas Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya)

1. Pendidikan adalah sebuah hak asasi sekaligus sebuah sarana untuk merealisasikan hak-hak asasi manusia lainnya. Sebagai hak pemampuan, pendidikan adalah sarana utama di mana orang dewasa dan anak-anak yang dimarjinalkan secara ekonomi dan sosial dapat mengangkat diri mereka sendiri keluar dari kemiskinan dan memperoleh cara untuk turut terlibat dalam komunitas mereka. Pendidikan memainkan sebuah peranan penting untuk memberdayakan perempuan, melindungi anak-anak dari eksploitasi kerja dan seksual yang berbahaya, mempromosikan hak asasi manusia dan demokrasi, melindungi lingkungan hidup, dan mengendalikan pertumbuhan populasi. Pendidikan semakin dikenali sebagai salah satu investasi finansial yang paling baik dan tersedia bagi Negara, walau makna pendidikan tidak sekadar praktis dan instrumental. Pikiran yang cerdas, cerah, aktif, dan mampu untuk terbang bebas-lepas adalah salah satu kebahagiaan dan imbalan yang didapat dari eksistensi sebagai manusia.

2. Perjanjian Internasional atas Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR) mencantumkan dua pasal mengenai hak untuk menikmati pendidikan, pasal 13 dan 14. Pasal 13, ketetapan yang terpanjang dalam Perjanjian, adalah pasal yang paling menyeluruh dan meliputi banyak hal mengenai hak untuk menikmati pendidikan dalam hukum hak asasi manusia internasional. Komite telah menerima Komentar Umum 11 atas pasal 14 (rencana tindakan bagi pendidikan dasar); Komentar Umum 11 dan Komentar Umum saat ini bersifat sebagai pengimbang dan harus dipertimbangkan bersama. Komite menyadari bahwa, karena jumlah orang yang berjuta-juta di seluruh dunia, penikmatan hak untuk menerima pendidikan menjadi jauh dari tujuan. Lebih dari itu, dalam banyak kesempatan, tujuan ini semakin jauh dari realisasi. Komite juga menyadari kendala-kendala struktural yang hebat dan rintangan yang merintangi realisasi penuh dari pasal 13 di banyak Negara.

3. Untuk membantu implementasi Perjanjian oleh Negara dan pemenuhan kewajiban pelaporan, Komentar Umum ini berfokus pada isi pasal 13 yang normatif itu [Bagian 1, par. 4-42), di mana sejumlah kewajiban muncul dari pasal itu (Bagian II, par. 43-57), dan sejumlah pelanggaran yang sifatnya simbolis (Bagian II, par. 58-59). Bagian III dengan singkat menekankan kewajiban-kewajiban para pelaku selain Negara. Komentar Umum ini didasarkan pada pengalaman Komite dalam menguji laporan Negara dari tahun ke tahun.

I. Isi Pasal 13 yang Normatif

Pasal 13 (1): Tujuan dan sasaran pendidikan

4. Negara sepakat bahwa segala bentuk pendidikan, baik negeri maupun swasta, formal maupun non-formal, harus diarahkan pada tujuan dan sasaran yang diidentifikasikan dalam pasal 13 (1). Komite mencatat bahwa sasaran-sasaran pendidikan ini mencerminkan prinsip dan tujuan pokok PBB sebagaimana dicantumkan dalam pasal 1 dan 2 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa. Semua ini juga ditemukan dalam pasal 26 (2) *Universal Declaration of Human Rights*, walaupun pasal 13 (1)

menambahkan pada Deklarasi itu tiga pernyataan: pendidikan harus diarahkan pada "martabat" kepribadian manusia, pendidikan harus "memampukan setiap orang untuk turut terlibat secara efektif dalam suatu masyarakat yang merdeka," dan pendidikan harus mempromosikan pemahaman antar semua kelompok "etnis", juga antar negara, kelompok religius dan ras. Dari sasaran-sasaran pendidikan yang umum tercantum dalam pasal 26 (2) *Universal Declaration of Human Rights* dan pasal 13 (1) Perjanjian, mungkin yang paling fundamental adalah bahwa "pendidikan harus ditujukan bagi pengembangan kepribadian manusia sepenuhnya."

5. Komite mencatat bahwa sejak Majelis Umum PBB mensahkan Perjanjian pada tahun 1966, instrumen-instrumen internasional lainnya telah lebih lanjut mengembangkan sasaran-sasaran yang harus dicapai di bidang pendidikan. Karena itu, Komite menilai bahwa Negara harus memastikan sejalannya pendidikan dengan tujuan dan sasaran yang tercantum dalam pasal 13(1), sebagaimana diinterpretasikan dalam Deklarasi Dunia bagi Pendidikan untuk Semua Orang (Jomtien, 1990) (pasal 1), Konvensi Hak Anak (Pasal 29 [1]), Deklarasi dan Program Tindakan Wina (paragraf 33 dan 80), dan Rencana Tindakan Dekade Hak Asasi Manusia PBB (paragraf 2). Karena teks-teks ini berkaitan erat dengan pasal 13 (1) Perjanjian, teks-teks ini juga meliputi unsur-unsur samar-samar tercantum dalam pasal 13 (1), misalnya rujukan-rujukan yang spesifik terhadap kesetaraan gender dan penghargaan terhadap lingkungan hidup. Unsur-unsur baru ini adalah tercantum secara implisit dalam, dan mencerminkan suatu interpretasi terkini atas pasal 13 (1). Komite memperoleh dukungan atas sudut pandang ini dari pengesahan yang teks-teks yang sebelumnya telah terima dari segala penjuru dunia.

Pasal 13(2): Hak untuk menikmati pendidikan—catatan-catatan umum

6. Karena penerapan kondisi-kondisi itu akan bergantung pada kondisi-kondisi yang bertahan di sebuah Negara tertentu, maka segala bentuk pendidikan dan di segala tingkatan harus memperbacakan fitur-fitur yang saling berkaitan dan esensial berikut ini:

   a. Ketersediaan - berbagai institusi dan program pendidikan harus tersedia dalam jumlah yang memadai di dalam yurisdiksi Negara itu. Apa yang mereka butuhkan supaya berfungsi bergantung pada banyak faktor, termasuk konteks pengembangan di mana mereka beroperasi; sebagai contoh, semua institusi dan program itu cenderung memerlukan bangunan atau perlindungan fisik dari unsur-unsur tertentu, fasilitas sanitasi bagi kedua jenis kelamin, air minum yang sehat, guru-guru yang terlatih dengan gaji yang kompetitif, materi-materi pengajaran, dan seterusnya; di mana beberapa di antaranya akan juga memerlukan fasilitas-fasilitas seperti perpustakaan, laboratorium komputer, dan teknologi informasi.
   b. Akses - berbagai institusi dan program pendidikan harus dapat diakses oleh semua orang, tanpa diskriminasi, di dalam yurisdiksi Negara itu. Aksesibilitas mempunyai tiga dimensi berkarakteristik umum:
      Tanpa-diskriminasi - pendidikan harus dapat diakses oleh semua orang, terutama oleh kelompok-kelompok yang paling rawan, secara hukum dan fakta, tanpa diskriminasi terhadap kawasan-kawasan yang dilarang manapun (baca par. 31-37 tentang tanpa-diskriminasi);
      Aksesibilitas fisik - pendidikan harus sacara fisik aman untuk dijangkau, baik oleh orang-orang di wilayah geografis yang mendukung (mis. sekolah tetangga) atau melalui teknologi modem

(mis. akses terhadap program "belajar jarak-jauh";
Aksesibilitas ekonomi – biaya pendidikan harus terjangkau oleh semua orang. Dimensi aksesibilitas ini tunduk pada susunan kata dalam pasal 13 (2) dalam kaitannya dengan pendidikan dasar, menengah dan tinggi; di mana pendidikan dasar harus "bebas biaya bagi semua orang," Negara harus secara progresif memperkenalkan pendidikan menengah dan tinggi yang bebas biaya.

c. Dapat diterima – bentuk dan substansi pendidikan, termasuk kurikulum dan metode-metode pengajaran, harus bisa diterima (mis. relevan, sesuai dalam hal budaya dan berkualitas) oleh siswa-siswanya dan, dalam sejumlah kasus, juga orang-tua; hal ini tunduk pada sasaran-sasaran pendidikan yang dituntut oleh pasal 13 (1) dan standar-standar pendidikan minimal yang disepakati Negara (baca pasal 13 [3] dan [4]);
d. Dapat diadaptasi- pendidikan harus sangat fleksibel sehingga dapat menyesuaikan diri dengan kebutuhan untuk mengubah masyarakat dan komunitas, dan merespon kebutuhan para siswa dalam masyarakat dan tatanan budaya mereka yang beragam.

7. Saat mempertimbangkan penerapan "fitur-fitur yang saling berkaitan dan esensial" ini, ketertarikan paling utama para siswa harus dijadikan bahan pertimbangan utama.

Pasal 13(2)a: Hak untuk menikmati pendidikan dasar

8. Pendidikan dasar meliputi unsur-unsur ketersediaan, aksesibilitas, dapat diterima dan dapat diadaptasi yang umum dalam segala bentuk pendidikan di semua tingkatan.

9. Komite memperoleh acuan interpretasi yang tepat atas istilah "pendidikan dasar" dari *Deklarasi Dunia bagi Pendidikan untuk Semua Orang* yang menyatakan: "sistem pengadaan pendidikan dasar bagi anak-anak di luar keluarga itu adalah sekolah dasar. Pendidikan dasar harus universal, memastikan bahwa kebutuhan pendidikan dasar semua anak-anak telah tercukupi, dan mempertimbangkan budaya, kebutuhan, dan peluang komunitas" (pasal 5). "Kebutuhan-kebutuhan pendidikan dasar" dicantumkan dalam pasal 1 Declaration Dunia itu. Walaupun pendidikan yang fundamental tidak sama dengan pendidikan dasar, ada suatu keterkaitan erat antara keduanya. Mengenai ini, Komite menguasakan posisi yang lalu diambil oleh UNICEF: "Pendidikan dasar adalah komponen yang paling utama dari pendidikan yang fundamental."

10. Sebagaimana dirumuskan dalam pasal 13 (2) a, pendidikan dasar mempunyai dua fitur yang berbeda: pendidikan adalah " wajib" dan "bebas biaya" untuk semua orang." Untuk pengamatan-pengamatan Komite pada kedua istilah itu, baca paragraf 6 dan 7 Komentar Umum pada pasal 14 Perjanjian.

Pasal 13(2)B: Hak untuk menikmati pendidikan menengah

11. Pendidikan menengah meliputi unsur-unsur ketersediaan, aksesibilitas, dapat diterima, dan dapat diadaptasi, yang umum dalam segala bentuk pendidikan pada semua tingkatan.

12. Walaupun isi pendidikan menengah akan saling berlainan di tiap Negara dan dari waktu ke waktu, pendidikan ini meliputi dirampungkannya pendidikan dasar dan konsolidasi atas berbagai landasan pembelajaran seumur-hidup dan pengembangan manusia. Pendidikan menyiapkan siswa untuk menerjuni peluang-peluang di bidang kejuruan, dan pendidikan tinggi Pasal 13 (2) b berlaku atas pendidik-an menengah "dalam beragam bentuknya," karenanya akan mengenali bahwa pendidikan menengah membutuhkan kurikulum yang fleksibel dan sistem pengadaan pendidikan yang bervariasi untuk merespon kebutuhan siswa di tatanan sosial dan budaya yang berbeda. Komite mendorong program pendidikan "alternatif" yang paralel dengan sistem sekolah menengah reguler.

13. Menurut pasal 13 (2) b, pendidikan menengah "harus umum tersedia dan dapat diakses oleh semua orang dengan segala cara yang tepat dan khususnya, dengan pengenalan yang progresif atas pendidikan bebas biaya." Kata-kata"umum tersedia" menyatakan, pertama, pendidikan menengah itu tidak tergantung pada kapasitas atau kemampuan siswa dan, kedua, pendidikan menengah harus diperluas jangkauannya ke seluruh bagian Negara sehingga pendidikan itu tersedia pada basis yang sama bagi semua orang. Untuk interpretasi Komite atas "dapat diakses," baca paragraf 6 di atas. Kata-kata "dengan segala cara yang tepat" menguatkan poin bahwa Negara harus menerapkan berbagai pendekatan yang inovatif terhadap pengadaan pendidikan menengah dalam konteks budaya masyarakat.

14. "Pengenalan yang progresif tentang pendidikan bebas biaya" berarti bahwa, walaupun Negara harus memprioritaskan pendidikan dasar yang bebas biaya, mereka juga mempunyai suatu kewajiban untuk mengambil langkah-langkah konkret menuju pencapaian pendidikan menengah dan tinggi yang bebas biaya. Untuk pengamatan-pengamatan umum Komite atas arti dari kata-kata "bebas biaya," baca paragraf 7 dari Komentar Umum pada pasal 14.

Pendidikan teknis dan kejuruan

15. Pendidikan teknis dan kejuruan (TVE) mencakup baik hak untuk menikmati pendidikan maupun hak untuk mendapatkan pekerjaan (pasal 6 [2]). Pasal 13 (2) b menjadikan TVE sebagai bagian dari pendidikan menengah, mencerminkan pentingnya TVE pada tingkat pendidikan ini. Bagaimanapun, Pasal 6 (2) tidak mengacu pada TVE dalam kaitannya dengan suatu tingkatan pendidikan tertentu; namun memandang bahwa TVE mempunyai peran yang lebih luas, yaitu membantu "untuk mencapai kondisi perekonomian yang stabil, pengembangan sosial dan budaya dan tenaga kerja yang produktif." Selain itu, Universal Declaration of Human Rights menyatakan bahwa "pendidikan teknis dan profesional harus umum tersedia" (pasal 26 [1]). Karena itu, Komite memandang bahwa TVE membentuk suatu unsur yang integral di semua tingkat pendidikan.

16. Pengenalan teknologi dan dunia kerja tidak boleh terbatas pada program-program TVE tertentu, tetapi harus dipahami sebagai sebuah komponen pendidikan umum. Menurut Konvensi UNESCO Mengenai Pendikan teknis dan Kejuruan (1989), TVE terdiri dari meliputi "segala bentuk proses pendidikan yang menyertakan, sebagai pelengkap pengetahuan umum, studi teknologi dan ilmu-ilmu pengetahuan terkait dan pengadaan keterampilan, penguasaan, sikap, dan pemahaman praktis

yang berkenaan dengan pekerjaan di berbagai sektor kehidupan sosial dan ekonomi." Pandangan ini adalah juga direfleksikan dalam Konvensi-konvensi ILO. Apabila dipahami dengan cara ini, hak untuk menikmati TVE akan meliputi aspek-aspek berikut:

a. memampukan siswa untuk memperoleh pengetahuan dan ketrampilan yang berperan dalam pengembangan pribadi, kemandirian dan kemampuan kerja, dan meningkatkan produktivitas masyarakat dan keluarga mereka, termasuk pengembangan sosial dan ekonomi Negara.
b. mempertimbangkan latar belakang pendidikan, sosial dan budaya dari populasi terkait; ketrampilan, pengetahuan dan tingkat kecakapan perlu dalam berbagai sektor ekonomi; dan kesehatan, keselamatan dan kesejahteraan dalam bekerja;
c. menyediakan pelatihan ualng bagi orang-orang dewasa yang pengetahuan dan keterampilannya sekarang telah usang dalam kaitannya dengan perubahan teknologi, ekonomi, ketenagakerjaan, sosial, dan lain-lain;
d. terdiri atas program-program yang memberi siswa, terutama siswa-siswa di negara sedang-berkembang, peluang untuk menikmati TVE di Negara-negara lain, dengan tujuan alih dan adaptasi teknologi;
d. terdiri atas program-program yang memberi siswa, terutama siswa-siswa di negara sedang-berkembang, peluang untuk menikmati TVE di Negara-negara lain, dengan tujuan alih dan adaptasi teknologi;
e. terdiri, dalam konteks Perjanjian non-diskriminasi dan ketetapan-ketetapan tentang kesetaraan, atas program-program yang mempromosikan TVE bagi kaum perempuan, anak perempuan, remaja putus-sekolah, remaja pengangguran, anak-anak para pekerja migran, pengungsi, orang cacat, dan kelompok-kelompok yang kurang beruntung lainnya.

Pasal 13 (2) c: Hak untuk menikmati pendidikan tinggi

17. Pendidikan tinggi meliputi unsur-unsur ketersediaan, aksesibilitas, dapat diterima, dan dapat diadaptasi yang umum dalam segala bentuk pendidikan pada semua tingkatan.

18. Walaupun pasal 13 (2) c dirumuskan sama dengan pasal 13 (2) b, terdapat tiga buah perbedaan antara kedua ketetapan tersebut. Pasal 13 (2) c meliputi a. tiadanya referensi bagi pendidikan "dalam bentuk-bentuk yang berbeda" maupun secara spesifik ke TVE. Menurut pandangan Komite, dua penghilangan ini hanya mencerminkan perbedaan penekanan antara pasal 13 (2) b dan c. Jika pendidikan tinggi harus merespon kebutuhan siswa dalam tatanan sosial dan budaya yang berbeda, pendidikan itu harus mempunyai kurikulum yang fleksibel dan sistem pengadaan yang beragam, misalnya sistem belajar jarak-jauh; karena itu, dalam prakteknya, baik pendidikan tinggi dan menengah harus tersedia "dalam bentuk-bentuk yang berbeda." Perihal penghilangan dalam pasal 13 (2) c mengenai rujukan ringkas atas pendidikan teknis dan kejuruan, yang juga tercantum dalam pasal 6 (2) Perjanjian dan pasal 26 (1) UDHR, TVE membentuk sebuah komponen yang integral dari segenap tingkatan pendidikan, termasuk pendidikan tinggi.'

19. Perbedaan ketiga dan yang paling penting antara pasal 13 (2) b dan c adalah bahwa walaupun pendidikan menengah "harus umum tersedia dan dapat diakses oleh semua orang," pendidikan tinggi "harus sama dapat diaksesnya oleh semua orang, atas dasar kapasitas." Menurut pasal 13

(2) c, pendidikan tinggi tidak boleh "umum tersedia," tetapi hanya tersedia "atas dasar kapasitas." "Kapasitas" individu harus dinilai berdasarkan referensi dari keahlian dan pengalaman mereka yang relevan.

20. Karena susunan kata dalam pasal 13 (2) b dan c adalah sama (mis. "pengenalan terhadap pendidikan bebas biaya yang progresif"), maka bacalah komentar-komentar sebelumnya pada pasal 13 (2) b. Pasal J 3 (2) d: Hak untuk menikmati pendidikan fundamental

21. Pendidikan fundamental meliputi unsur-unsur ketersediaan, aksesibilitas, dapat diterima, dan dapat diadaptasi yang umum dalam segala bentuk pendidikan pada semua tingkatan.

22. Secara umum, pendidikan fundamental sejalan dengan pendidikan dasar sebagaimana ditetapkan dalam *Deklarasi Dunia bagi Pendidikan untuk Semua Orang*. Berdasarkan pada pasal 13 (2) d, individu "yang belum menerima atau menyelesaikan periode pendidikan dasar mereka" memiliki hak untuk menikmati pendidikan fundamental, atau pendidikan dasar sebagaimana ditetapkan dalam *Deklarasi Dunia bagi Pendidikan untuk Semua Orang*.

23. Karena setiap orang mempunyai hak untuk memenuhi "kebutuhan-kebutuhan pendidikan dasar" sebagaimana tercantum dalam Deklarasi Dunia, hak untuk menikmati pendidikan fundamental tidak terbatas pada orang-orang "yang belum menerima atau menyelesaikan periode pendidikan pertama mereka." Hak untuk menikmati pendidikan fundamental diperluas pada semua orang yang belum memenuhi "kebutuhan pendidikan dasar" mereka.

24. Harus ditekankan bahwa penikmatan hak untuk menikmati pendidikan fundamental tidak dibatasi oleh umur atau gender; pendidikan ini meliputi anak-anak, kaum muda dan orang dewasa, termasuk manula. Oleh karena itu, pendidikan fundamental adalah sebuah komponen pendidikan yang integral bagi orang dewasa dan seumur hidup. Karena pendidikan fundamental adalah hak semua kelompok umur, maka kurikulum dan sistem pengadaannya yang sesuai untuk siswa segala umur harus dipikirkan.

Pasal J 3 (2) e: sistem sekolah; sistem beasiswa; kondisi staff pengajar

25. Ketetapan bahwa "pengembangan sebuah sistem sekolah di semua tingkatan harus aktif dikejar" berarti bahwa Negara berkewajiban untuk menyusun strategi pengembangan yang menyeluruh bagi sistem persekolahan. Strategi ini harus dijadikan acuan persekolahan di semua tingkatan, tetapi Perjanjian menuntut Negara untuk memprioritaskan pendidikan awal (baca par. 51). "Aktif dikejar" menekankan agar strategi keseluruhan harus dapat merangkul prioritas oleh pemerintah dan, dalam segala kondisi, harus diimplementasikan dengan giat.

26. Ketetapan bahwa "suatu sistem beasiswa harus diterapkan" harus dibaca sebagai kondisi-kondisi yang berlandaskan non-diskriminasi dan kesetaraan; sistem beasiswa harus memajukan kesetaraan akses pendidikan dari kelompok-kelompok yang kurang beruntung.

27. Karena Perjanjian menetapkan bahwa "kondisi hidup para staf pengajar harus terus-menerus ditingkatkan," dalam prakteknya, tahun demi tahun kondisi kerja umum para guru terus merosot dan mencapai titik yang terlalu rendah di banyak negara. Hal ini tidak hanya tidak sejalan dengan pasal 13 (2) e, tetapi juga menjadi kendala utama dalam realisasi hak siswa untuk menikmati pendidikan. Komite juga menekankan bahwa kaitan antara pasal 13 (2) e, 2 (2), 3, dan 6-8 Perjanjian, termasuk hak guru untuk berorganisasi dan melakukan tawar-menawar secara kolektif, menarik perhatian dari Negara sampai gabungan Rekomendasi UNESCO/ILO Menyangkut Status Guru (1966) dan Rekomendasi UNESCO Menyangkut Status Staf Pengajar Pendidikan Tinggi (1997), dan mendesak Negara agar melaporkan ukuran-ukuran yang mereka terapkan untuk memastikan bahwa seluruh staf pengajar menikmati kondisi dan status yang sepadan dengan peranan mereka.

Pasal 13 (3) dan (4): Hak Kebebasan Pendidikan

28. Pasal 13 (3) memiliki dua unsur. Unsur yang pertama adalah bahwa Negara harus menghormati kebebasan orang tua dan wali dalam menentukan pendidikan moral dan agama bagi anak-anak mereka, yang sesuai dengan keyakinan mereka sendiri. Komite menilai bahwa unsur dari pasal 13 (3) ini mengizinkan sekolah umum untuk mengadakan pendidikan agama dan etika sejauh disampaikan secara jelas dan obyektif, menghormati kebebasan dalam mengungkapkan pendapat, kata hati, dan ekspresi. Tercantum bahwa pendidikan umum yang menyertakan instuksi-instruksi suatu agama tertentu tidak sejalan dengan pasal 13 (3), kecuali bila ada pembebasan atau alternatif non-diskriminasi yang dapat mengakomodasi harapan orang tua dan wali.

29. Unsur kedua dari pasal 13 (3) adalah kebebasan orang tua dan wali untuk memilih sekolah selain sekolah umum bagi anak-anak mereka, diandaikan sekolah-sekolah itu menerapkan "standar-standar pendidikan minimal yang sudah diakui Negara." Kalimat ini harus dibaca berpasangan dengan kondisi pengimbang, pasal 13 (4), yang menyatakan "kebebasan individu dan lembaga untuk membentuk dan mengelola institusi-isntitusi pendidikan," diandaikan institusi-institusi itu tidak segaris dengan sasaran pendidikan yang ditetapkan dalam pasal 13 (1) dan standar-standar minimal tertentu. Standar-standar ini dapat ditentukan berdasar hak-masuk, kurikulum, dan pengakuan atas sertifikat. Pada gilirannya, standar-standar ini juga harus sejalan dengan sasaran-sasaran pendidikan yang tercantum dalam pasal 13 (1).

30. Di bawah pasal 13 (4), setiap orang, termasuk bukan warga-negara, memiliki kebebasan untuk membentuk dan mengelola institusi-institusi pendidikan. Kebebasan ini mencakup pula hak untuk membentuk dan mengelola segala bentuk institusi pendidikan, termasuk sekola perawat, universitas, dan institusi-institusi pendidikan orang dewasa. Dengan prinsip non-diskriminasi, peluang yang setara dan keterlibatan yang efektif di masyarakat untuk semua orang, Negara berkewajiban untuk memastikan bahwa kebebasan yang tercantum dalam pasal 13 (4) tidak mengarah pada perbedaan yang ekstrim atas peluang pendidikan bagi beberapa kelompok masyarakat.

Pasal 13: Topik-topik khusus mengenai aplikasi luas
Perlakuan non-diskriminasi dan setara

31. Larangan terhadap diskriminasi yang tercantum dalam pasal 2 (2) Perjanjian bukanlah sasaran dari realisasi progresif atau ketersediaan sumber daya; pasal ini berlaku penuh atas segala aspek pendidikan dan meliputi area-area diskriminasi yang dilarang secara internasional. "Komite menginterpretasikan pasal 2 (2) dan 3 berdasarkan *Konvensi Menentang Diskriminasi di Bidang Pendidikan* UNESCO,"

ketetapan-ketetapan yang relevan dengan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, Konvensi Hak Anak, Konvensi Penghapusan Diskriminasi Ras, dan Konvensi Penduduk Asli dan Suku (Konvensi ILO 169), dan ingin mencurahkan perhatian khusus pada topik-topik selanjutnya.

32. Penerapan ukuran-ukuran khusus temporer yang ditujukan untuk memunculkan kesetaraan secara *de facto* bagi laki-laki dan perempuan, dan kelompok-kelompok yang kurang beruntung, bukan merupakan sebuah pelanggaran atas hak non-diskriminasi dalam dunia pendidikan, sejauh ukuran-ukuran itu tidak mengarah pada dipertahankannya standar-standar ketidaksetaraan atau keterpisahan atas berbagai kelompok, dan diandaikan bahwa standar-standar itu tidak akan terus dipertahankan setelah sasaran-sasarannya tercapai.

33. Dalam beberapa situasi, sistem atau institusi pendidikan yang terpisah bagi kelompok-kelompok yang ditentukan berdasarkan kategori dalam pasal 2 (2) samasekali bukan merupakan pelanggaran atas Perjanjian. Dalam hal ini, Komite mengakui pasal 2 Konvensi Menentang Diskriminasi di Bidang Pendidikan UNESCO (1960).

34. Komite mencermati pasal 2 Konvensi Hak Anak dan pasal 3 (e) Konvensi Menentang Diskriminasi di Bidang Pendidikan UNESCO dan menegaskan bahwa prinsip non-diskriminasi meliputi semua orang usia-sekolah yang tinggal di dalam teritorial sebuah negara, termasuk bukan-warga negara terlepas dari status hukumnya.

34. Komite mencermati pasal 2 Konvensi Hak Anak dan pasal 3 (e) Konvensi Menentang Diskriminasi di Bidang Pendidikan UNESCO dan menegaskan bahwa prinsip non-diskriminasi meliputi semua orang usia-sekolah yang tinggal di dalam teritorial sebuah negara, termasuk bukan-warga negara terlepas dari status hukumnya.

35. Perbedaan yang tajam dalam penerapan kebijakan, yang berakibat pada perbedaan mutu pendidikan dari orang-orang yang tinggal di lokasi-lokasi geografis yang berbeda, mungkin adalah diskriminasi di bawah Perjanjian.

36. Komite menegaskan paragraf 35 Komentar Umum 5, yang membahas perihal para penderita cacat fisik dalam konteks hak untuk menikmati pendidikan, dan paragraf 36-42 Komentar Umum 6, yang membahas perihal manula dalam kaitannya dengan pasal 13-15.

37. Negara harus mengawasi pendidikan secara cermat—termasuk semua kebijakan, institusi, program, pola penerapan, dan praktek-praktek terkait lainnya—untuk mengindentifikasi dan mengambil langkah-langkah untuk membenahi segala bentuk diskriminasi secara *de facto*. Data-data pendidikan harus dikumpulkan dari area-area diskriminasi yang dilarang.

Kebebasan akademik dan otonomi institusional

38. Berdasarkan pemeriksaan Komite atas laporan-laporan Negara, telah terbentuk suatu pandangan bahwa hak untuk menikmati pendidikan hanya dapat dinikmati apabila disertai dengan kebebasan akademik dari para staf dan siswanya. Karena itu, walau topik itu tidak disebut-sebut secara eksplisit dalam pasal 13, penting dan perlu bagi Komite untuk melakukan sejumlah pengamatan seputar

kebebasan akademik. Pernyataan-pertanyaan lanjutan terfokus pada institusi pendidikan tinggi karena, menurut pengalaman Komite, staf dan siswa pendidikan tinggi sangat rawan terhadap tekanan politik dan sejenisnya yang mengancam kebebasan akademik. Komite ingin menekankan bahwa staf dan siswa di segala sektor pendidikan tidak pernah lepas dari kebebasan akademik dan banyak pengamatan lanjutan memiliki aplikasi umumnya.

39. Anggota komunitas akademik, baik perorangan maupun kolektif, bebas untuk mengejar, mengembangkan, menyebarkan pengetahuan dan gagasan, melalui riset, pengajaran, studi, diskusi, dokumentasi, produksi, penciptaan, atau penulisan. Kebebasan akademik meliputi kebebasan individu untuk menyatakan pendapat secara bebas mengenai institusi atau sistem tempat mereka bekerja, untuk melaksanakan fungsi-fungsi mereka tanpa adanya diskriminasi atau rasa takut terhadap tekanan Negara atau aktor-aktor lainnya, untuk terlibat di dalam lembaga-lembaga akademik profesional atau kenamaan, dan untuk menikmati hak asasi manusia yang diakui secara internasional dan sama berlakunya pada orang lain dalam wilayah yurisdiksi yang sama. Penikmatan kebebasan akademik menyertakan kewajiban, misalnya kewajiban untuk menghormati kebebasan akademik orang lain, untuk memastikan adanya diskusi yang tidak berat-sebelah antara pandangan-pandangan yang saling bertentangan, dan untuk memperlakukan setiap orang tanpa diskriminasi di area-area yang dilarang.

40. Penikmatan kebebasan akademik memerlukan keotonoman insitusi pendidikan tinggi. Otonomi adalah tingkat pemerintahan-sendiri yang diperlukan bagi efektifnya pengambilan keputusan oleh institusi-institusi pendidikan tinggi yang berkaitan dengan berbagai aktivitas standar, manajemen, dan sebagainya. Walau demikian, pemerintahan-sendiri harus sejalan dengan sistem akuntabilitas publik, terutama yang berkenaan dengan pendanaan oleh Negara. Dengan adanya investasi publik dalam pendidikan tinggi, harus ada keseimbangan antara otonomi institusi dan akuntabilitas. Karena model tunggal tidak tersedia, maka pengelolaan institusional harus adil, jujur, dan sewajarnya, serta se-transparan dan se-partisipatif mungkin.

Kedisiplinan di sekolah

41. Dalam pandangan Komite, hukuman fisik tidak sesuai dengan prinsip hak asasi manusia yang tercantum dalam Preambul *Universal Declaration of Human Rights* dan kedua Perjanjian seputar martabat individu. Aspek-aspek kedisiplinan di sekolah lainnya mungkin juga tidak searah dengan martabat manusia, misalnya dipermalukan di muka umum. Tidak satu pun bentuk kedisiplinan yang boleh bertentangan dengan hak-hak lain di bawah Perjanjian, misalnya hak atas makanan. Negara perlu menetapkan ukuran-ukuran untuk memastikan bahwa kedisplinan, yang bertentangan dengan Perjanjian, tidak terjadi di institusi pendidikan negeri atau swasta manapun dalam wilayah yurisdiksinya. Komite menyambut baik berbagai prakarsa yang diambil oleh Negara, yang secara aktif mendorong sekolah-sekolah untuk memperkenalkan pendekatan-pendekatan yang "positif" dan anti-kekerasan dalam kedisiplinan di sekolah.

Batasan-batasan dalam pasal 13

42. Komite ingin menekankan bahwa ketentuan batasan Perjanjian, pasal 4, terutama ditujukan untuk lebih bersifat melindungi hak individu dibanding bersifat membolehkan pemaksaan batasan oleh Negara. Akibatnya, Negara yang menutup universitas atau institusi-institusi pendidikan lainnya dengan dalih keamanan nasional atau kestabilan umum menanggung beban pembenaran atas

sebuah ukuran serius dalam kaitannya dengan masing-masing unsur yang tercantum dalam pasal 4.

II. Kewajiban dan Pelanggaran oleh Negara

Kewajiban-kewajiban umum

43. Walaupun Perjanjian memberikan tekanan pada realisasi dan pengakuan yang progresif karena terbatasnya sumber daya, Perjanjian juga menekankan pada Negara tentang berbagai yang kewajiban yang dampaknya harus segera dirasakan. Negara mempunyai kewajiban langsung seputar hak untuk menikmati pendidikan, seperti "jaminan" bahwa hak itu "akan diuji-coba tanpa diskriminasi dalam segala bentuknya" (pasal 2 [2]) dan kewajiban "untuk mengambil langkah" (pasal 2 [1]) menuju realisasi penuh dari pasal 13. Langkah-langkah itu harus "membebaskan, konkret, dan terarah" menuju realisasi penuh atas hak untuk menikmati pendidikan.

44. Realisasi hak untuk menikmati pendidikan dari waktu ke waktu, yang bersifat "progresif," tidak boleh diinterpretasikan sebagai kewajiban murah Negara dalam semua konteks. Realisasi progresif berarti bahwa Negara mempunyai sebuah kewajiban yang spesifik dan berkelanjutan "untuk bergerak seefisien dan seefektif mungkin" ke arah realisasi penuh dari pasal 13.

45. Terdapat sebuah asumsi awal yang menentang diperbolehkannya penggunaan ukuran-ukuran yang retrogresif dalam kaitannya dengan hak untuk menikmati pendidikan, juga hak-hak yang dicantumkan dalam Perjanjian. Jika ukuran retrogresif diterapkan dengan sengaja, Negara menanggung beban untuk membuktikan bahwa ukuran-ukuran itu telah diperkenalkan setelah melalui pertimbangan matang dan bahwa ukuran-ukuran itu sepenuhnya dibenarkan oleh referensi atas hak-hak yang tercantum dalam Perjanjian dan dalam konteks penggunaan penuh sumber daya Negara.

46. Hak untuk menikmati pendidikan, seperti halnya semua hak asasi manusia, menekankan tiga jenis atau tingkat kewajiban Negara: kewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi. Pada gilirannya, kewajiban untuk memenuhi mencakup kewajiban untuk memfasilitasi dan kewajiban untuk menyediakan.

47. Kewajiban untuk menghormati menuntut Negara untuk menghindari ukuran yang mengendalakan penikmatan hak untuk menikmati pendidikan. Kewajiban untuk melindungi menuntut Negara untuk menerapkan ukuran-ukuran yang mencegah campur-tangan pihak ketiga dalam penikmatan hak untuk menikmati pendidikan. Kewajiban untuk memenuhi (memfasilitasi) menuntut Negara untuk menerapkan ukuran-ukuran positif yang memampukan dan membantu individu dan komunitas dalam penikmatan hak untuk menikmati pendidikan. Akhirnya, Negara berkewajiban untuk memenuhi (menyediakan) hak untuk menikmati pendidikan. Pada umumnya, Negara berkewajiban untuk memenuhi (menyediakan) sebuah hak tertentu dalam Perjanjian ketika individu atau kelompok tidak mampu, karena alasan di luar kendali mereka, untuk merealisasikan hak itu dengan metode-metode yang kini mereka kuasai. Bagaimanapun, tingkat kewajiban ini selalu tunduk kepada teks Perjanjian.

48. Berkaitan dengan hal ini, dua fitur pasal 13 memerlukan penekanan. Pertama, telah jelas bahwa pasal 13 menetapkan Negara sebagai pemikul utama tanggung-jawab atas ketetapan pendidikan langsung dalam berbagai situasi; contohnya, Negara mengakui bahwa "pengembangan sebuah sistem sekolah pada semua tingkatan harus secara aktif dikejar" (pasal 13 (2) e). Kedua, dengan adanya susunan kata pasal yang berbeda dalam pasal 13 (2) dalam kaitannya dengan pendidikan dasar, menengah, dan tinggi, maka parameter kewajiban sebuah Negara untuk memenuhi (menyediakan) juga tidak sama dalam tiap tingkatan pendidikan. Karena itu, berdasarkan teks Perjanjian, Negara berkewajiban yang lebih besar untuk memenuhi (menyediakan) hak untuk menikmati pendidikan, hanya saja tingkat kewajiban ini tidak sama dalam tiap tingkatan pendidikan. Komite mengamati bahwa interpretasi atas kewajiban untuk memenuhi (menyediakan) dalam kaitannya dengan pasal 13 ini sejalan dengan hukum dan praktek-praktek di banyak Negara.

Kewajiban sah yang spesifik

49. Negara dituntut untuk memastikan bahwa kurikulum, bagi segenap tingkatan dalam sistem pendidikan, diarahkan pada sasaran-sasaran yang tercantum dalam pasal 13 (1). Negara juga berkewajiban untuk menetapkan dan mempertahankan suatu sistem yang transparan dan efektif yang memonitor apakah pendidikan telah sungguh diarahkan pada sasaran pendidikan yang tercantum dalam pasal 13(1).

50. Dalam kaitannya dengan pasal 13 (2), Negara berkewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi masing-masing "fitur esensial" (ketersediaan, aksesibilitas, dapat diterima, dapat diadaptasi) dari hak untuk menikmati pendidikan. Gambarannya, sebuah Negara harus menghormati ketersediaan dengan tidak menutup sekolah-sekolah swasta; melindungi aksesibilitas pendidikan dari campur-tangan pihak ketiga, termasuk orang-tua dan atasan kerja, jangan hentikan pendidikan anak-anak perempuan di sekolah; memenuhi (memfasilitasi) aksesibilitas pendidikan dengan menerapkan ukuran-ukuran positif untuk memastikan bahwa pendidikan itu sudah sesuai secara kultural bagi kelompok minoritas dan penduduk asli, dan berkualitas bagi semua orang; memenuhi (menyediakan) kemampuan beradaptasi pendidikan melalui perancangan dan pembenahan kurikulum yang mencerminkan kebutuhan siswa masa kini di dunia yang sedang berubah; dan memenuhi (menyediakan) ketersediaan pendidikan dengan dengan aktif mengembangkan suatu sistem sekolah, termasuk membangun kelas-kelas, merancang program-program, menyediakan materi-materi pengajaran, guru-guru pelatihan, dan membayar mereka dengan gaji yang kompetitif dengan ukuran dalam negeri.

51. Seperti yang telah diamati, kewajiban Negara dalam kaitannya dengan pendidikan dasar, menengah, tinggi, dan fundamental tidaklah serupa. Dengan adanya susunan kata dalam pasal 13 (2), Negara berkewajiban untuk memprioritaskan pengenalan terhadap pendidikan utama yang cuma-cuma. Interpretasi atas pasal 13 (2) ini diperkuat oleh prioritas yang disepakati seputar pendidikan dasar dalam pasal 14. Kewajiban untuk menyediakan pendidikan dasar bagi semua orang adalah tugas utama semua Negara.

52. Dalam kaitannya dengan pasal 13 (2) b-d, Negara berkewajiban "untuk mengambil langkah-langkah" (pasal 2 [1]) menuju realisasi pendidikan menengah, tinggi, dan fundamental bagi semua orang yang berada di dalam yurisdiksinya. Setidaknya, Negara dituntut untuk menyusun dan menerapkan suatu strategi nasional di bidang pendidikan yang meliputi ketetapan atas pendidikan

menengah, tinggi, dan fundamental seturut Perjanjian. Strategi ini harus meliputi mekanisme, seperti indikator dan pengukur hak untuk menikmati pendidikan, di mana kemajuannya dapat diawasi secara cermat.

53. Di bawah pasal 13 (2) e, Negara berkewajiban untuk memastikan bahwa sistem beasiswa pendidikan ditujukan untuk membantu kelompok-kelompok yang kurang beruntung. Kewajiban untuk secara aktif mengejar "pengembangan suatu sistem sekolah di semua tingkatan" memperbesar tanggung-jawab utama Negara untuk memastikan ketetapan langsung atas hak untuk menikmati pendidikan dalam berbagai kondisi.

54. Negara berkewajiban untuk menetapkan "standar pendidikan minimal" atas segenap institusi pendidikan, sebagaimana ditetapkan dalam pasal 13 (3) dan (4). Negara harus pula mempertahankan suatu sistem yang efektif dan transparan untuk memonitor standar-standar itu. Negara tidak berkewajiban untuk membiayai institusi sebagaimana ditetapkan dalam pasal 13 (3) dan (4); bagaimanapun, jika Negara memilih untuk memberikan kontribusi keuangan pada institusi pendidikan swasta, Negara harus melakukannya tanpa diskriminasi.

55. Negara berkewajiban untuk memastikan bahwa komunitas dan keluarga tidak bergantung pada buruh anak. Komite menyatakan pentingnya pendidikan dalam menghapus praktek perburuhan anak dan pentingnya kewajiban-kewajiban yang tercantum dalam pasal 7 (2) tentang Konvensi Bentuk Perburuhan Anak Paling Buruk ILO (1999). Apalagi, dengan adanya pasal 2 (2), Negara berkewajiban untuk menghapus pembedaan gender dan praktek-praktek serupa lainnya yang menutup akses pendidikan anak perempuan, wanita dewasa dan kelompok-kelompok yang kurang beruntung.

56. Dalam Komentar Umum 3, Komite memberi perhatian pada kewajiban semua Negara agar mengambil langkah-langkah, "secara individu dan melalui kerjasama dan bantuan internasional, terutama dalam bidang teknis dan ekonomi," ke arah realisasi penuh dari hak-hak yang tercantum dalam Perjanjian, seperti hak untuk menikmati pendidikan. Pasal 2 (1) dan 23 Perjanjian, pasal 56 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, pasal 10 Deklarasi Dunia untuk Pendidikan bagi Semua Orang, dan paragraf 34 Deklarasi dan Program Tindakan Wina, semua menekankan kewajiban Negara dalam kaitannya dengan ketetapan atas bantuan dan kerjasama internasional bagi realisasi penuh dari hak untuk menikmati pendidikan. Berkenaan dengan pembicaraan dan ratifikasi berbagai kesepakatan internasional, Negara harus mengambil langkah-langkah untuk memastikan bahwa instrumen-instrumen ini berdampak negatif pada hak untuk menikmati pendidikan. Negara juga berkewajiban untuk memastikan bahwa tindakan-tindakan mereka sebagai anggota organisasi internasional, termasuk lembaga keuangan internasional, telah mempertimbangkan hak untuk menikmati pendidikan.

57. Dalam Komentar Umum 3, Komite mengkonfirmasikan bahwa Negara mempunyai "suatu kewajiban inti minimal untuk memastikan pemenuhan, setidaknya, tingkatan-tingkatan esensial minimal" dari masing-masing hak yang tercantum dalam Perjanjian, termasuk "bentuk-bentuk dasar pendidikan." Dalam konteks pasal 13, kewajiban inti ini meliputi kewajiban: untuk memastikan hak untuk mengakses berbagai institusi dan program pendidikan publik dengan landasan non-diskriminasi; untuk memastikan bahwa pendidikan telah sejalan dengan sasaran-sasaran yang ditetapkan dalam pasal 13 (1); untuk menyediakan pendidikan dasar bagi semua orang seturut pasal

13 (2) a; untuk menyusun dan menerapkan sebuah strategi pendidikan nasional pendidikan yang meliputi ketetapan bagi pendidikan menengah, tinggi, dan fundamental; dan untuk memastikan adanya pilihan bebas di bidang pendidikan tanpa campur-tangan Negara atau pihak ketiga, sesuai dengan "standar-standar pendidikan minimal" (pasal 13 [3] dan [4]).

Pelanggaran-pelanggaran

58. Apabila isi pasal 13 (Bagian I) yang normatif diberlakukan pada kewajiban umum dan spesifik Negara (Bagian II), sebuah proses yang dinamis akan memfasilitasi pengenalan berbagai pelanggaran hak untuk menikmati pendidikan. Pelanggaran atas pasal 13 dapat saja terjadi melalui tindakan langsung oleh Negara (tindakan komisi) atau melalui kegagalan mereka untuk mengambil langkah-langkah yang dituntut oleh Perjanjian (tindakan penghilangan).

59. Sebagai gambaran, pelanggaran atas pasal 13 meliputi: pengenalan atau kegagalan untuk mencabut undang-undang yang memdiskriminasikan individu atau kelompok, pada area-area manapun yang dilarang, di bidang pendidikan; kegagalan untuk menerapkan ukuran-ukuran yang menangani diskriminasi pendidikan secara *de facto*; penggunaan kurikulum yang tidak konsisten dengan sasaran-sasaran pendidikan yang tercantum dalam pasal 13 (1); kegagalan untuk mempertahankan suatu sistem yang efektif dan transparan untuk mengawasasi kesejalanannya dengan pasal 13 (1); kegagalan untuk memperkenalkan, perihal prioritas, pendidikan dasar yang bersifat wajib dan bebas biaya untuk semua orang; kegagalan untuk menerapkan ukuran-ukuran yang "bebas, konkret, dan terarah" menuju realisasi yang progresif dari pendidikan menengah, tinggi, dan fundamental seturut pasal 13 (2) b-d; larangan terhadap institusi-institusi pendidikan swasta; kegagalan untuk memastikan sejalannya institusi pendidikan swasta dengan "standar pendidikan minimum" yang dituntut oleh pasal 13 (3) dan (4); pengingkaran kebebasan staff dan siswa akademik; penutupan institusi-institusi pendidikan ketika terjadi ketegangan politis dalam ketidaksejalanannya dengan pasal 4.

III. Kewajiban-kewajiban Aktor Selain Negara

60. Dengan adanya pasal 22 Perjanjian, peranan lembaga-lembaga Perserikatan Bangsa-Bangsa, termasuk di tingkat perorangan melalui United Nations Development Assistance Framework (UNDAF), memiliki arti penting dalam kaitannya dengan realisasi pasal 13. Upaya-upaya terkoordinasi bagi realisasi hak untuk menikmati pendidikan harus dipertahankan untuk meningkatkan kedekatan dan interaksi antar aktor-aktor terkait, termasuk berbagai komponen masyarakat sipil. UNESCO, UNDP, UNICEF, ILO, Bank Dunia, bank-bank pembangunan regional, IMF dan lembaga-lembaga yang relevan lainnya dalam sistem PBB, harus meningkatkan kerjasama mereka dalam mengimplementasikan hak untuk menikmati pendidikan di tingkat nasional, dengan tetap memegang mandat mereka masing-masing dan berdasarkan pada keahlian mereka masing-masing. Lebih dari itu, institusi-institusi keuangan internasional, khususnya Bank Dunia dan IMF, harus mencurahkan perhatian yang lebih besar pada perlindungan hak untuk menikmati pendidikan dalam kebijakan peminjaman, persetujuan kredit, program penyesuaian struktural, dan ukuran-ukuran yang diterapkan untuk mengakhiri krisis hutang. Saat mempelajari laporan Negara, Komite akan mempertimbangkan dampak dari bantuan-bantuan itu, dengan yang diberikan oleh aktor-aktor selain Negara, juga kemampuan Negara untuk memenuhi kewajiban-kewajiban mereka di bawah pasal 13. Pelaksanaan sebuah pendekatan berbasis-hak asasi manusia oleh berbagai lembaga dan program PBB akan sangat memudahkan implementasi dari hak untuk menikmati pendidikan.

CATATAN-CATATAN

1. *World Declaration on Education for All* telah diterima oleh 155 delegasi pemerintah: *Vienna Declaration and Programme of Action* telah diterima oleh 171 delegasi pemerintah; *Convention on the Rights of the Child* telah diratifikasi oleh 191 Negara: Rencana Tindakan dari *Decade for Human Rights Education* PBB telah disepakati melalui sebuah resolusi dengan suara bulat yang dikeluarkan oleh Majelis Umum PBB, baca Dok. GA/RES/49/184.
2. Pendekatan ini sejalan dengan kerangka-kerja analitis Komite dalam kaitannya dengan hak atas tempat tinggal dan makanan yang layak, juga kerja Pelapor Khusus PBB seputar Hak untuk Menikmati Pendidikan. Dalam Komentar Umum 4, Komite mengenali sejumlah faktor seputar hak atas tempat tinggal yang layak, termasuk "ketersediaan," "biaya terjangkau," "akesibilitas," dan "kesesuaian budaya." Dalam Komentar Umum 12, Komite mengenali unsur-unsur dari hak atas makanan yang layak, seperti "ketersediaan," "penerimaan," dan "aksesibilitas." Dalam laporan awalnya kepada Komisi Hak Asasi Manusia PBB, Pelapor Khusus atas Hak untuk Menikmati Pendidikan menetapkan "empat fitur penting yang sekolah-sekolah dasar harus perbacakan, yakni ketersediaan, aksesibilitas, penerimaan, dan pengadaptasian," baca Dok. E/CN.4/1999/49, par. 50.
3. Baca par. 6.
4. Deklarasi menetapkan "kebutuhan-kebutuhan pembelajaran dasar" sebagai : "perkakas pembelajaran yang penting (seperti melek huruf, ekspresi secara lisan, kemampuan bermatematika, dan kemampuan pemecahan masalah) dan isi pembelajaran dasar (seperti pengetahuan, keterampilan, nilai-nilai, dan perilaku) yang diperlukan oleh manusia untuk dapat bertahan hidup, untuk mengembangkan kapasitas mereka secara penuh, untuk hidup dan bekerja secara bermartabat, untuk mengambil bagian sepenuhnya dalam pengembangan, untuk meningkatkan kualitas hidup, untuk mengambil keputusan-keputusan yang diinformasikan, dan untuk melanjutkan pembelajaran" (pasal 1).
5. Advocacy Kit, Basic Education 1999 (UNICEF), Bagian I, halaman 1.
6. Baca par. 6.
7. Baca *International Standard Classification of Education* 1997, UNESCO, par. 52.
8. Sebuah pandangan yang juga tercermin dalam Konvensi Pengembangan Sumber Daya Manusia ILO 1975 (No.142) dan Kebijakan Masyarakat (Sasaran dan Standar Dasar) Konvensi 1962 (No. 117).
9. Baca catatan kaki 8.
10. Baca par. 6.
11. Baca par. 15.
12. Baca par. 6.
13. Baca par. 9 Komentar Umum.
14. Pasal ini adalah replika dari pasal 18(4) ICCPR dan juga berhubungan dengan kebebasan untuk mengajarkan suatu agama atau kepercayaan sebagaimana tercantum dalam pasal 18 (I) ICCPR (Baca "Komentar Umum 22 oleh Komite Hak Asasi Manusia pada pasal 18 ICCPR, sesi keempatpuluh delapan, 1993). Komite mencatat bahwa karakter dasar dari pasal 18 ICCPR dicerminkan dalam fakta bahwa ketetapan ini tidak boleh dirugikan, sekalipun dalam keadaan darurat, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 4 (2) Perjanjian.
15. Menurut pasal 2: "Apabila diijinkan dalam suatu Negara, situasi-situasi lanjutan tidak boleh dianggap sebagai dasar dari diskriminasi, seperti yang dimaksud dalam pasal 1 Konvensi ini:
    (a) Pembentukan atau dipertahankannya berbagai sistem atau institusi pendidikan yang terpisah untuk para siswa dari dua jenis kelamin, jika sistem atau institusi ini menawarkan akses yang sepadan ke pendidikan, menyediakan seorang staff pengajar dengan standar kecakapan yang

setara seperti halnya gedung dan peralatan sekolah yang sama, dan mengusahakan peluang untuk pemilihan program studi yang sama atau setara;

(b) Pembentukan atau dipertahankannya sistem atau institusi pendidikan yang terpisah, karena pertimbangan agama atau bahasa, menawarkan suatu pendidikan yang sesuai dengan keinginan orang-tua siswa atau walinya yang sah, jika tingkat partisipasi dan daftar hadir dalam institusi-institusi itu bersifat opsional dan jika pendidikan yang diadakan sejalan dengan standar-standar itu sebagaimana dirancang atau disepakati oleh pihak otoritas yang berwenang, khususnya bagi pendidikan yang tingkatannya sama;

(c) Pembentukan atau dipertahankannya institusi-institusi pendidikan swasta, jika sasaran dari institusi itu bukanlah untuk menguatkan eksklusivitas suatu kelompok, tetapi untuk menyediakan berbagai fasilitas pendidikan sebagai pelengkap dari fasilitas yang disediakan oleh otoritas-otoritas publik, jika institusi-institusi itu diselenggarakan segaris dengan sasaran itu, dan jika pendidikan yang diadakan sesuai dengan standar-standar yang mungkin dirancang atau disepakati oleh para otoritas yang berwenang, khususnya bagi pendidikan yang tingkatannya sama."

16. Baca Rekomendasi UNESCO Mengenai Status Staf Pengajar Pendidikan Tinggi (1997).
17. Dalam perumusan paragraf ini, Komite telah mempelajari praktek yang berkembang di tempat lain dalam sistem hak asasi manusia internasional, seperti interpretasi yang diajukan oleh Komite Hak Anak hingga pasal 28 (2) Konvensi Hak Anak, juga interpretasi Komite Hak Asasi Manusia atas pasal 7 ICCPR.
18. Komite mencatat bahwa, walaupun tidak tercantum dalam pasal 26 (2) Deklarasi, para perancang ICESCR dengan gamblang mencakupkan martabat kepribadian manusia sebagai salah satu sasaran wajib yang harus menjadi arah semua pendidikan (pasal 13 [1]).
19. Baca Komentar Umum Komite 3, par. 1.
20. Baca Komentar Umum Komite 3, par. 2.
21. Baca Komentar Umum Komite 3; par. 9.
22. Baca Komentar Umum Komite 3; par. 9.
23. Ada banyak sumber daya pendukung Negara dalam hal ini, seperti *Guidelines for Curriculum and Textbook Development in International Education (ED/ECS/HCI)* UNESCO. Salah satu sasaran dari pasal 13 (1) adalah untuk "memperkuat penghormatan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan yang fundamental"; di konteks ini, Negara harus mempelajari prakarsa yang dikembangkan dalam kerangka-kerja Dekade bagi Pendidikan Hak Asasi Manusia PBB- yang sifatnya instruktif adalah adalah Rencana Tindakan dari Dekade bagi Pendidikan Hak Asasi Manusia PBB, yang disetujui oleh Majelis Umum pada tahun 1996, dan Pedoman Rencana Tindakan Nasional bagi Pendidikan Hak Asasi Manusia, yang dikembangkan oleh Kantor Komisaris Tinggi Hak Asasi Manusia untuk membantu Negara dalam merespon Dekade bagi Pendidikan Hak Asasi Manusia PBB.
24. Untuk makna kata "wajib" dan "bebas biaya," baca paragraf 6 dan 7 Komentar Umum 11 pada pasal 14.
25. Dalam berbagai kasus, sistem beasiswa dapat dijadikan sebagai sasaran yang tepat bagi bantuan dan kerjasama internasional sebagaimana termaktub dalam pasal 2(1).
26. Dalam konteks pendidikan dasar, UNICEF telah mengamati: " Hanya Negara ..... mampu menyatukan segenap komponen menjadi sebuah sistem yang terpadu, namun fleksibel," *The State of the World's Children 1999: Education* (UNICEF) halaman 77.
27. Menurut pasal 7(2), "tiap anggota harus, mempertimbangkan pentingnya pendidikan dalam penghapusan perburuhan anak, penerapan ukuran-ukuran yang efektif dan berkerangka-waktu

hingga:..... (c) pemastian akses atas pendidikan dasar yang bebas, dan bilamana memungkinkan dan sesuai, pelatihan kejuruan, untuk semua anak yang diselamatkan dari bentuk perburuhan anak yang terburuk " (Konvensi ILO 182, Bentuk Perburuhan Anak yang Paling Buruk, 1999).

28. Baca Komentar Umum Komite 3 par. 13-14.
29. Baca Komentar Umum Komite 2 par. 9.

Komentar Umum 14

Hak atas Standar Kesehatan Tertinggi yang Dapat Dijangkau

Komite hak-hak ekonomi , sosial dan budaya. Sidang ke: 22.
Genewa (25 april – 12 mei 2000). agenda ke: 3.
Pelaksanaan Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.[20]

1. Kesehatan adalah hak asasi manusia yang fundamental dan tak ternilai demi terlaksananya hak asasi manusia yang lainnya. Setiap orang berhak untuk menikmati standar kesehatan tertinggi yang dapat dijangkau dan kondusif bagi kehidupan manusia yang berderajat. Realisasi hak atas kesehatan dapat tercapai melalui beberapa pendekatan yang beragam, seperti misalnya: pembentukan kebijakan-kebijakan kesehatan atau pelaksanaan program–program yang dibentuk oleh WHO, atau adopsi instrumen-instrumen hukum, selain ini hak atas kesehatan mencakup beberapa komponen yang dapat dilaksanakan menurut hukum.[21]

2. Hak asasi manusia atas kesehatan diakui dalam perangkat-perangkat internasional. Pasal 25 (1) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menyatakan : "Setiap manusia mempunyai hak atas standar kehidupan yang cukup, bagi kesehatan dirinya sendiri dan keluarganya, yang mencakup makanan, tempat tinggal, pakaian dan pelayanan kesehatan serta pelayanan sosial yang penting". Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya menyediakan pasal yang sangat lengkap dan mendetail mengenai hak atas kesehatan dalam hukum hak asasi manusia internasional. Sesuai ketentuan pasal 12 (1). Kovenan, Negara menerima hak setiap orang untuk menikmati standar kesehatan tertinggi fisik dan mental yang terjangkau. Pasal 12 (2) menunjukkan melalui suatu ilustrasi beberapa langkah yang harus dilakukan oleh Negara peserta untuk mencapai realisasi yang utuh atas hak tersebut. Selain itu hak atas kesehatan diterima dalam pasal 5 (e) (iv) Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965, dalam pasal 11.1(f), dan pasal 12 Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan 1979 serta pasal 24 tentang Konvensi Hak Anak (1989). Beberapa perangkat hak asasi manusia regional juga mengakui hak atas kesehatan misalnya: *European Social Charter* (1961) yang telah direvisi (pasal 11), Piagam Hak Individu Dan Rakyat Africa Tahun 1981 (Pasal 16) dan Protokol Tambahan Konvensi Amerika mengenai Hak Asasi Manusia Dalam Area Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya tahun 1988 (pasal 10). Hak atas kesehatan juga dinyatakan oleh Komisi Hak Asasi Manusia[22], juga pada Deklarasi dan Program Aksi Wina (1963) dan perangkat internasional lainnya.[23]

20. Diadopsi pada mei 2000.
21. sebagai contoh, prinsip non diskriminasi sehubungan dengan fasilitas, barang dan pelayanan kesehatan secara hukum ditegakkan di beberapa jurisdiksi negara.
22. Dalam resolusinya no 11 tahun 1989.
23. Prinsip-prinsip perlindungan individu-individu yang mempunyai penyakit mental dan peningkatan pelayanan kesehatan mental diadopsi oleh majelis umum PBB di tahun 1991 (resolusi 46/119) dan komentar umum komite no. 5 mengenai individu penyandang cacat termasuk individu dengan penyakit mental; Program pelaksana konferensi internasional mengenai masyarakat dan pembangunan yang diselenggarakan di kairo tahun 1994, juga deklarasi dan program pelaksana konferensi dunia mengenai wanita keempat di Beijing tahun 1995 yang berisi definisi kesehatan reproduksi dan kesehatan wanita.

3. Hak asasi kesehatan sangat berhubungan dan bergantung kepada realisasi hak lainnya sebagai mana tercantum dalam Piagam Hak Asasi Manusia, termasuk hak atas makanan, pekerjaan, pendidikan, harkat dan martabat, maupun non diskriminasi , persamaan, larangan atas penganiayaan, akses terhadap informasi dan kebebasan berkumpul, berpendapat dan bergerak. Hak-hak ini dan hak lainnya serta kemerdekaan mengarah kepada komponen integral hak atas kesehatan.

4. Dalam merancang pasal 12 Kovenan, Komite Ketiga Majelis Umum PBB tidak mengadopsi definisi kesehatan yang terdapat dalam Pembukaan Piagam WHO, yang menyatakan kesehatan sebagai keadaan fisik yang utuh, mental dan sosial yang baik serta ketiadaan penyakit, namun penjelasan pasal, 12 (1) Kovenan menyatakan bahwa "standar kesehatan fisik dan mental yang terjangkau" tidak mencakup area pelayanan kesehatan. Sebaliknya, dari sejarah perancangan dan makna gramatikal pasal 12.2 Kovenan, diketahui bahwa hak kesehatan mencakup wilayah yang luas dari faktor ekonomi dan sosial yang berpengaruh pada penciptaan kondisi dimana masyarakat dapat mencapai kehidupan yang sehat, juga mencakup faktor-faktor penentu kesehatan seperti makanan dan nutrisi, tempat tinggal, akses terhadap air minum yang sehat dan sanitasi yang memadai, kondisi kerja yang sehat dan aman serta lingkungan yang sehat.

5. Komite menyadari bahwa bagi jutaan masyarakat di seluruh dunia, pemenuhan secara penuh hak atas kesehatan masih jauh dari harapan, lebih lagi, dalam banyak kasus, khususnya bagi mereka yang hidup dalam kemiskinan, harapan ini hanyalah semakin jauh untuk menjadi kenyataan. Komite mengetahui bahwa keadaan struktural yang kokoh dan hambatan yang berasal dari internasional, serta faktor yang lain sebagai akibat kebijakan negaralah yang menghambat realisasi secara penuh dari pasal 12 di banyak negara.

6. Dengan suatu pandangan untuk membantu negara melaksanakan Kovenan dan pemenuhan kewajiban laporan negara, Komentar Umum ini berfokus pada isi normatif pasal 12 (bagian I). Kewajiban Negara (bagian II), pelanggaran (bagian III), pelaksanaan di tingkat nasional (bagian IV), sementara kewajiban pihak-pihak selain Negara dinyatakan dalam bagian V. Komentar Umum, didasarkan pada pengalaman Komite dalam menelaah laporan tiap Negara selama bertahun-tahun.

I. SUBSTANSI NORMATIF PASAL 12

7. Pasal 12.1 memuat definisi hak atas kesehatan, sementara pasal 12.2 menunjukkan secara ilustrasi dan mendetail contoh-contoh dari kewajiban Negara.

8. Hak atas kesehatan tidaklah dapat diartikan sebagai hak untuk menjadi sehat, hak atas kesehatan berisi hak kebebasan dan kepemilikan, kemerdekaan mencakup hak untuk memeriksakan kesehatan tubuh termasuk kebebasan seksual dan berproduksi dan hak untuk bebas dari gangguan, hak untuk bebas dari penganiayaan, tindakan medis tanpa persetujuan dan eksperimen. Sebagai perbandingan, kepemilikan termasuk hak atas sistem proteksi kesehatan yang menyediakan kesempatan yang sama bagi tiap orang untuk memenuhi standar kesehatan yang memadai dan terjangkau.

9. Pernyataan "Standar Kesehatan Yang Memadai Dan Terjangkau" pada pasal 12 (1) mencakup keadaan biologis individu dan kondisi-kondisi sosial ekonomi serta sumberdaya yang ada pada Negara. Terdapat beberapa aspek yang tidak dapat diarahkan secara sendiri dalam hubungan antara

Negara dan Individu. Secara khusus, kesehatan yang baik tidaklah dapat dijamin oleh Negara, dan tidak juga Negara menyediakan perlindungan terhadap setiap kemungkinan penyebab penyakit manusia. Oleh karena itu, faktor genetik, kerentanan individu terhadap penyakit dan adopsi gaya hidup yang tidak sehat atau beresiko, mempunyai peranan yang sangat penting terhadap kesehatan seseorang. Sehingga, Hak Atas Kesehatan harus dipahami sebagai hak atas pemenuhan berbagai fasilitas, pelayanan dan kondisi-kondisi yang penting bagi terealisasinya standar kesehatan yang memadai dan terjangkau.

10. Sejak diadopsinya dua Kovenan internasional pada tahun 1966, kesehatan dunia berubah secara dramatis dan pemahaman mengenai kesehatan telah berubah secara substansial dan semakin luas cakupannya. Faktor-faktor yang mempengaruhi kesehatan yang menjadi pertimbangan bertambah, misalnya distribusi sumber daya dan perbedaan gender. Definisi kesehatan menjadi semakin luas misalnya masalah-masalah sosial seperti kekerasan dan konflik bersenjata[24]. Terlebih, bentuk-bentuk penyakit baru seperti HIV dan AIDS dan penyakit lainnya yang telah menyebar seperti kanker, juga pertumbuhan populasi dunia yang sangat cepat telah menciptakan suatu hambatan baru bagi terealisasinya hak atas kesehatan, yang mana hal-hal tersebut diatas harus diperhatikan ketika menginterpretasikan pasal 12.

11. Komite menginterpretasikan hak atas kesehatan sebagaimana tercantum dalam pasal 12.1 sebagai hak inklusif yang luas, mencakup tidak hanya pelayanan kesehatan yang tepat dan memadai, namun juga mencakup faktor-faktor peranan kesehatan, misalnya akses terhadap air minum sehat dan sanitasi yang memadai. Suplai makanan sehat yang cukup dan akses kepada pendidikan dan informasi yang berhubungan dengan kesehatan, termasuk kesehatan seksual dan kesehatan berproduksi. Aspek lain yang penting adalah partisipasi dari semua populasi dalam pembuatan kebijakan yang berhubungan dengan kesehatan di masyarakat, tingkat nasional dan internasional.

12. Hak Kesehatan dalam segala bentuknya dan semua levelnya mengandung elemen yang penting dan terkait. penerapan yang tepat akan sangat bergantung pada kondisi-kondisi tertentu dalam Negara tertentu. Yaitu:

    a. Ketersediaan. Pelaksanaan fungsi kesehatan publik dan fasilitas pelayanan kesehatan, barang dan jasa-jasa kesehatan, juga program-program, harus tersedia dalam kuantitas yang cukup disuatu Negara. Kecukupan akan Fasilitas barang dan jasa bervariasi dan bergantung pada banyak faktor, termasuk tingkat pembangunan Negara. Meskipun demikian akan mencakup faktor-faktor tertentu yang berpengaruh terhadap kesehatan misalnya, air minum yang sehat, sanitasi yang memadai, rumah sakit, klinik, dan bangunan lain-lainnya yang berkaitan dengan kesehatan. Tenaga medis yang berpengalaman dan professional dengan penghasilan yang kompetitif serta obat yang baik sebagaimana yang termaksud oleh *WHO Action Programme on Essential Drugs*.[25]

24. ketentuan umum 3 konvensi jenewa mengenai perlindungan korban perang (1949), tambahan protocol I (1977) sehubungan dengan perlindungan internasional konflik bersenjata pasal 75 (2) (a); tambahan protocol II (1977) sehubungan dengan perlindungan konflik bersenjata non internasional pasal 4 (a).
25. Lihat Daftar WHO mengenai obat-obatan essensial, direvisi desember 1999, Informasi obat WHO, vol. 13, No. 4, 1999.

b. Aksesibilitas. fasilitas kesehatan, barang dan jasa[26], harus dapat diakses oleh tiap orang tanpa diskriminasi, dalam jurisdiksi Negara. Aksesibilitas memiliki empat dimensi yang saling terkait yaitu:
   1. *Tidak diskriminasi*. Fasilitas kesehatan , barang dan jasa harus dapat diakses oleh semua, terutama oleh masyarakat yang marginal atau masyarakat yang tidak terlindungi oleh hukum dan dalam kehidupan nyata, tanpa diskriminasi dengan dasar apapun juga[27].
   2. *Akses secara fisik*. Fasilitas kesehatan, barang dan jasa harus dapat terjangkau secara fisik dengan aman bagi semua, terutama bagi kelompok yang rentan atau marginal, misalnya etnis minoritas atau masyarakat terasing, perempuan, anak-anak, penyandang cacat, dan orang yang mengidap HIV / AIDS. Aksesibilitas juga berarti bahwa pelayanan kesehatan dan faktor-faktor penentu kesehatan, misalnya air minum sehat dan fasilitas sanitasi yang memadai dapat dijangkau secara fisik, termasuk di daerah pinggiran, lebih jauh lagi aksesibilitas mencakup akses ke bangunan-bangunan bagi penyandang cacat.
   3. *Akses ekonomi* (terjangkau secara ekonomi). Fasilitas kesehatan, barang dan jasa harus dapat terjangkau secara ekonomi bagi semua. Pembayaran pelayanan perawatan kesehatan juga pelayanan yang terkait dengan faktor-faktor penentu kesehatan harus didasarkan pada prinsip kesamaan, memastikan bahwa pelayanan ini, yang tersedia baik secara privat maupun publik, terjangkau oleh semua, termasuk kelompok yang tidak beruntung secara sosial. Kesamaan mensyaratkan bahwa masyarakat miskin tidaklah harus dibebani biaya kesehatan secara tidak proporsional dibandingkan dengan masyarakat kaya.
   4. *Akses informasi*. aksesibilitasnya mencakup hak untuk mencari dan menerima atau membagi informasi dan ide[28], mengenai masalah-masalah kesehatan namun akses informasi sama dengan hak kerahasiaan data kesehatan.

c. Penerimaan. Segala fasilitas kesehatan, barang dan pelayanan harus diterima oleh etika medis dan sesuai secara budaya, misalnya menghormati kebudayaan individu-individu, kaum minoritas, kelompok dan masyarakat, sensitif terhadap jender dan persyaratan siklus hidup. Juga dirancang untuk penghormatan kerahasiaan status kesehatan dan peningkatan status kesehatan bagi mereka yang memerlukan.

d. Kualitas. Selain secara budaya diterima, fasilitas kesehatan, barang dan jasa harus secara ilmu dan secara medis sesuai serta dalam kualitas yang baik. Hal ini mensyaratkan antara lain, personil yang secara medis berkemampuan, obat-obatan dan perlengkapan rumah sakit yang secara ilmu diakui dan tidak kadaluarsa, air minum aman dan dapat diminum, serta sanitasi yang memadai.

13. Katalog yang lengkap dan mendetail seperti yang dicontohkan dalam pasal 12.2, menyediakan pegangan dalam mengarahkan tindakan yang harus dilakukan oleh Negara, katalog ini memberikan contoh umum dan spesifik berbagai langkah-langkah yang muncul dari adanya definisi yang luas

26. Meskipun secara tidak langsung tersedia, segala referensi di komentar umum ini mengenai Fasilitas kesehatan, barang dan jasa mencakup faktor-faktor penentu kesehatan yang digariskan pada no 11 dan 12 (a) komentar umum ini.
27. Lihat no. 18 dan 19 Komentar umum ini.
28. Lihat pasal 19.2 konvensi internasional mengenai hak sipil dan politik. Komentar umum ini memberikan ketentuan-ketentuan khusus untuk mengakses informasi karena kepentingan khusus masalah ini sehubungan dengan kesehatan..

dari hak atas kesehatan dalam pasal 12.1 sehingga dapat menggambarkan isi dari hak atas tersebut, dimana lebih rinci lagi dicontohkan dalam paragraph berikut:[29]

Pasal 12 (2): hak ibu, hak anak dan kesehatan reproduksi.

14. Ketentuan-ketentuan untuk mengurangi angka keguguran bayi dan angka kematian bayi serta bagi perkembangan kesehatan anak (Pasal 12.2(a))[30]: dapat dipahami sebagai ukuran yang harus dipenuhi untuk meningkatkan kesehatan ibu dan anak, pelayanan kesehatan seksual dan reproduksi, termasuk akses pada KB, perawatan sebelum dan sesudah melahirkan[31], pelayanan kebidananan darurat dan akses terhadap informasi, serta sumber daya yang dibutuhkan untuk tindakan berdasarkan informasi tersebut[32].

Pasal 12.2 (b) : Hak atas lingkungan alam dan tempat kerja yang sehat dan aman.

15. "Peningkatan segala aspek lingkungan alam dan lingkungan industri yang higienis" (pasal 12.2 (b)) terdiri dari, antara lain: ukuran-ukuran preventif terhadap kecelakaan kerja dan penyakit. Persyaratan-persyaratan bagi pemenuhan suplai air minum yang sehat dan aman serta sanitasi dasar. Pencegahan dan pengurangan kerentanan masyarakat dari substansi yang membahayakan misalnya: radiasi dan zat kimia berbahaya atau kondisi lingkungan yang membahayakan, baik langsung maupun tidak langsung yang berdampak pada kesehatan seseorang[33]. Industri yang higienis mengarah pada minimalisasi, selama masih dalam praktek yang rasional, dari penyebab rusaknya kesehatan sehubungan dengan lingkungan kerja.[34] Pasal 12.2 (b) juga mencakup perumahan yang sehat dan memadai serta lingkungan kerja yang higienis, persediaan makanan dan nutrisi yang cukup, tidak mendorong penyalahgunaan alkohol, penggunaan tembakau, obat-obatan dan substansi lain yang berbahaya.

29. dalam literatur dan praktik mengenai hak atas kesehaan, tiga tingkat pelayanan kesehatan secara berkala mengarah pada : Pelayanan kesehatan dasar biasanya berkaitan dengan penyakit umum dan penyakit yang relatif minordan disediakan oleh professional kesehatan dan atau dokter umum yang terlatih yang bekerja dalam komunitas dengan biaya yang rendah. Pelayanan kesehatan sekunder tersedia secara terpusat, biasanya rumah sakit dan secara khusus berkaitan dengan penyakit yang relative umum dan minor atau penyakit serius yang tidak dapat diatasi pada levem masyarakat, menggunakan professional kesehatan yang terlatih dan dokter-dokter, peralatan khusus dan kadang-kadang perawatan pasien berada pada biaya yang tinggi. Pelayanan kesehatan tersier tersedia pada pusat-pusat tertentu, berhubungan dengan sedikit penyakit minor atau serius yang membutuhkan professional kesehatan dan dokter-dokter spesialis yang terlatih , peralatan yang khusus, dan biasanya mahal. Karena pelayanan kesehatan primer, sekunder dan tersier biasanya saling tunpang-indih dan berhubungansatu dengan yang lainnya, penggunaan tipologi ini tidak selalu menyediakan criteria pembedaan yang cukup untuk membantu mengkaji level atau tingkat pelayanan kesehatan mana yang harus disediakan oleh Negara dan juga membantu secara terbatas sehubungan dengan pemahaman normative mengenai pasal 12.
30. Menurut WHO, angka keguguran bayi tidaklah umum digunakan lagi, angka kematian bayi dan anak dibawah usia 5 tahun juga menjadi ukuran.
31. Prenatal diindikasikan terjadi atau sedang terjadi sebelum kelahiran; perinatal mengacu pada periode pendek sebelum dan sesudah kelahiran (pada statistik medis,periode dimulai dengan penyempurnaan 28 minggu perkembangan bayi dalam kandungan dan secara beragam didefinisikan sebagai akhir adalah antara satu sampai empat minggu setelah kelahiran; neonatal, sebaliknya mencakup periode yang secara khusus terjadi pada empat minggu pertama setelah kelahiran sementara post natal diindikasikan sebagai kejadian setelah kelahiran. Dalam komentar umum ini, terminology umum pre dan post natal diartikan secara eksklusif.
32. Kesehatan reproduksi, berarti bahwa perempuan dan laki-laki mempunyai kebebasan untuk memutuskan saat-saat untuk bereproduksi dan hak untuk diberi informasi dan akses pada metode KB yang aman, efektif dan terjangkau serta diterima, sebagai pilihan mereka selain juga hak untuk mengakses pelayanan kesehatan yang sesuai sehingga dapat sebagai contoh, membuat wanta melewati masa kehamilan dan kelahiran dengan aman.
33. Komite memberikan catatan dalam hal ini mengenai Prinsip I deklarasi Stockholm 1972 yang menyatakan bahwa "Manusia mempunyai hak fundamental atas kebebasan, kesamaan, dan kondisi kehidupan yang memadai, dalam kualitas lingkungan yang berderajat dan bermartabat. Sebagai perkembangan terkini dari hukum internasional termasuk resolusi majelis umum 45/94 dalam kebutuhan untuk menjamin lingkungan yang sehatdan memadai bagi individu-individu; Prinsip I deklarasi RIO; danperangkat HAM regional eperti pasal 10 protokol san Salvador pada Konvensi Amerika mengenai HAM.
34. Konvensi ILO No 155 pasal 4.2.

Pasal 12 .2 (c) hak pencegahan, penanggulangan dan pemeriksaan penyakit

16. Pencegahan dan penanggulangan serta pengawasan penyakit epidemik dan endemik, penyakit sehubungan dengan pekerjaan dan penyakit lainnya (pasal 2.2 (c)) membutuhkan adanya pembentukan program pencegahan dan pendidikan bagi tingkah laku yang berkaitan dengan kesehatan, misalnya penyakit yang dilahirkan karena seks, khususnya HIV/AIDS dan penyakit yang berpengaruh pada kesehatan seksual dan reproduksi, promosi mengenai faktor sosial yang berpengaruh pada kesehatan yang baik, misalnya lingkungan yang aman, pendidikan, pertumbuhan ekonomi dan kesamaan gender. Hak atas perawatan mencakup pembentukan sistem perawatan, kesehatan dalam kasus kecelakaan, penyakit epidemik dan gangguan kesehatan, dan ketentuan-ketentuan bantuan bencana alam serta bantuan kemanusiaan dalam situasi darurat. Pengendalian penyakit yang dilakukan negara secara sendiri atau bersama-sama untuk, antara lain, menyediakan teknologi, menggunakan dan meningkatkan ketahanan epidemi dan koleksi data dengan dasar pemisahan, Pelaksanaan dan perluasan program imunisasi dan strategi lainnya mengenai pengendalian infeksi penyakit.

Pasal 12.2 (d) Hak atas fasilitas kesehatan, barang dan jasa[35]

17. Penciptaan kondisi yang dapat menjamin adanya pelayanan medis dan perhatian medis dalam keadaan sakit (Pasal12.2(d)), baik fisik maupun mental termasuk, pada akses yang sama pada pencegahan dasar, kuratif, pelayanan rehabilitasi dan pendidikan kesehatan, program screening secara teratur, perawatan yang sesuai pada penyakit prevalent, kesakitan, cidera dan cacat terutama pada tingkat komunitas; ketentuan-ketentuan obat-obatan yang esensial; pengobatan atau perawatan kesehatan mental yang tepat. Aspek peningkatan lainnya adalah peningkatan keterlibatan masyatrakat secara mendalam dalam hal penyediaan pelayanan pencegahan serta penanggulangan kesehatan, seperti organisasi bidang kesehatan dan sistem asuransi, secara khusus, partisipasi dalam keputusan politik sehubungan dengan hak atas kesehatan di level komunitas tertentu dan negara.

Pasal 12, Topik khusus dan penerapan yang lebih luas
Non diskriminasi dan perlakuan yang sama

18. Pasal 2.2 dan 3 Kovenan menjelaskan berbagai diskriminasi pada akses perawatan kesehatan dan faktor-faktor penentu kesehatan, juga pada wahana perlindungannya dengan dasar suku bangsa, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik, perbedaan pandangan, kepunyaan, kelahiran, cacat mental dan fisik, status kesehatan (termasuk HIV/AIDS), orientasi seksual, status sosial, politik dan lain-lainnya yang bertujuan atau mempengaruhi penghapusan atau ketidakseimbangan kesamaan dalam menikmati atau pemenuhan hak atas kesehatan. Komite menekankan bahwa banyak standar-standar, misalnya program-program dan strategi yang dirancang untuk mengeliminasi diskriminasi sehubungan dengan kesehatan, dapat dicapai dengan implikasi sumber daya yang minimum melalui adopsi, modifikasi, abrogasi, perundang-undangan dan tukar-menukar informasi. Komite kembali menegaskan Komentar Umum No. 3 paragraf 12 yang menyatakan bahwa dalam suatu waktu dimana hanya terdapat sedikit sumber daya, anggota masyarakat yang lemah harus dilindungi dengan program biaya rendah.

19. Sehubungan dengan hak atas kesehatan, kesamaan akses pada perawatan dan pelayanan atas kesehatan haruslah ditentukan secara khusus. Negara mempunyai kewajiban khusus untuk

35. Lihat no. 12 (b) dan catatan 8 diatas.

menyediakan bagi orang-orang yang tidak mempunyai wahana dengan suatu asuransi kesehatan, fasilitas kesehatan, dan kewajiban untuk mencegah diskriminasi yang dilarang hukum internasional dalam ketentuan-ketentuan perawatan kesehatan dan pelayanan kesehatan khususnya mengenai kewajiban utama hak atas kesehatan[36], ketidaktepatan alokasi sumber daya kesehatan dapat berdampak pada diskriminasi yang tidak terelakkan. Contohnya investasi haruslah secara proporsional tidak tertuju pada pelayanan pengobatan kesehatan yang mahal, yang hanya dapat diakses oleh bagian populasi kecil dan khusus, daripada perawatan kesehatan dasar dan preventif yang berguna bagi sebagian besar populasi.

Perspektif Gender

20. Komite menyarankan bagi Negara untuk memasukkan perspektif gender dalam perencanaan program, kebijakan, penelitian berkaitan dengan hak, untuk mensosialisasikan kesehatan yang lebih baik bagi pria dan wanita. Pendekatan berbasis gender menerima bahwa faktor biologis dan sosiologis, budaya mempunyai peranan yang penting dalam mempengaruhi kesehatan pria dan wanita. Pemisahan data kesehatan dan data sosial ekonomi berdasarkan jenis kelamin sangat penting dalam identifikasi penanggulangan ketidaksamaan perlakuan dalam kesehatan.

21. Untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan sangatlah penting untuk merancang dan menerapkan strategi nasional yang komprehensif untuk mempublikasikan hak perempuan terhadap kesehatan dalam setiap aspek kehidupannya, strategi tersebut harus mencakup keterlibatan pada perorangan dan perawatan penyakit wanita, juga kebijakan penyediaan akses pasa pelayanan kesehatan yang terjangkau dan berkualitas, termasuk pelayanan kesehatan seksual dan kesehatan reproduksi. Tujuan utamanya haruslah untuk menurunkan resiko kesehatan wanita dari kekejaman domestik. Realisasi hak kesehatan atas wanita membutuhkan penghapusan setiap penghambat dalam hal akses pelayanan kesehatan, pendidikan dan informasi termasuk wilayah seksual dan kesehatan reproduksi. Juga sangat penting untuk mengambil tindakan pencegahan promosi dan pengobatan untuk melindungi wanita dari dampak domestik, norma tradisional budaya yang membahayakan yang tidak berpihak pada hak mereka dan hak reproduksi mereka.

Anak dan Remaja

22. Pasal 12.2 (a) menggariskan kebutuhan untuk mengurangi kematian bayi dan mempromosikan perkembangan kesehatan bagi bayi dan anak. Perangkat turunan hak asasi manusia internasional menerima bahwa anak dan remaja mempunyai hak untuk menikmati standar kesehatan yang tinggi dan akses pada fasilitas untuk pengobatan penyakit[37]. Konvensi Hak Anak mewajibkan kepada Negara untuk menjamin akses pada kesehatan yang penting bagi anak dan keluarganya, termasuk perawatan sebelum sesudah melahirkan. Kovenan menghubungkan tujuan ini dengan jaminan akses terhadap informasi yang berorientasi pada anak mengenai preventif dan tindakan promosi kesehatan dan dukungan pada keluarga, dan masyarakat dalam melaksanakan praktek ini. Pelaksanaan prinsip non diskriminasi mensyaratkan bahwa anak perempuan dan laki-laki, mempunyai akses yang sama pada nutrisi yang sama, lingkungan yang aman dan pelayanan kesehatan fisik dan mental. Sangatlah penting untuk mengadopsi ukuran-ukuran yang tepat dan efektif untuk meniadakan praktek tradisional yang membahayakan kesehatan anak, khususnya anak perempuan, termasuk pernikahan dini, pemusnahan genital wanita dan perawatan serta pengasuhan yang berpihak pada

36. Untuk kewajiban utama, lihat no. 43 dan 44 komentar umum ini.
37. Pasal 24.1 konvensi hak anak.

anak laki-laki[38]. Anak-anak cacat harus diberi kesempatan untuk menikmati pemenuhan kebutuhan hidup saat ini dan berpartisipasi melelui masyarakat tempat tinggalnya.

23. Pihak Negara harus menyediakan lingkungan aman dan mendukung bagi remaja yang menjamin kesempatan berpartisipasi dalam pemuatan keputusan yang berpengaruh terhadap kesehatan mereka. Untuk membangun keterampilan hidup untuk mendapatkan informasi yang sesuai, untuk menerima bimbingan dan berdiskusi mengenai pilihan sikap tingkah laku yang mereka lakukan. Realisasi hak kesehatan anak remaja sangat bergantung pada pengembangan perawatan kesehatan yang aman dengan memperhatikan kerahasiaan dan privasi serta mencakup pelayanan kesehatan seksual dan reproduksi.

24. Dalam setiap kebijakan dan program yang bertujuan untuk menjamin hak atas kesehatan anak remaja, kepentingan yang terbaik bagi mereka harus menjadi pertimbangan dasar.

Orang Tua

25. Dalam hal hak atas kesehatan orang tua, Komite sesuai dengan paragraf 34 dan 35 dari Komentar Umum No.6 (1995) kembali menegaskan pentingnya pendekatan terintegrasi, menggabungkan elemen tindakan pencegahan, pengobatan dan rehabilitasi kesehatan. Ukuran tersebut harus berdasarkan pemeriksaan secara periodik kepada perempuan maupun lelaki. Rehabilitasi fisik dan psikologi ditujukan pemeliharaan fungsi dan otonomi orang tua; perhatian serta perawatan seorang berpenyakit kronis dan menghindarkan diri mereka dari rasa sakit yang tidak perlu dan memberikan mereka kesempatan untuk meninggal dengan bermartabat.

Penyandang Cacat

26. Komite kembali menegaskan paragraf 34 dari Komentar Umum No.5 yang ditujukan pada masalah penyandang cacat dalam konteks Hak Atas Kesehatan Fisik dan Mental, Komite juga menekankan pada kebutuhan, tidak hanya bidang kesehatan publik, juga jaminan pelayanan kesehatan dan fasilitas kesehatan yang berpijak pada prinsip non diskriminasi dan hubungan dengan penyandang cacat.

Masyarakat Adat

27. Dalam euforia pelaksanaan praktek-praktek dan hukum internasional serta ukuran-ukuran terkini yang dilakukan Negara dalam hubungan dengan masyarakat tradisional[39], Komite yakin bahwa sangat penting mengidentifikasi element yang dapat membantu merumuskan hak masyarakat tradisional atas kesehatan dengan tujuan memberikan kesempatan pada negara dimana didalamnya terdapat masyarakat tradisional untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan yang ada dalam pasal 12 Kovenan.

38. Lihat resolusi Majelis kesehatan dunia, 7.10.1994, yang berjudul Kesehatan Ibu anak dan KB: Praktek tradisional yang berbahaya bagi kesehatan wanita dan anak.

39. Norma internasional yang berlaku saat ini sehubungan dengan masyarakat tradisional mencakup konvensi ILO no. 169 mengenai masyarakat liar dan tradisional di Negara yang merdeka (1989); pasal 29 (c) dan (d) dan pasal 30 konvensi hak anak (1989); pasal 8 (j) keanekaragaman biologi (1992), menyarankan Negara untuk menghormati, melestarikan dan menjaga pengetahuan, inovasi, dan praktik-praktik komunitas terasing; Agenda 21 konferensi PBB mengenai lingkungan dan pembangunan (1992), secara khusus pada BAB 26; dan bagian I,paragraph 20 deklarasi wina dan program pelaksana (1993), menyatakan bahwa Negara harus mengambil langkah-langkah positif untuk menjamin penghormatan HAM bagi masyarakat asing dengan dasar non-diskriminasi. Lihat juga pembukaan dan pasal 3 Kerangka kerja PBB konvensi mengenai perubahan iklim (1992); dan pasal 10 (2) (e) Konvensi PBB mengenai Combat Desertification in countries experiencing serious drought and/or desertification, khususnya di afrika (1994), Dalam tahun-tahun belakangan ini, jumlah Negara yang mengubah konstitusi dan memperkenalkan undang-undang yang menerima hak khusus masyarakat terasing meningkat.

Komite menyadari bahwa masyarakat tradisional mempunyai hak atas standar-standar khusus untuk meningkatkan akses mereka pada perawatan dan pelayanan kesehatan. Pelayanan kesehatan ini harus sesuai dengan kultur, memasukkan unsur-unsur perawatan kesehatan tradisional, praktek penyembuhan dan obat-obatan tradisional. Negara harus menyediakan sumber daya bagi masyarakat tradisional untuk merancang , melaksanakan dan mengontrol pelayanan tersebut sehingga mereka dapat menikmati standar kesehatan, fisik dan mental yang baik dan terjangkau. Tumbuhan obat yang vital, hewan dan mineral yang berguna bagi pemenuhan kesehatan masyarakat tradisional juga harus dilindungi. Komite mencatat bahwa pada komunitas tradisional, kesehatan individu biasanya dihubungkan dengan kesehatan komunitas secara keseluruhan dan memiliki suatu dimensi kolektif. Dalam hal ini, Komite menyadari bahwa aktifitas pengembangan terkait yang mengarah pada penempatan masyarakat tradisional yang bertentangan dengan keinginan mereka, dari lingkungan dan dan wilayah tradisional mereka, menjauhkan mereka dari sumberdaya nutrisi dan menghancurkan hubungan simbolis dengan tanahnya, mempunyai dampak terhadap kesehatan mereka.

Batasan-Batasan

28. Masalah-masalah kesehatan publik. Biasanya digunakan oleh Negara sebagai dasar pembatasan penerapan hak fundamental lainnya. Komite berharap secara khusus bahwa batasan-batasan Kovenan pada pasal 4 pada dasarnya ditujukan untuk melindungi hak individu dari pada membolehkan atau mengijinkan sosialisasi batasan-batasan Negara. Oleh karena itu, Negara misalnya, membatasi gerakan, penanaman, orang yang berpenyakit menular misalnya HIV atau AIDS tidak memberikan ijin dokter untuk menangani seseorang yang dipercaya berlawanan dengan pemerintah. Atau gagal dalam menyediakan imunisasi terhadap penyakit yang menyerang sebagian besar masyarakat dengan dasar keamanan Negara atau memelihara ketertiban umum, mempunyai beban pembenaran ukuran-ukuran utama dalam hubungan elemen satu sama lainnya yang dimaksud dalam pasal 4. Beberapa pembatasan harus menurut hukum, termasuk standar internasional Hak Asasi Manusia, sesuai dengan hak dasar yang dilindungi Kovenan dengan tujuan tercapainya legitimasi kepentingan. Dan merupakan hal yang penting bagi promosi kesejahteraan umum dalam masyarakat demokrasi.

29. Sesuai pasal 5 (1) beberapa batasan haruslah proporsional sebagai contoh alternatif, pembatasan minimum harus diadopsi di mana beberapa tipe batasan lain tersedia. Meski batasan dengan dasar perlindungan publik dibolehkan, harus ada limitasi waktu dan subyek untuk ditelaah.

II. KEWAJIBAN NEGARA

Kewajiban hukum umum

30. Sementara Kovenan menyediakan realisasi progresif dan pengetahuan mengenai penghambat seubungan dengan terbatasnya sumberdaya yang tersedia, Kovenan juga mengikat negara dengan berbagai kewajiban yang mempunyai efek seketika. Negara mempunyai kewajiban yang harus segera dilaksanakan sehubungan dengan hak kesehatan, misalnya jaminan bahwa hak akan diberikan tanpa diskriminasi dalam bentuk apapun juga (pasal 2.2) dan kewajiban harus dilaksanakan menuju perwujudan penuh pasal 12. Langkah-langkah tersebut harus dilaksanakan secara konkrit dan bertarget menuju perwujudan secara penuh hak atas kesehatan[40].

31. Perwujudan progresif hak kesehatan dalam jangka waktu tertentu tidak harus dipahami sebagai pembebasan negara dari setiap kewajiban negara yang secara substansial penting. Realisasi penuh

40. Lihat Komentar Umum No. 13 para 43.

tersebut berarti bahwa negara mempunyai kewajiban khusus yang kontinu, bergerak secara berkelanjutan dan efektif menuju perwujudan penuh hak atas kesehatan sesuai pasal 12.[41]

32. Sama dengan hak lainnya dalam Kovenan, terdapat asumsi awal yang kuat bahwa langkah-langkah retrogesif yang dilakukan sehubungan dengan hak atas kesehatan tidak dapat dibolehkan. Jika terdapat Langkah-langkah retrogesif yang secara bebas dilakukan, negara mempunyai beban pembuktian bahwa langkah-langkah tersebut dikenalkan setelah pertimbangan yang sangat hati-hati dari berbagai alternatif dan mereka dapat dibenarkan dengan referensi hak secara total yang tersedia dalam Kovenan dalam konteks penggunaan secara maksimum sumberdaya yang tersedia[42].

33. Hak atas kesehatan, seperti halnya HAM, mewajibkan tiga tingkat kewajiban pada negara. Kewajiban penghormatan, perlindungan dan pemenuhan. Dalam hal ini, kewajiban pemenuhan berisi kewajiban untuk memfasilitasi, menyediakan dan penggalakan[43]. Kewajiban penghormatan mensyaratkan negara untuk dapat bertahan untuk campurtangan secara langsung maupun tidak langsung dengan pemenuhan hak atas kesehatan. Kewajiban perlindungan mensyaratkan negara untuk mengambil lankah-langkah yang dapat mencegah pihak ketiga dalam campur tangan dengan jaminan pasal 12. Akhirnya, kewajiban pemenuhan mensyaratkan negara untuk mengadopsi perundang-undangan, administrasi, keuangan, peradilan, penggalakan dan langkah lain menuju perwujudan hak atas kesehatan.

Kewajiban Hukum Khusus

34. Secara khusus Negara mempunyai kewajiban hak atas kesehatan antara lain: mencegah pembatasan akses yang sama terhadap semua orang termasuk tahanan atau kaum minoritas pencari suaka dan imigran illegal, bagi pelayanan pencegahan atau pengobatan kesehatan; tidak melakukan diskriminasi sebagai kebijakan Negara; tidak menerapkan praktik diskriminasi sehubungan dengan status kesehatan wanita. Lebih jauh lagi, kewajiban penghormatan termasuk kewajiban Negara untuk mencegah pelarangan perawatan prefentif tradisional, praktek penyembuhan dan obat-obatan, dari pemasaran obat yang tidak aman dan dari penerapan perawatan kesehatan secara koersif, hanya jika dalam hal pengecualian dasar bagi perawatan penyakit mental atau pencegahan serta kontrol penyakit yang bisa dikomunikasikan. Beberapa kasus khusus harus menjadi subjek dalam kondisi khusus dan terbatas, sehubungan dengan praktek yang baik dan berstandar internasional, termasuk Prinsip untuk Perlindungan Orang dengan Penyakit Mental dan Peningkatan Perawatan Kesehatan Mental.[44] Sebagai tambahan, Negara harus mencegah dari pembatasan akses terhadap kontrasepsi dan perangkat lain untuk menjaga kesehatan seksual dan reproduksi, menahan atau tidak berniat menunjukkan informasi kesehatan, termasuk pendidikan seksual dan informasi juga dari mencegah partisipasi orang dalam masalah terkait kesehatan Negara juga harus mencegah polusi air, dan tanah contohnya melalui pembuangan industri dan fasilitas untuk Negara, melakukan tes nuklir, senjata biologis dan kimia, jika tes tersebut menyebabkan pada menyebarnya substansi yang membahayakan bagi kesehatan manusia dan membatasi akses untuk pelayanan kesehatan

41. Lihat Komentar Umum No. 3 para 9 ; Komentar Umum No. 13 para 44.
42. Lihat Komentar Umum No. 3 para 9; Komentar Umum No. 13 para 45.
43. Menurut komentar umum No. 12 dan 13, kewajiban pemenuhan mencakup kewajiban untuk memfasilitasi dan kewajiban untuk menyediakan. Dalam komentar umum ini, kewajiban pemenuhan mencakup kewajiban untuk berpromosi karena kepentingan yang sangat utama mengenai promosi kesehatan yang merupakan pekerjaan WHO dan dimana saja.
44. Resolusi Majelis Umum 46/119 (1991).

sebagai suatu tindakan hukuman, contohnya ketika terjadi konflik bersenjata dalam pelanggaran hukum humaniter internasional.

35. Kewajiban melindungi mewajibkan Negara untuk, antara lain, mengadopsi undang-undang atau mengambil tindakan-tindakan dalam menjamin akses yang sama dalam perawatan kesehatan dan pelayanan sehubungan pelayanan yang dilakukan pihak ketiga; memastikan bahwa privatisasi sektor kesehatan berpengaruh pada ketersediaan, aksesibilitas, penerimaan dan kualitas kesehatan, barang-barang dan pelayanan; mengontrol pemasaran perlengkapan medis, dan obat-obatan oleh pihak ketiga; menjamin bahwa praktisi medis dan profesional kesehatan lainya memenuhi standar pendidikan, pengetahuan dan kode etik. Negara juga berkewajiban untuk memastikan bahwa keadaan sosial yang membahayakan praktek tradisional tidak mengganggu akses pada perawatan sebelum dan sesudah melahirkan dan keluarga berencana; untuk mencegah pihak ketiga memaksa wanita untuk menuruti praktek tradisional, contohnya mutilasi alat kelamin perempuan; dan mengambil tindakan untuk melindungi setiap kelompok atau komunitas yang termarjinalisasi, khususnya wanita dan anak-anak remaja dan orang tua, dari kekerasan yang berbasis gender, Negara harus juga menjamin bahwa pihak ketiga tidak membatasi akses tiap orang pada informasi dan pelayanan kesehatan.

36. Kewajiban untuk memenuhi mengharuskan pihak Negara untuk memberikan pengakuan hak atas kesehatan dalam politik nasional dan sistem hukum, khususnya melalui pelaksanaan undang-undang dan untuk mengadopsi kebijakan kesehatan nasional dengan rencana detail untuk merealisasikan hak kesehatan. Negara-negara harus menjamin pelaksanaan perawatan kesehatan termasuk program imunisasi terhadap penyakit infeksi dan menjamin akses yang sama kepada faktor-faktor penentu kesehatan, misalnya makanan yang aman dan bernutrisi, air minum yang bersih dan sehat, sanitasi dasar dan kondidsi perumahan dan tempat tinggal yang memadai infrastruktur kesehatan publik harus menyediakan pelayanan kesehatan dan reproduksi, termasuk keadaan ibu yang sehat khususnya pada daerah pinggiran Negara harus menjamin training atau pelatiahan yang sesuai bagi dokter dan personil medis lainya, jumlah rumah sakit yang cukup dan memadai, klinik dan fasilitas kesehatan yang memadai dan promosi serta dukungan pada pengadaan institusi yang yang menyediakan konsultasi dan pelayanan kesehatan mental, dengan harapan adanya distribusi yang seimbang diseluruh Negara, kewajiban lebih jauh termasuk ketentuan sistem asuransi kesehatan publik dan privat yang terjangkau bagi semua. Promosi penelitian medis dan pendidikan kesehatan juga penyebarluasan informasi, khususnya pada HIV / AIDS, kesehatan seksual dan reproduksi praktik tradisional kekerasan dalm keluarga dan penyalahgunaan alkohol dan rokok, obat-obatan dan yang berbahaya lainya. Negara-negara juga diisyaratkan untuk mengadopsi standar-standar lingkungan dan pekerjaan yang membahayakan dan terhadap tiap tindakan yang dilakukan berdasarkan data epidemi. Demi tujuan ini mereka menformulasikan dan melaksanakan kebijakan internasional dengan tujuan untuk mengurangi dan mengeliminasi polusi udara ,air dan tanah termasuk polusi yang ditimbulkan oleh bahan logam misalnya timbal dari bensin, lebih lagi Negara diharapkan untuk menformulasikan, melaksanakan dan menerapkan serta mengkaji secara periodik, kebijakan nasional

yang terkait untuk meminimalisasi resiko penyakit dan kecelakaan kerja juga menyediakan kebijakan nasional terkait pada pelayanan kesehatan dan keselamatan kerja[45].

37. Kewajiban untuk menfasilitasi masyarakat antara lain mengambil ukuran positif yang membolehkan dan membantu individu dan komunitas untuk pemenuhan hak atas kesehatan. Negara berkewajiban untuk memenuhi hak atas kesehatan, Negara harus memenuhi hak khusus yang ada pada Kovenan dimana individu atau komunitas tidak dapat dengan alasan diluar kendali mereka untuk merealisasikan hak itu dengan perangkat yang ada padanya. Kewajiban pemenuhan atas hak kesehatan mensyaratkan Negara untuk mengambil tindakan dalam menciptakan, menjaga, memulihkan kesehatan masyarakat.

Kewajiban itu mencakup:

(i) mendorong pengakuan faktor-faktor yang berpihak atau berpengaruh positif terhadap kesehatan. contohnya penilitian dan pemberlakuan informasi.
(ii) menjamin pelayanan kesehatan sesuai secara budaya dan staf perawatan kesehatan terlatih untuk mengenali dan merespon kebutuhan-kebutuhan khusus dan kelompok rentan dan marginal.
(iii) menjamin bahwa Negara menjamin kesehatanya dalam penyebarluasan informasi yang sesuai berkaitan dengan gaya hidup sehat dan netral. Praktek tradisional yang membahayakan dan penyediaan pelayanan.
(iv) mendukung orang dalam pembuatan dalam pemilihan informasi mengenai kesehatan.

38. Dalam Komentar Umum No.3 Komite memberikan perhatian pada kewajiban Dari semua Negara untuk mengambil langkah-langkah secara individu dan melalui bantuan internasional dan kerja sama dalam bidang ekonomi dan teknis, menuju pada realisasi secara penuh yang diakui oleh Kovenan misalnya hak atas kesehatan dengan semangat pasal 56 piagam PBB, ketentuan khusus tentang Kovenan (pasal 12, 21, 22, 23) dan deklarasi *Alma-ata* mengenai perawatan kesehatan dasar. Negara harus mengakui peranan penting dari kerjasama internasional dan *comply* dengan komitmen mereka untuk bersama-sama dan sendiri-sendiri. Untuk mencapai realisasi penuh hak atas kesehatan dalam hal ini Negara mengacu pada deklarasi *Alma-ata* yang menyatakan bahwa status sebagian orang dalam hal kesehatan tidaklah sama, khususnya antara negaa maju dan berkembang juga antara tiap-tiap daerah secara politik, sosial, ekonom, dan budaya tidaklah dapat diterima. Oleh karena itu merupakan masalah bagi tiap Negara[46].

39. Untuk mentaati kewajiban internasional, dalam kaitandengan pasal 12, Negara harus menghormati pemenuhan hak atas kesehatan di Negara lain, dan mencegah pihak ketiga melanggar hak atas Negara lain, jika Negara mampu mempengaruhi pihak ketiga melalui jalan hukum ataupun jalan politik menurut ketentuan piagam PBB dan ketentuan internasional yang berlaku, didasarkan pada

45. Elemen kebijakan tersebut tersebut adalah identifikasi, determinasi, otorisasi, dan pengendalian materi, peralatan, substansi, zat kimia, dan proses pengerjaan yang berbahaya; ketentuan mengenai informasi kesehatan bagi tenaga kerja dan ketentuan, jika dibutuhkan, mengenai peralatan dan pakaian pelindung; penegakan hukum dan perundang-undangan melalui pemeriksaan yang cukup; persyaratan pernyataan penyakit dan kecelakaan kerja, tindakan pengenalan pada penyakit dan kecelakaan yang serius, dan produksi statistic regular; perlindungan tenaga kerja dan perwakilannya dari langkah-langkah disiplin bagi tindakan yang sepatutnya diambil oleh mereka sesuai dengan kebijakan tersebut; dan ketentuan pelayanan kesehatan kerja dengan fungsi preventif yang esensial. Lihat Konvensi ILO mengenai kesehatan dan keselamatan kerja, 1981 (n0. 155) dan konvensi pelayanan kesehatan kerja 1985 (no.161).
46. Pasal II, Deklarasi Alma-ata, laporan konferensi internasional mengenai pelayanan kesehatan primer, Alma-ata, 6-12 september 1978, dalam: WHO,seri " kesehatan bagi semua" No. 1, WHO, Jenewa, 1978.

ketersediaan sumber daya, Negara harus memfasilitasi akses pada fasilitas kesehatan yang penting, barang dan jasa di Negara lain, jika memungkinkan dan menyediakan bantuan jika dibutuhkan[47]. Negara harus menjamin hak atas kesehatan diberiakan berdasarkan perjanjian internasional dan oleh karena itu harus memperhatikan pengembangan perangkat hukum lebih dalam hubungan perjanjian internasional, Negara harus mengambil langkah untuk menjamian bahwa perangkat hukum itu tidak secara langsung berpengaruh pada hak atas kesehatan bersamaan dengan itu, Negara mempunyai kewajiban untuk menjamin bahwa tindakan mengenai anggota organisasi internasional adalah sesuai dan memenuhi hak atas kesehatan. dengan berdasarkan hal tersebut Negara anggota organisasi institusi finansial seperti: IMF, Bank Dunia, dan bank pembangunan regional Harus memberikan perhatian yang lebih pada perlindungan atas kesehatan dalam mempengaruhi kebijakan pinjaman, perjanjian kredit dan standar internasional dari institusi ini.

40. Negara – negara secara bersama-sama atau sendiri-sendiri sesuai dengan piagam PBB dan resolusi majlis umum PBB yang relevan dari mahkamah kesehatan dunia bertanggung jawab untuk bekerja sama dalam menyediakan bantuan bencana alam dan bantuan humaniter dalam hal keadaan darurat termasuk bantuan pada pengungsi dan orang-orang secara internal tidak berada ditempatanya. Tiap Negara harus berkonstitusi dalam tugas ini dengan segenap kapasitasnya. Prioritas pada penerapan bantuan medis internasional, distribusi dan menejemen sumber daya , misalnya air minum aman dan sehat persediaan makanan dan obat-obatan, bantuan finan sial harus diberikan pada kumpulan atau populasi yang rentan dan marginal, lebih lagi menyadari betapa penyakit dapat menyebar sampai batas Negara, komunitas internasional memiliki kewajiban kolektif dalam masalah ini, Negara yang maju secara ekonomi mempunyai kewajiban khusus dan kepentingan untuk membantu Negara miskin dalam hal ini.

41. Negara-negara harus mencegah untuk melakukan embargo atau tindakan serupa dalam membatasi persediaan Negara lain dengan obat-obatan yang cukup dan perlengkapan medis. Pembatasan pada barang tersebut tidaklah dapat digunakan sebagai instrument penekan secara politik dan ekonomi, dalam hal ini Komite dalam kewenangannya dinyatakan dalam Komentar Umum No.8 mengenai hubungan sanksi ekonomi dan penghormatan pada hak ekonomi sosial dan budaya.

Kewajiban Inti

42. Sementara hanya pihak Negara yang merupakan pihak dalam Kovenan sehingga juga bertanggung jawab dalam pelaksanaanya tiap anggota masyarakat dan individu, termasuk profesional kesehatan, keluarga, komunitas lokal organisasi pemerintah dan organisasi non pemerintah, organisasi kemasyarakatan juga sektor swasta, mempunyai tanggung jawab dalam realisasi hak atas kesehatan Negara, oleh karena itu harus menyediakan lingkungan yang dapat menfasilitasi tanggung jawab ini.

43. Dalam Komentar Umum No. 3 Komite menegaskan bahwa Negara mempunyai kewajiban utama untuk menjamin pelaksanaan, paling tidak tingkat minimum dari tiap hak yang ada pada Kovenan termasuk perawatan kesehatan dasar yang penting dinyatakan dalam perangkat kontemporer misalnya: Deklarasi *Alma-Ata* Program Aksi Konferensi Internasional mengenai Kependudukan dan Pembangunan[48], menyediakan petunjuk mengenai kewajiban inti dari pasal 12. Berdasarkan hal

47. Lihat Para 45 KOmentar umum ini.
48. Laporan konferensi internasional populasi dan pembangunan, Kairo, 5-13 september 1994 (*united nations publication*, sales No. E.95 XIII. 18) bab I. resolusi I, annex. Cahps VII dan VIII.

tersebut dalam pandangan Komite, kewajiban inti mencakup hal-hal sebagai berikut:

a. Menjamin akses pada fasilitas kesehatan barang dan jasa dengan dasar non diskriminasi khususnya bagi golongan rentan dan marginal.
b. menjamin akses pada makanan yang penting yang secara nutrisi memadai dan aman memastikan kebebasan dari kelaparan dari tiap-tiap orang.
c. menjamin akses pada pemukiman dasar perumahan dan sanitasi serta persediaan air yang memadai dan sehat .
d. menyediakan obat-obatan yang dari waktu kewaktu telah ditetapkan dalam Program Aksi WHO Mengenai Obat-obatan yang Esensial.
e. menjamin fasilitas kesehatan barang dan jasa terdistribusi secara seimbang.

44. Komite yang menegaskan bahwa hal-hal berikut merupakan kewajiban-kewajiban yang dapat dijadikan prioritas perbandingan .
    a. Menjamin perawatan reproduksi ibu sebelum dan sesudah melahirkan dan anak.
    b. menyediakan imunisasi penyakit infeksi yang terjadi dalam masyarakat.
    c. mengambil langkah-langkah pencegahan penanggulangan dan kontrol terhadap penyakit epidemik dan endemik.
    d. menjamin pendidikan dan akses informasi mengenai problem utama kesehatan dimasyarakat termasuk metode dalam mencegah dan mengendalikanya.
    e. menyediakan training yang memadai bagi personil kesehatan termasuk pendidikan kesehatan dan hak asasi manusia.

45. Untuk menghindari segala keraguan, Komite ingin menekankan secara khusus pejabat Negara yang berwenang dan pihak yang lainya yang terkait melakukan bantuan, menyediakan kerja sama dan bantuan internasonal khususnya teknis dan ekonomi[49] agar Negara dapat berkembang dapat memenuhi kewajiban inti dan lainya, sebagai mana dimaksud dalam No. 43 dan No. 45.

III. PELANGGARAN

46. ketika konteks normatif pasal 12 diaplikasikan pada keawajiban Negara, proses dinamik dibentuk dalam alur yang menfasilitasi, identifikasi pelanggaran-pelanggaran hak atas kesehatan, paragraf berikut menyediakan ilustrasi pelanggaran-pelanggaran dalam pasal 12.

47. Dalam memperjelas tindakan sikap diam terhadap pelanggaran hak atas kesehatan, sangatlah penting untuk membedakan ketidakmampuan dan ketidakmauan Negara untuk memenuhi kewajiban dalam pasal 12. Hal ini mengikuti ketentuan pasal 12 (1) yang menerangkan standar kesehatan tinggi yang dapat terjangkau juga berdasar pasal 2 (1) Kovenan yang mewajibkan setiap Negara untuk mengambil langkah pada penyediaan secara maksimum segala sumber daya. Negara yang berkemauan untuk menggunakan sumber daya yang ada secara maksimum dan terealisasinya hak atas kesehatan adalah dalam keadaan melanggar kewajiban pasal 12. Jika sumber daya yang didayagunakan terbatas, sehingga tidak memungkinkan Negara mematuhi secara penuh kewajiban-kewajiban yang dinyatakan Kovenan, Negara mempunyai beban untuk pembuktian bahwa setiap usaha atau tindakan yang tidak dilakukan dalam penggunaan sumber daya yang tersedia dengan

49. Konvensi pasal 2.1

tujuan untuk memastikan, sebagai suatu prioritas, mengenai kewajiban diatas. Harus ditekankan, bagaimanapun juga, bahwa Negara harus melakukan.

48. Pelanggaran hak atas kesehatan dapat terjadi melalui tindakan langsung Negara atau badan Negara lainya yang diatur tidak terperinci oleh Negara. Adopsi dari tiap ketentuan yang tidak sesuai dengan kewajiban inti menurut hak atas kesehatan. Pelanggaran melalui tindakan aktif termasuk penundaan formal dari perundangan yang penting bagi pemenuhan yang berkesinambungan dari hak atas kesehatan atau adopsi kebijakan atau aturan perundangan yang berwujud pada ketidakseimbangan dengan kewajiban internasional dan domestik, sehubungan dengan hak atas kesehatan.

49. Pelanggaran hak atas kesehatan dapat terjadi melalui sikap diam atau kelalaian Negara dalam mengambil tindakan-tindakan dan kewajiban-kewajiban hukum. Pelanggaran melalui sikap diam atau kelalaian untuk mengambil langkah yang tepat menuju realisasi dari hak setiap oraang untuk mendapatkan standar kesehatan fisik dan mental tertinggi yang terjangkau, kelalaian dalam kebijakan nasional pada kesehatan kerja, juga pelayanan kesehatan dan kelalaian untuk menegakkan hukum yang berlaku.

Pelanggaran kewajiban penghormatan

50. Pelanggaran kewajiban penghormatan adalah tindakan, kebijakan-kebijakan, atau ketentuan-ketentuan Negara yang bertentangan dengan aturan-aturan yang ada pada pasal 12 Kovenan dan yang membahayakan secara fisik. Seperti contoh menyangkut penghindaran terhadap akses fasilitas kesehatan barang dan jasa, bagi kelompok atau individu tertentu, sebagai akibat dari diskriminasi de jure dan de facto : misinterpretasi vital pada perlindungan data perawatan, penundaan perundang-undangan atau adopsi hukum atau kebiijakan yang mencampuri pemenuhan setiap komponen atas kesehatan dan kelalaian Negara untuk ambil bagian dalam kewajiban hukum terhadap hak atas kesehatan ketika masuk dalam perjanjian bilateral dengan Negara lain, organisasi internasional dan badan lainya seperti perusahaan multinasional.

Pelanggaran kewajiban melindungi

51. pelanggaran kewajiban untuk melindungi merupakan lanjutan dari kelalaian Negara dalam mengambil setiap tindakan yang perlu untuk melindungi setiap orang melalui kewenangan dari pelanggaran hak atas kesehatan dari pihak ketiga. Kategori ini termasuk dalam sikap sebagai kelalaian untuk mengatur kegiatan individu kumpulan atau perusahaan. Sehingga dapat mencegah mereka melanggar hak atas kesehatan.

Pelanggaran kewajiban pemenuhan

52. pelanggaran kewajiban pemenuhan terjadi melalui kelalaian Negara untuk mengambil sikap langkah yang perlu untuk menjamin regulasi hak atas kesehatan seperti: mancakup kelalaian untuk mengadopsi atau melaksanakn kebijakan nasional, yang dirancang untuk menjamin hak atas kesehatan bagi semua. Pengeluaran yang tidak cukup dari sumber daya publik yang menimbulkan ketidak mampuan pemenuhan hak atas kasehatan oleh kelompok atau individu khususnya mereka yang rentan atau marginal. Kelalaian mengawali hak atas kesehatan pada tingkat nasional contohnya: dengan mengidentifikasi indikator hak atas kesehatan, kelalaian untuk mengambil langkah untuk mengurangi distribusi yang tidak seimbang pada fasilitas kesehatan barang dan jasa, dan lainnya.

IV. PELAKSANAAN PADA LEVEL NASIONAL

Kerangka hukum dan perundang-undangan

53. Ukuran-ukuran yang tepat dapat dilakukan untuk melaksanakan hak atas kesehatan dapat bervariasi dari satu Negara dengan negara lain. Setiap Negara mempunyai batas diskresi dalam mengkaji langkah yang paling tepat dalam suatu kondisi tertentu, telah mengimpor tugas-tugas Negara untuk mengambil langkah yang perlu demi menjamin bahwa setiap orang mempunyai akses terhadap fasilitas barang dan jasa, kesehatan sehingga mereka dapat menikmati sebaik dan secepat yang mereka perlukan. Standar fisik dan mental yang tinggi dan terjangkau. hal ini membutuhkan strategi nasional untuk menjamin pemenuhan hak atas kesehatan berdasarkan prinsip HAM yang telah menjelaskan tujuan dari strategi, dan formulasi kebijakan sehubungan indikator hak kesehatan. strategi kesehatan nasional juga harus mengidentifikasi sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan, juga cara yang paling menggunakan sumber daya.

54. Formulasi dan implementasi strategi kesehatan nasional dan rencana tindakan harus menghormati prinsip nondiskriminasi dan partisipasi masyarakat secara khusus, hak individu dan kelompok untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan dimana dapat mempengaruhi perkembanganya. Harus merupakan komponen integral dari tiap kebijakan program atau strategi yang dikembangkan untuk memaksa kewajiban negara berdasar pasal 12. Promosi kesehatan harus melibatkan komunitas secara efektif dalam membentuk prioritas membuat putusan perencanaan pelaksanaan dan evaluasi strategis untuk mencapai kesehatan yang lebih baik, dan partisipasi masyarakat dijamin oleh Negara.

55. Strategi kesehatan nasional dan rencana aksi harus didasarkan pada pertanggungjawaban tranparansi dan kebebasan membuat keputusan karena azas pemerintahan yang baik merupakan hal yang utama dalam implementasi HAM yang efektif termasuk realisasi hak atas kesehatan dengan tujuan menciptakan iklim yang mendukung bagi terealisasinya hak atas kesehatan. Negara harus mengambil langkah yang tepat untuk menjamin sektor bisnis swasta dan masyarakat sipil sangat sadar akan pentingnya hak atas kesehatan dalam hidupnya.

56. Negara harus memperhatikan dan mempertimbangkan adopsi kerangka hukum untuk pelaksanaan strategi hak atas kesehatan. kerangka hukum harus menciptakan mekanisme nasional untuk memonitor pelaksaaan strategi kesehatan nasional dan mencakup ketentuan dengan target untuk dicapai kerangka waktu untuk mencapainya, perangkat dimana acuan hak atas kesehatan dapat dicapai dengan kolaborasi yang direncanakan dengan masyarakat termassuk ahli kesehatan, sektor swasta termasuk organisasi internasional, institusi bertangguang jawab atas pelaksanaan strategi nasional serta prosedur-prosedur yang mungkin dalam memantau perkenmbangan menuju realisasi hak atas kesehatan, Negara harus mengidentifikasi faktor-faktor dan kesulitan-kesulitan yang berpengaruh pada pelaksanaan kewajiban.

Hak Atas Indikator Dan Tolok Ukur Kesehatan

57. Srategi nasional harus mengidentifikasi acuan dan indikator hak atas kesehatan, indikator harus dirancang untuk memonitor pada tingkat nasional dan internasional kewajiban Negara berdasarkan pasal 12. Negara harus mendapat panduan pada indikator hak atas kesehatan yang sesuai ditujukan pada berbagai hak atas kesehatan. dari pekerjaan WHO dan UNICEF yang sedang berlangsung

dalam bidang ini. Indikator hak atas kesehatan membutuhkan perlindungan pada dasar pelarangan diskriminasi.

58. Setelah dapat menemukan indikator hak atas kesehatan yang tepat, Negara membentuk acuan nasional yang tepat dalam hubunganya dengan tiap indikator selama prosedur pelaporan. Komite akan melakukan proses pemantauan bersama Negara mencakup penimbangan bersama Komite dan Negara mengenai acuan dan indikator yang kemudian keduanya akan menyediakan target pencapaian selama periode pelaporan, selanjutnya dalam jangka waktu 5 tahun Negara akan menggunakan acuan nasional untuk memonitor pasal 2 kemudian dalam proses pelaporan, Negara dan Komite akan memperhatikan upaya agar dapat tercapai, dan alasan-alasan untuk tiap kesulitan yang mungkin muncul.

Cara Penyelesaian dan Pertanggungjawaban

59. Tiap orang atau kelompok yang menjadi korban pelanggaran hak atas kesehatan harus mempunyai akses pada peradilan yang efektif atau upaya hukum lainnya yang sesuai dalam level nasional dan internasional[50], semua korban pelanggaran harus mempunyai hak untuk pemulihan yang memadai, yang mungkin membutuhkan restetisi, kompensasi, kepuasan atau jaminan dan non repetisi. ombudsman nasional, komisi hak asasi manusia, forum konsumen, asosiasi hak pasien atau institusi lain yang sama harus mengenali pelanggaran hak atas kesehatan .

60. Penggunaan dalam tatanan hukum domestik dari perangkat hukum internasional mengakui atau menerima hak atas kesehatan yang dapat memperluas cakupan dan efektifitas dari ukuran dan tindakan pemulihan yang harus didorong pada segala kasus[51], inkorporasi memungkinkan penghasilan untuk menilai pelanggaran hak atas kesehatan atau paling tidak kewajiban inti melalui referensi langsung Kovenan.

61. Hakim dan anggota profesional hukum harus didorong oleh Negara untuk memberikan perhatian pada pelanggaran atas kesehatan dalam pelaksanaan fungsinya.

62. Negara harus menghormati, melindungi, memfasilitasi dan melakukan pekerjaan konseling HAM dan anggota lain dari masyarakat sipil, dengan paradigma membantu kelompok yang rentan dan marginal dalam realisasi hak atas kesehatan.

Kewajiban pihak lain selain Negara Penandatangan

63. Peranan badan khusus PBB dan programnya, serta secara khusus fungsi yang diberikan kepada WHO dalam realisasi hak atas kesehatan ditingkat internasional dan regional atau Negara, merupakan hal yang sangat penting sama dengan fungsi dari UNICEF dalam hubungan dengan hak kesehatan anak. Ketika memformulasi dan melaksanakan strategi nasional hak atas kesehatan, Negara harus menyediakan dirinya sendiri bantuan teknis dan kerjasama dgn WHO. Lebih jauh lagi, ketika menyiapkan laporan, Negara harus mendayagunakan laporan yang ada dan pelayanan konseling

50. Tidak memperdulikan apakah suatu kelompok tertentu dapat mencari suatu ganti rugi sebagai pemegang hak yang berbeda, Negara terikat oleh dimensi kolektif dan individual sesuai pasal 12. Hak kolektif sangat pentinf dalam lapangan kesehatan. Kebijakan kesehatan public yang modern bertitik berat pada perlidungan dan promosi yang dilakukan dengan pendekaan secara langsung dan mendasar pada suatu kelompok.
51. Lihat Komentar Umum No. 2 para 9.

WHO sehubungan dengan koleksi data, pemisahan dan pengembangan acuan dan indikator hak atas kesehatan.

64. Lebih lagi, usaha yang terkoordinasi bagi realisasi hak atas kesehatan harus dipelihara untuk memperluas interaksi antara para pihak yang terlibat termasuk komponen masyarakat sipil. Sesuai pasal 22 dan 23 Kovenan WHO, ILO, UNDP, UNCEF, WTO dan badan yang lain yang terkait dengan PBB, harus bekerja sama dengan Negara secara efektif, membangun keahlian dalam pelaksanaan hak atas kesehatan ditingkat nasional sehubungan dengan mandat individual. Secara khusus, institusi finansial internasional, sebagai contoh *World Bank* dan *IMF* harus memberikan perhatian yang lebih pada perlindungan hak kesehatan pada kebijakan peminjamannya, perjanjian kredit dan penyesuaian struktural. Ketika menganalisa laporan Negara dan kemampuan mereka dalam memenuhi kewajiban berdasarkan pasal 12, Komite akan memperhatikan pengaruh dari bantuan yang disediakan oleh pihak yang lainya. adopsi pendekatan berbasis HAM oleh badan khusus PBB, program-program PBB, dan Badan PBB itu akan memfasilitasi dengan baik hak atas kesehatan. pada pemeriksaan laporan Negara peserta, Komite juga akan mempertimbangkan peranan asosiasi profesional kesehatan dan organisasi non pemerintah lainya, sehubungan dengan kewajiban Negara terhadap pasal 12.

65. Peranan WHO, UNHCR, ICRC dan asosiasi medis nasional, merupakan hal yang penting sehubungan dengan pemulihan bencana alam dan bantuan humaniter dalam keadaan darurat, mencakup bantuan bagi pengungsi dan orang yang asing. Prioritas dalam ketentuan internasional, bantuan medis distribusi dan manajemen sumber daya, misalnya air minum yang aman dan persediaan medis bantuan finansial harus diberikan kepada kelompok masyarakat yang rentan atau marginal.

Komentar Umum 15

Hak Atas Air
Komite Persatuan Bangsa-bangsa untuk Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya
E/C.12/2002/11
26 November 2002

Komite Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, (Sidang ke 29, Jenewa, 11-29 November 2002, Agenda Nomor 3:
MASALAH-MASALAH SUBSTANTIF YANG TIMBUL DALAM IMPLEMENTASI KOVENAN INTERNASIONAL HAK-HAK EKONOMI, SOSIAL, DAN BUDAYA :

Komentar Umum 15 (2002)
Hak Atas Air (Pasal 11 dan 12 Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya)

I. PENDAHULUAN

1. Air adalah suatu sumber daya alam yang terbatas dan merupakan suatu barang publik yang fundamental bagi kehidupan dan kesehatan. Hak asasi manusia atas air merupakan hal yang tidak bisa ditinggal dalam menjalani suatu kehidupan yang bermartabat. Hak ini merupakan kebutuhan awal bagi pemenuhan hak asasi manusia lainnya. Komite secara kontinyu telah dihadapkan pada peniadaan yang meluas terhadap hak atas air, baik di negara berkembang maupun di negara maju. Lebih dari satu miliar orang kekurangan akses kepada suplai dasar air, sementara beberapa milyar yang lainnya tidak mempunyai akses kepada sanitasi yang layak, hal mana merupakan penyebab utama kontaminasi air serta penyakit-penyakit yang berkaitan dengan air.[52] Kontaminasi yang terus menerus, penipisan kandungan serta distribusi air yang tak seimbang memperburuk kemiskinan yang telah ada. Negara penandatangan harus melaksanakan suatu tindakan efektif untuk merealisasikan, tanpa diskriminasi, hak atas air, seperti yang digariskan dalam Komentar Umum ini.

Dasar Hukum Hak Atas Air

2. Hak asasi manusia atas air memberikan hak kepada setiap orang atas air yang memadai, aman, bisa diterima, bisa diakses secara fisik dan mudah didapatkan untuk penggunaan personal dan domestik. Jumlah air bersih yang memadai diperlukan untuk mencegah kematian karena dehidrasi, untuk mengurangi resiko penyakit yang berkaitan dengan air, serta digunakan untuk konsumsi, memasak, dan kebutuhan higienis personal dan domestik.

3. Pasal 11, paragraf 1 Kovenan menunjukkan beberapa hak yang berasal dari, serta tidak bisa ditinggalkan bagi, realisasi hak atas standar kehidupan yang layak "termasuk bahan pangan, pakaian dan tempat tinggal yang layak". Penggunaan kata "termasuk" disini mengindikasikan bahwa

52. Pada tahun 2000, Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) memperkirakan bahwa 1,1 milyar orang tidak mempunyai akses kepada suplai air yang memadai (80% diantaranya merupakan penduduk pedesaan) yang bisa menyediakan setidaknya 20 liter air bersih per orang setiap hari; 2,4 milyar orang diperkirakan tidak mempunyai sanitasi. (Lihat WHO, Pemetaan Suplai Air dan Sanitasi Global tahun 2000, Jenewa, 2000, hal. 1). Selanjutnya, 2,3 milyar orang setiap tahunnya menderita penyakit yang berkaitan dengan air; lihat PBB, Komisi Pembangunan Berkelanjutan, *Pemetaan Komprehensif terhadap Sumberdaya Air Bersih di Dunia*, New York, 1997, hal. 39.

kumpulan hak-hak ini tidak berhenti sampai disini. Hak atas air secara jelas masuk dalam kategori jaminan mutlak untuk memenuhi standar kehidupan yang layak, khususnya karena hak ini adalah salah satu kondisi yang paling fundamental untuk bertahan hidup. Lebih jauh lagi, Komite telah mengakui bahwa air adalah suatu hak asasi manusia yang termuat dalam pasal 11, paragraf 1 (lihat Komentar Umum No. 6 (1995)).[53] Hak atas air juga merupakan tak bisa dilepaskan dari hak untuk mendapatkan standar kesehatan tertinggi (pasal 12, paragraf 1)[54] dan hak atas perumahan yang layak serta hak atas bahan pangan yang layak (pasal 11, paragraf 1)[55] Hak-hak tersebut juga harus dipahami dalam kaitan dengan hak-hak yang tercantum dalam Piagam Hak Asasi Manusia Internasional, khususnya hak atas martabat hidup dan kemanusiaan.

4. Hak atas air telah diakui dalam banyak dokumen-dokumen internasional, termasuk perjanjian, deklarasi dan norma-norma lainnya.[56] Misalnya, pasal 14, paragraf 2 Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan menyatakan bahwa Negara penandatangan harus menjamin kepada perempuan hak untuk "menikmati kondisi hidup yang layak, terutama dalam kaitan dengan [...] suplai air". Pasal 24 paragraf 2 Konvensi Hak Anak-anak mewajibkan Negara penandatangan untuk memerangi penyakit dan kekurangan gizi "melalui pengaturan tentang makanan bergizi dan air minum yang layak".

5. Hak atas air telah secara konsisten diketengahkan oleh Komite pada saat pembahasan laporan negara-Negara penandatangan, sesuai dengan pedoman umum komite yang telah direvisi berkaitan dengan format dan isi laporan yang akan diajukan oleh Negara penandatangan sesuai dengan pasal 16 dan 17 Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, beserta komentar-komentar umumnya.

6. Air dibutuhkan untuk tujuan yang berbeda-beda, selain penggunaan personal dan domestik, untuk merealisasikan bermacam-macam hak yang ada dalam Kovenan. Misalnya, air dibutuhkan untuk memproduksi makanan (hak atas bahan pangan yang layak) serta menjamin hieginitas

53. Lihat paragraf 5 dan 32 dari Komentar Umum Komite no. 6 (1995) mengenai hak-hak ekonomi, sosial dan budaya dari para lanjut usia.
54. Lihat Komentar Umum no. 14 (2000) mengenai hak untuk mendapatkan standar kesehatan tertinggi, paragraf 11, 12 (a), (b) dan (d), 15, 34, 36, 40, 43 dan 51.
55. Lihat paragraf 8 (b) dari Komentar Umum no. 4 (1991). Juga lihat laporan Pengawas Khusus Komisi Hak Asasi Manusia mengenai perumahan yang layak sebagai suatu komponen hak atas suatu standar kehidupan yang layak, Mr. Miloon Kothari (E.CN.4/2002/59), diajukan dalam kaitan resolusi Komisi 2001/28 tanggal 28 April 2001. Dalam hal hak atas bahan pangan yang layak, lihat laporan oleh Pengawas Khusus Komisi mengenai hak atas pangan, Mr. Jean Ziegler (E/CN.4/2002/58), yang diajukan dalam kaitan resolusi Komisi 2001/25 tanggal 20 April 2001.
56. Lihat pasal 14, paragraf 2 (h), Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminsi terhadap Perempuan; pasal 24 paragraf 2 (c), Konvensi Hak Anak-anak; pasal 20, 26, 29 dan 46 dari Konvensi Jenewa berkaitan dengan Penanganan Tawanan Perang tahun 1949; pasal 85, 89 dan 127 dari Konvensi Jenewa berkaitan dengan Penanganan Masyarakat Sipil di Kala Perang tahun 1949; pasal 54 dan 55 Protokol Tambahan I Konvensi Jenewa tahun 1977; pasal 5 dan 14 Protokol Tambahan II tahun 1977; Pembukaan, Rencana Aksi Mar Del Plata Konvensi Air PBB; lihat paragraf 18.47 dari Agenda 21, *Laporan Konferensi Lingkungan dan Pembangunan PBB, Rio De Janeiro, 3-14 Juni 1992* (A/CONF.151/26/REV.1 (Vol .I dan Vol. I/Corr.1, Vol. II, Vol.III dan Vol. III/Corr 1) (Piblikasi PBB, Penjualan No. E.93.I.8), Vol I: *Resolusi-resolusi yang disahkan oleh Konferens*i, Resolusi 1, Lampiran II; Prinsip No.3, Pernyataan Dublin tentang Air dan Pembangunan Berkelanjutan, Konferensi Internasional tentang Air dan Lingkungan (A/CONF.151/PC/112); Prinsip no. 2, Program Aksi, *Laporan Konferensi Internasional tentang Kependudukan dan Pembangunan PBB, Kairo, 5-13 September 1994* (Publikasi PBB, Penjualan No. E.95.XIII.18), Bab I, Resolusi I, Lampiran; Paragraf 5 dan 19 Rekomendasi (2001) 14 dari Komite Meteri Negara-negara Anggota Piagam Eropa tentang Sumberdaya Air; Resolusi 2002/6 Sub Komisi PBB dalam Promosi dan Perlindungan Hak Asasi Manusia mengenai promosi realisasi hak atas air minum. Lihat juga laporan mengenai hubungan antara pemenuhan Hak-hak ekonomi, Sosial dan Budaya dengan promosi realisasi hak atas suplai air minum dan sanitasi (E-CN.4/Sub.2/2002/10) yang diajukan oleh Pengawas Khusus Sub Komisi hak atas suplai air minum dan sanitasi, Mr. El Hadji Guise.

lingkungan (hak atas kesehatan). Air sangat dibutuhkan untuk menjamin standar kehidupan (hak untuk mandapatkan nafkah dengan bekerja) dan untuk menikmati praktek-praktek budaya tetentu (hak untuk mengambil bagian dalam kehidupan budaya). Meski demikian, prioritas alokasi air harus diberikan kepada hak atas air untuk penggunaan personal dan domestik. Prioritas juga harus diberikan kepada sumberdaya air yang dibutuhkan untuk mencegah kelaparan dan penyakit, juga yang dibutuhkan untuk memenuhi kewajiban inti dari setiap hak yang diatur dalam Kovenan.[57]

Air dan Hak-hak dalam Kovenan

7. Komite mencatat pentingnya menjamin akses berkelanjutan kepada sumberdaya air bagi pertanian untuk merealisasikan hak atas bahan pangan yang layak (lihat Komentar Umum No. 12 (1999)).[58] Perhatian harus diberikan untuk memastikan bahwa petani-petani yang tidak beruntung dan termarjinalisasi, termasuk petani perempuan, mempunyai akses yang sama terhadap air dan sistem manajemen air, termasuk pola panen hujan berkelanjutan serta teknologi irigasi. Dengan memperhatikan tugas yang terkandung dalam pasal 1, paragraf 2 Kovenan, yang menyatakan bahwa seseorang tidak bisa "dicabut mata pencahariannya", Negara penandatangan harus menjamin bahwa akses air yang memadai bagi pertanian untuk mencari nafkah serta untuk menjamin standar kehidupan bagi masyarakat adat.[59]

8. Kesehatan lingkungan, sebagai salah satu aspek hak atas kesehatan sesuai pasal 12, paragraf 2 (b) Kovenan, mencakup pengambilan langkah-langkah yang tidak diskriminatif untuk mencegah ancaman kesehatan yang disebabkan oleh kondisi air yang tidak aman dan beracun.[60] Misalnya, Negara penandatangan harus menjamin bahwa sumberdaya air alami harus terlindungi dari kontaminasi bahan-bahan berbahaya dan mikroba-mikroba patogen. Demikian juga halnya, Negara penandatangan harus memantau dan melawan keadaan dimana ekosistem air menjadi habitat pembawa-pembawa penyakit yang menimbulkan resiko bagi lingkungan hidup manusia.[61]

9. Dengan tujuan membantu implementasi Kovenan dan penunaian kewajiban laporan Negara penandatangan, Komentar Umum ini memfokuskan dalam Bagian II mengenai muatan normatif dari hak atas air dalam pasal 11, paragraf 1 dan pasal 12, mengenai kewajiban Negara penandatangan (Bagian III), mengenai pelanggaran (Bagian IV) serta mengenai implementasi pada skala nasional (Bagian V), sementara kewajiban dari para pihak selain negara dibahas dalam Bagian VI.

II. MUATAN NORMATIF HAK ATAS AIR

10. Hak atas air berisikan kebebasan-kebebasan dan hak-hak. Kebebasan ini termasuk hak untuk menjaga akses kepada suplai air yang ada yang dibutuhkan untuk terpenuhinya hak atas air, dan hak untuk bebas dari gangguan, seperti hak untuk bebas dari pemutusan sewenang-wenang atau

57. Lihat juga Pertemuan Dunia tentang Pembangunan Berkelanjutan, Rencana Implementasi 2002, paragraf 25 (c).
58. Ini berkaitan baik dengan ketersediaan maupun *aksesibilitas* dari hak atas bahan pangan yang layak (lihat Komentar Umum no 12 (1999), paragraf 12 dan 13).
59. Lihat juga Pernyataan Kesepahaman yang menyertai Konvensi PBB tentang Hukum Penggunaan Anak Sungai untuk Tujuan Non-Pelayaran (A/51/869 tanggal 11 April 1997), yang menyatakan bahwa, dalam menetapkan kebutuhan vital manusia ketika terjadi konflik mengenai penggunaan anak sungai "perhatian khusus harus diberikan untuk menyediakan air yang cukup untuk mempertahankan hidup, termasuk air minum dan air yang dibutuhkan untuk produksi makanan dalam rangka pencegahan kelaparan"
60. Lihat juga paragraf 15, Komentar Umum No. 14.
61. Sesuai istilah WHO, penyakit yang ditimbulkan oleh pembawa termasuk penyakit yang ditularkan oleh serangga (malaria, filariasis, demam berdarah, encephalitis Jepang dan demam kuning), penyakit yang mempergunakan siput air sebagai indung perantara (schistosomiasis) dan zoonoses dengan hewan bertulang belakang sebagai indung sementara.

kontaminasi suplai air. Sebaliknya, "hak" termasuk hak atas sistem suplai dan manajemen air yang memungkinkan kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk menikmati hak atas air.

11. Unsur-unsur hak atas air harus *memadai* bagi martabat, kehidupan dan kesehatan manusia, sesuai dengan pasal 11 paragraf 1 dan pasal 12. Kelayakan air tidak bisa diartikan secara sempit, dengan mengacu hanya pada kuantitas dan teknologi yang digunakan. Air harus diperlakukan sebagai suatu barang sosial dan budaya, tidak hanya sebagai barang ekonomis. Pemenuhan hak atas air juga harus bersifat berkelanjutan, menjamin bahwa hak tersebut dapat terus dipenuhi untuk generasi sekarang dan yang akan datang.[62]

12. Meskipun kelayakan air tersebut bisa berbeda-beda sesuai dengan situasinya, faktor-faktor berikut ini berlaku di semua kesempatan:
    a. *Persediaan*. Suplai air untuk setiap orang harus memadai dan kontinyu untuk penggunaan personal dan domestik.[63] Penggunaan-penggunaan ini biasanya termasuk minum, sanitasi personal, cuci pakaian, penyiapan makanan, kebersihan personal dan rumah tangga.[64] Kuantitas air yang tersedia bagi setiap orang harus disesuaikan dengan pedoman WHO.[65] Beberapa individu dan kelompok mungkin membutuhkan air yang lebih banyak karena alasan kesehatan, iklim dan kondisi kerja;
    b. *Kualitas*. Air yang dibutuhkan untuk penggunaan personal dan domestik harus aman, oleh karena itu harus bebas dari mikro organisme, substansi kimia, dan bahaya radiologis yang membahayakan kesehatan manusia.[66] Lebih lanjut, air tersebut harus mempunyai warna, bau dan rasa yang bisa diterima bagi penggunaan personal dan domestik.
    c. *Aksesibilitas*. Air serta fasilitas dan layanan pengairan harus bisa diakses oleh *setiap orang* tanpa diskriminasi, di seluruh wilayah Negara penandatangan. Aksesibilitas mempunyai empat dimensi yang saling berkaitan :
        (i) *Aksesibilitas fisik*; air, dan fasilitas dan layanan pengairan yang memadai, harus berada dalam jangkauan fisik yang aman bagi semua bagian masyarakat. Air yang memadai, aman dan bisa diterima harus bisa diakses dari, atau berada di sekitar, setiap rumah tangga, lembaga pendidikan atau tempat kerja.[67] Seluruh fasilitas dan layanan pengairan harus mempunyai kualitas memadai, layak secara budaya, sensitif terhadap jender, daur ulang dan kebutuhan privasi. Keamanan fisik tidak boleh diganggu selama akses kepada fasilitas dan layanan pengairan.

62. Untuk definisi berkelanjutan, lihat *Laporan Konferensi Lingkungan dan Pembangunan PBB, Rio De Janeiro*, 3-14 Juni 1992, Deklarasi Lingkungan dan Pembangunan, prinsip 1, 8, 9, 10, 12 dan 15; dan Agenda 21, khususnya prinsip 5.3, 7.27, 7.28, 7.35, 7.39, 7.41, 18.3, 18.8, 18.35, 18.40, 18.48, 18.50, 18.59, 18.68.
63. "Kontinyu" berarti rutinitas suplai air memadai untuk penggunaan personal dan domestik.
64. Dalam konteks ini, "minum" berarti air yang dikonsumsi mealui minuman dan makanan. "Sanitasi personal" artinya pembuangan ekskresi manusia. Air diperlukan untuk sanitasi personal jika cara-cara yang dilakukan menggunakan air. "Penyiapan makanan" termasuk pencucian makanan dan penyiapan bahan makanan, baik apakah air itu termasuk, atau terjadi kontak dengan, makanan. "Kebersihan personal dan rumah tangga" artinya kebersihan personal dan hieginitas lingkungan rumah tangga.
65. Lihat J. Bartram dan G. Howard, "Kuantitas air, tingkat layanan dan kesehatan domestik : apa yang seharusnya menjadi tujuan bagi sektor perairan dan kesehatan", WHO, 2002. Lihat juga P.H. Gleick, (1996) "Kebutuhan dasar air bagi aktivitas manusia : memenuhi kebutuhan dasar", *Water International*, 21, hal 83 – 92.
66. Komite memberikan acuan kepada Negara penandatangan yaitu WHO, *Pedoman Kualitas Air Minum*, edisi ke 2, vol. 1-3 (Jenewa, 1993) "yang dimaksudkan sebagai dasar pengembangan standar nasional yang, jika dilaksanakan dengan baik, akan menjamin keamanan suplai air minum melalui peniadaan, atau pengurangan sampai taraf minimum, unsur-unsur air yang diketahui membahayakan kesehatan."
67. Lihat juga Komentar Umum no. 4 (1991), paragraf 8 (b), Komentar Umum no. 13 (1999) paragraf 6(a) dan Komentar Umum No. 14 (2000) paragraf 8(a) dan (b). Rumah tangga termasuk tempat tinggal permanen atau semi permanen, atau tempat berteduh sementara.

(ii) *Aksesibilitas Ekonomis*: Air, dan fasilitas serta layanan pengairan, harus terjangkau (biayanya) oleh setiap orang. Biaya langsung maupun tak langsung serta tagihan yang berkaitan dengan jaminan pengairan harus terjangkau, dan tidak boleh membahayakan realisasi hak-hak lain yang diatur dalam Kovenan.

(iii) *Non Diskriminasi*: Air, dan fasilitas serta layanan pengairan harus bisa diakses oleh semua orang, termasuk pihak-pihak yang paling rentan atau termarjinalisasi dalam masyarakat, secara hukum dan secara nyata, tanpa diskriminasi atas dasar-dasar yang terlarang; dan

(iv) *Aksesibilitas informasi*: Aksesibilitas termasuk hak untuk mencari, menerima dan memberikan informasi mengenai masalah air.[68]

Topik-topik khusus dengan penerapan yang luas

Non Diskriminasi dan Persamaan

13. Kewajiban Negara penandatangan untuk menjamin bahwa hak atas air dinikmati tanpa diskriminasi (pasal 2 paragraf 2), serta sama bagi laki-laki dan perempuan (pasal 3), meliputi semua kewajiban yang diatur dalam Kovenan. Oleh karena itu, Kovenan melarang semua diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, umur, bahasa, agama, opini politik atau lainnya, asal negara atau asal sosial, harta kepemilikan, kelahiran, cacat fisik atau mental, status kesehatan (termasuk HIV/AIDS), orientasi seksual atau sipil, status politik, sosial atau lainnya, yang bermaksud atau mempunyai efek meniadakan atau mengurangi pemenuhan yang sama dari hak atas air. Komite mengingatkan kembali paragraf 12 dari Komentar Umum No. 3 (1990), yang menyatakan bahwa bahkan ketika terjadi keterbatasan sumberdaya yang parah, anggota-anggota yang lemah dari masyarakat harus dilindungi dengan pelaksanaan program yang membutuhkan biaya relatif rendah.

14. Negara penandatangan harus mengambil langkah untuk menghapuskan diskriminasi de facto dengan alasan yang terlarang, dimana individu atau kelompok-kelompok tercabut hak atau cara-caranya, yang diperlukan untuk memenuhi hak atas air. Negara penandatangan harus memastikan bahwa alokasi sumberdaya air, dan investasi dalam sektor pengairan, memfasilitasi akses kepada air bagi semua anggota masyarakat. Alokasi sumberdaya yang tidak memadai bisa mengakibatkan diskriminasi yang mungkin tidak kentara. Misalnya, investasi tidak boleh secara tak proporsional ditujukan bagi layanan dan fasilitas suplai air berbiaya tinggi yang sering hanya bisa diakses oleh sebagian kecil masyarakat, daripada menginvestasikannya di layanan dan fasilitas yang menguntungkan bagian yang jauh lebih luas di masyarakat.

15. Dalam hal hak atas air, Negara penandatangan mempunyai suatu kewajiban khusus untuk menyediakan alat-alat/ cara-cara untuk mendapatkan air atau fasilitas pengairan bagi mereka yang tidak mempunyainya, serta untuk mencegah terjadinya diskriminasi dengan alasan-alasan yang terlarang secara internasional dalam hal penyediaan air atau fasilitas pengairan.

16. Karena hak atas air berlaku untuk setiap orang, maka Negara penandatangan harus memberikan perhatian khusus pada individu-individu atau kelompok yang secara tradisional menghadapi kesulitan dalam menikmati hak ini, termasuk perempuan, anak-anak, kelompok minoritas, masyarakat adat, pebgungsi, pencari suaka, orang-orang terlantar, buruh migran, tawanan dan tahanan. Pada khususnya, Negara penandatangan harus mengambil langkah-langkah untuk memastikan bahwa :

68. Lihat paragraf 48 dari Komentar Umum ini.

a) Perempuan tidak dikecualikan dari proses pengambilan keputusan mengenai sumber daya dan cara perolehan air. Beban tak proporsional yang ditanggung oleh perempuan dalam hal pengadaan air harus ditiadakan;
b) Anak-anak tidak dihalangi untuk menikmati hak asasi mereka karena kurangnya air pada lembaga-lembaga pendidikan atau rumah mereka atau melalui beban dalam bentuk kewajiban pengadaan air. Penyediaan pengairan yang memadai bagi lembaga pendidikan yang saat ini tidak memiliki air minum yang layak harus dianggap sebagai permasalahan yang mendesak;
c) Pedesaan dan kawasan kumuh perkotaan mempunyai akses kepada fasilitas pengairan yang dijalankan dengan baik. Akses kepada sumber air tradisional di kawasan pedesaan harus dilindungi dari gangguan dan polusi yang bersifat ilegal. Kawasan kumuh kota, termasuk tempat penampungan informal, dan tunawisma, harus mempunyai akses kepada fasilitas air yang dijalankan secara baik. Tidak boleh ada rumah tangga yang dicabut hak atas airnya atas dasar status rumah atau tanahnya;
d) Akses masyarakat adat kepada sumber daya air di tanah leluhur mereka harus dilindungi dari gangguan dan polusi ilegal. Negara harus menyediakan sumber daya bagi masyarakat adat untuk merancang, melaksanakan dan mengontrol akses mereka kepada air;
e) Komunitas nomaden dan pengembara mempunyai akses kepada air yang layak di tempat-tempat berteduh tradisional atau buatan;
f) Pengungsi, pencari suaka, orang-orang terlantar atau orang yang kembali ke suatu negara, harus mempunyai akses kepada air yang layak, baik apakah mereka bertempat di kamp-kamp atau kawasan perkotaan ataupun di kawasan pedesaan. Pengungsi dan pencari suaka harus diberikan hak atas air dalam kondisi yang sama dengan yang dinikmati oleh warga negara itu;
g) Tawanan dan orang tahanan disediakan air yang memadai dan aman untuk kebutuhan mereka sehari-hari, dengan mengacu pada aturan-aturan dalam hukum humaniter internasional dan Aturan Standar Minimum bagi Perlakuan Tawanan PBB.[69]
h) Kelompok-kelompok yang memiliki kesulitan akses kepada air secara fisik, seperti para lanjut usia, orang cacat, korban bencana alam, orang yang hidup di daerah rawan bencana, dana orang-orang yang hidup di daerah yang gersang atau semi gersang, atau di suatu pulau terpencil harus disediakan pengairan yang aman dan memadai.

III. KEWAJIBAN-KEWAJIBAN NEGARA PENANDATANGAN

Kewajiban-kewajiban hukum umum

17. Meskipun Kovenan memberikan suatu realisasi yang bersifat progresif serta memaklumi keterbatasan-keterbatasan sumberdaya yang dimiliki, Kovenan juga membebankan berbagai kewajiban yang harus dilaksanakan dengan segara. Negara penandatangan mempunyai kewajiban yang bersifat segera dalam hal hak atas air, misalnya jaminan bahwa hak atas air akan dijalankan tanpa diskriminasi sedikitpun (pasal 2, paragraf 2) serta kewajiban untuk mengambil langkah-langkah (pasal 2, paragraf 1) menuju realisasi penuh pasal 11 paragraf 1 dan pasal 12. Langkah-langkah tersebut harus dilaksanakan dengan saksama, konkret dan ditujukan untuk realisasi penuh hak atas air.

18. Negara penandatangan mempunyai tugas yang tetap dan kontinyu sesuai Kovenan untuk bergerak secepat dan seefektif mungkin menuju realisasi penuh hak atas air. Realisasi dari hak tersebut haruslah

69. Lihat pasal 20, 26, 29 dan 46 dari Konvensi Jenewa ketiga tanggal 12 Agustus 1949; pasal 85, 89 dan 127 dari Konvensi Jenewa keempat tanggal 12 Agustus 1949; pasal 15 dan 20, paragraf 2, Aturan Standar Minimum bagi Perlakuan Tawanan PBB, dalam *Human Rights : A Compilation of International Instruments* (Publikasi PBB, Penjualan no. E.88.XIV.1).

bisa dijalankan dan praktis, karena seluruh Negara mempunyai kontrol atas jaringan sumber daya yang luas, termasuk sumber daya air, teknologi, keuangan dan bantuan internasional, seperti halnya semua hak yang diatur dalam Kovenan.

19. Terdapat suatu anggapan yang kuat bahwa suatu tindakan yang bersifat retrogresif dalam hal hak atas air adalah dilarang oleh Kovenan.[70] Jika tindakan semacam itu dilakukan, Negara penandatangan mempunyai beban pembuktian bahwa tindakan semacam itu dilakukan setelah melalui pertimbangan yang hati-hati terhadap semua alternatif serta telah memperoleh justifikasi penuh dalam kaitan dengan keseluruhan hak yang diatur dalam Kovenan dan dalam konteks penggunaan sumberdaya Negara penandatangan telah dilakukan semaksimal mungkin.

Kewajiban Hukum Khusus

20. Hak atas air, seperti halnya semua hak asasi manusia, membebankan tiga jenis kewajiban bagi para Negara penandatangan : kewajiban untuk *menghormati*, kewajiban untk *melindungi*, dan kewajiban untuk *memenuhi*.

(a) Kewajiban untuk Menghormati

21. Kewajiban untuk *menghormati* mengharuskan Negara penandatangan untuk tidak menghambat langsung atau tidak langsung pemenuhan hak atas air. Kewajiban ini termasuk, diantaranya adalah, berhenti melibatkan diri dalam praktek-praktek atau aktivitas yang meniadakan atau membatasi akses yang sama kepada air yang memadai; secara sewenang-wenang mengganggu cara-cara alokasi air yang bersifat adat atau tradisional; secara ilegal mengurangi atau mencemari air, misalnya, dengan cara melalui limbah dari fasilitas milik negara atau melalui penggunaan atau uji coba senjata; serta membatasi akses kepada, atau menghancurkan, layanan dan infrastruktur pengairan sebagai suatu tindakan hukuman, misalnya dalam suatu konflik bersenjatayang melanggar hukum humaniter internasional.

22. Komite memperhatikan bahwa selama terjadinya konflik bersenjata, keadaan darurat dan bencana alam, hak atas air mencakup kewajiban-kewajiban yang mengikat Negara penandatangan menurut hukum humaniter internasional.[71] Ini termasuk perlindungan terhadap obyek-obyek yang mutlak dibutuhkan bagi keselamatan masyarakat sipil, termasuk instalasi dan suplai air serta sarana irigasi, perlindungan kepada lingkungan alam dari kehancuran berskala luas, jangka panjang dan parah serta menjamin bahwa masyarakat sipil dan tawanan mempunyai akses kepada air yang memadai.[72]

(b) Kewajiban untuk Melindungi

23. Kewajiban untuk *melindungi* mengharuskan Negara penandatangan untuk mencegah pihak ketiga mengganggu dengan segala cara pemenuhan hak atas air. Pihak ketiga ini termasuk individu, kelompok-kelompok, perusahaan atau entitas lainnya seperti halnya agen-agen yang bertugas sesuai dengan wewenangnya. Kewajiban ini termasuk, diantaranya, penetapan peraturan yang dibutuhkan dan efektif atau tindakan lainnya untuk mencegah, misalnya, pihak ketiga yang meniadakan akses

70. ULihat Komentar Umum no. 3 (1990), paragraf 9.
71. Untuk saling keterkaitan antara hukum hak asasi manusia dengan hukum humaniter, Komite memperhatikan kesimpulan dari Mahkamah Internasional (ICJ) dalam *Legalitas Ancaman atau Penggunaan Senjata Nuklir (Permintaan oleh Sidang Umum), Laporan ICJ (1996)*, hal 226 paragraf 25.
72. Lihat pasal 54 dan 56, Protokol Tambahan I Konvensi Jenewa (1977), pasal 54 Protokol Tambahan II (1977), Pasal 20 dan 46 Konvensi Jenewa ketiga tanggal 12 Agustus 1949, pasal 3 dari Konvensi Jenewa tanggal 12 Agustus 1949.

yang setara kepada air yang memadai; dan mencemari atau mengambil secara tidak patut dari suatu sumber air, termasuk sumber alam, sumur atau sistem distribusi air lainnya.

24. Jika suatu layanan pengairan (misalnya jaringan pipanisasi air, tanki air, akses kepada sungai atau sumur) dioperasikan oleh pihak ketiga, Negara penandatangan harus mencegah mereka membahayakan akses fisik, setara dan terjangkau kepada air yang memadai, aman dan bisa dikonsumsi. Untuk mencegah terjadinya pelanggaran semacam itu, sistem pengaturan yang efektif harus diadakan, sesuai dengan Kovenan dan Komentar Umum ini, yang mencakup pemantauan independen, partisipasi publik secara nyata, dan penjatuhan hukuman bagi yang tidak mematuhinya.

(c) Kewajiban untuk Memenuhi

25. Kewajiban untuk *memenuhi* terbagi atas kewajiban untuk memfasilitasi, mempromosikan dan menyediakan. Kewajiban untuk memfasilitasi mengharuskan Negara mengambil tindakan positif untuk membantu individu-individu atau komunitas menikmati hak ini. Kewajiban untuk mempromosikan mewajibkan Negara penandatangan mengambil langkah untuk memastikan bahwa terdapat penyuluhan yang memadai mengenai penggunaan air yang higienis, perlindungan sumber air dan metode untuk mengurangi penggunaan air secara berlebihan. Negara penandatangan juga diwajibkan untuk memenuhi (menyediakan) hak tersebut ketika individu-individu atau suatu kelompok tidak bisa, dengan suatu alasan yang berada diluar kuasa mereka, mewujudkan hak tersebut dengan cara-cara mereka sendiri.

26. Kewajiban untuk memenuhi mengharuskan Negara penandatangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang diperlukan yang ditujukan untuk perwujudan penuh hak atas air. Kewajiban-kewajiban ini termasuk, diantaranya, pengakuan yang memadai atas hak ini ke dalam sistem politik dan hukum nasional, lebih disukai dengan cara implementasi legislatif; penetapan strategi pengairan nasional dan rencana aksi untuk mewujudkan hak ini; memastikan bahwa air menjadi terjangkau bagi semua orang; serta memfasilitasi akses yang baik dan berkelanjutan kepada air, terutama di derah pedesaan dan kawasan miskin kota.

27. Untuk memastikan bahwa air menjadi terjangkau, Negara penandatangan harus melaksanakan tindakan-tindakan yang diperlukan termasuk, diantaranya : (a) penggunaan berbagai teknik-teknik dan teknologi berbiaya rendah yang baik; (b) kebijakan harga yang baik seperti air gratis atau murah; (c) tambahan pendaatan. Semua pembayaran bagi layanan pengairan harus didasarkan pada prinsip persamaan, menjamin bahwa layanan ini, baik itu dijalankan oleh swasta atau badan publik, terjangkau oleh semua orang, termasuk kelompok-kelompok yang tidak beruntung secara sosial dalam masyarakat. Prinsip persamaan menggariskan bahwa keluarga yang lebih miskin tidak boleh, secara tidak proporsional, dibebani pengeluaran atas air seperti halnya keluarga yang lebih kaya.

28. Negara penandatangan harus menetapkan strategi dan program yang komprehensif dan integratif untuk menjamin bahwa terdapat jumlah air yang memadai dan aman bagi generasi sekarang dan yang akan datang.[73] Strategi dan program tersebut mungkin termasuk: (a) mengurangi pengosongan sumber air melalui pengambilan, pengalihan dan pembuatan bendungan yang tak berkesinambung-

73. Lihat catatan akhir no 5 diatas, Agenda 21, Bab 5, 7 dan 18; dan Pertemuan Dunia untuk Pembangunan yang Berkelanjutan, Recana Implementasi (2002), paragraf 6 (a), (l) dan (m), 7, 36 dan 38.

an; (b) mengurangi dan meniadakan kontaminasi terhadap batas air dan ekosistem yang berkaitan dengan air dengan unsur-unsur seperti radiasi, bahan kimia berbahaya dan ekskresi manusia; (c) memantau cadangan air; (d) memastikan bahwa usulan pembangunan tidak mengganggu akses kepada air yang layak; (e) memetakan dampak kejadian-kejadian yang mungkin mempengaruhi ketersediaan air dan batas air yang merupakan ekosistem alam, seperti perubahan iklim, penelantaran tanah dan peningkatan kadar garam dalam tanah, penggundulan hutan serta hilangnya keanekaragaman hayati;[74] (f) meningkatkan penggunaan air secara efisien oleh pengguna akhir; (g) mengurangi penyia-nyiaan air dalam distribusinya; (h) mekanisme respon untuk keadaan darurat; (i) serta pembentukan lembaga yang kompeten dan tindakan-tindakan kelembagaan yang baik untuk melaksanakan strategi dan program tersebut.

29. Menjamin bahwa setiap orang mempunyai akses kepada sanitasi yang layak bukan hanya fundamental bagi martabat dan privasi manusia, tetapi juga salah satu mekanisme utama untuk melindungi kualitas suplai dan sumber air minum.[75] Sesuai dengan hak atas perumahan yang sehat dan layak (lihat Komentar Umum no. 4 (1991) dan 14 (2000)) Negara penandatangan mempunyai suatu kewajiban untuk secara progresif memperluas layanan sanitasi yang aman, khususnya di kawasan pedesaan dan kawasan miskin kota, dengan mempertimbangkan kebutuhan perempuan dan anak-anak.

Kewajiban-kewajiban Internasional

30. Pasal 2 paragraf 1 dan Pasal 11 paragraf 1 dan 23 dari Kovenan mengharuskan Negara penandatangan untuk mengakui peran penting kerjasama dan bantuan internasional serta melakukan tindakan, baik sendiri atau bersama-sama, untuk mencapai perwujudan penuh hak atas air.

31. Untuk memenuhi kewajiban internasional mereka dalam kaitan hak atas air, Negara penandatangan harus menghormati pemenuhan hak atas air di negara lain. Kerjasama internasional mengharuskan Negara penandatangan untuk menarik diri dari tindakan-tindakan yang mengganggu, langsung maupun tidak, dengan pemenuhan hak atas air di negara lain. Segala aktivitas yang dilakukan dalam wilayah yuridiksi Negara penandatangan tidak boleh menghilangkan kemampuan negara lain untuk mewujudkan hak atas air bagi orang-orang yang berada dalam wilayah yurisdiksi mereka.[76]

32. Negara penandatangan setiap saat harus menahan diri untuk tidak menjatuhkan embargo atau tindakan-tindakan serupa lainnya yang menghalangi suplai air, demikian juga halnya dengan barang-barang atau layanan yang diperlukan untuk menjamin hak atas air.[77] Air tidak boleh dipergunakan sebagai instrumen penekan politis dan ekonomis. Dalam hal ini, Komite mengingat pendapatnya,

74. Lihat Konvensi Keanekaragaman Biologis, Konvensi Melawan Penelantaran, Konvensi Kerangka Kerja tentang Perubahan Iklim PBB serta protokol-protokol yang menyertainya.
75. Pasal 14 paragraf 2 Kovensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan menyatakan bahwa Negara penandatangan harus menjamin kepada perempuan hak atas "kondisi hidup yang layak, khususnya dalam hal [...] sanitasi". Pasal 24 paragraf 2 Konvensi Hak Anak-anak mengharuskan Negara penandatangan untuk "Menjamin bahwa semua segmen masyarakat [...] mempunyai akses kepada pendidikan serta didukung dalam penggunaan pengetahuan dasar tentang [...] keuntungan-keuntungan dari [...] higienitas dan sanitasi lingkungan."
76. Komite mencatat bahwa Konvensi PBB tentang Hukum Penggunaan Anak Sungai untuk Tujuan Non-Pelayaran mewajibkan bahwa kebutuhan sosial dan kemanusiaan harus dipertimbangkan dalam pendayagunaan yang baik dari anak sungai, bahwa Negara penandatangan melakukan suatu tindakan untuk mencegah suatu bahaya yang signifikan, dan, dalam hal terjadinya konflik, perhatian khusus harus diberikan kepada kebutuhan-kebutuhan pokok manusia; lihat pasal 5, 7 dan 10 Konvensi.
77. Dalam Komentar Umum no. 8 (1997), Komite mencatat efek yang mengganggu dari sanksi terhadap suplai sanitasi dan air minum yang bersih, serta bahwa pranata-pranata sanksi harus mewajibkan perbaikan terhadap infrastruktur yang dibutuhkan untuk penyediaan air bersih.

dinyatakan dalam Komentar Umum No. 8 (1997), mengenai keterkaitan antara sanksi ekonomi dengan penghormatan kepada hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.

33. Negara penandatangan harus mengambil langkah-langkah untuk mencegah warga negara dan perusahaan mereka melanggar hak atas air individu-individu atau komunitas di negara lain. Jika suatu Negara penandatangan bisa mempengaruhi pihak ketiga untuk menghormati hak tersebut, melalui cara hukum atau politis, tindakan-tindakan semacam itu harus sesuai dengan Piagam PBB dan hukum internasional yang berlaku.

34. Tergantung pada ketersediaan sumberdaya, Negara penandatangan wajib memfasilitasi hak atas air di negara lain, contohnya dengan melalui penyediaan sumber daya pengairan, bantuan keuangan dan teknis, serta memberikan bantuan yang diperlukan jika diminta. Dalam penyelamatan bencana dan bantuan darurat, termasuk bantuan terhadap pengungsi dan orang terlantar, hak-hak dalam Kovenan harus diprioritaskan, termasuk penyediaan air yang layak. Bantuan internasional harus diberikan dengan cara yang sesuai dengan Kovenan dan standar hak asasi lainnya, serta berkesinambungan dan bisa diterima secara budaya. Dalam hal ini, negara-negara maju secara ekonomis mempunyai tanggung jawab dan kepentingan khusus untuk membantu negara-negara yang lebih miskin.

35. Negara penandatangan harus memastikan bahwa hak atas air diberikan perhatian yang cukup dalam perjanjian internasional dan, dalam kaitan ini pula, harus mempertimbangkan pembentukan instrumen-instrumen hukum selanjutnya. Dengan memperhatikan kesimpulan dan implementasi perjanjian internasional dan regional lainnya, Negara penandatangan harus memastikan bahwa instrumen-instrumen ini tidak berdampak merugikan terhadap hak atas air. Perjanjian mengenai liberalisasi perdagangan tidak boleh membatasi atau mengahalangi kapasitas suatu negara untuk menjamin perwujudan sepenuhnya dari hak atas air.

36. Negara penandatangan harus memastikan bahwa perilaku mereka sebagai anggota dari organisasi-organisasi internasional mengindahkan hak atas air. Selaras dengan itu, Negara penandatangan yang merupakan anggota dari lembaga keuangan internasional, khususnya Dana Moneter Internasional, Bank Dunia, serta bank-bank pembangunan regional, harus mengambil langkah-langkah untuk memastikan bahwa hak atas air dipertimbangkan dalam kebijakan pinjaman, perjanjian kredit atau tindakan-tindakan internasional lainnya.

Kewajiban-kewajiban inti

37. Dalam Komentar Umum No. 3 (1990), Komite mengkonfirmasikan bahwa Negara penandatangan mempunyai suatu kewajiban inti untuk menjamin pemenuhan, setidaknya, tingkat pokok minimum dari setiap hak yang dinyatakan dalam Kovenan. Menurut pendapat Komite, setidaknya beberapa kewajiban inti dalam hal hak atas air yang bisa disebutkan, hak-hak mana berlaku segera :
    (a) Untuk menjamin akses kepada jumlah air minimal, yang memadai dan aman bagi penggunaan personal dan domestik untuk mencegah penyakit
    (b) Untuk menjamin bahwa hak atas akses kepada air dan fasilitas dan layanan pengairan tidak diskriminatif, terutama untuk kelompok yang kurang beruntung atau termarjinalisasi;
    (c) Untuk menjamin akses fisik kepada fasilitas dan layanan pengairan yang memberikan air yang memadai, aman dan rutin; yang mempunyai jumlah outlet air yang cukup untuk menghindari waktu tunggu yang terlalu lama; dan yang berjarak cukup dekat dari rumah tangga;

(d) Untuk mnjamin bahwa keamanan personal tidak terganggu ketika melakukan akses fisik kepada air;
(e) Untuk menjamin distribusi yang adil dari semua fasilitas dan layanan pengairan;
(f) Untuk menetapkan dan mengimplementasikan suatu strategi pengairan nasional dan suatu rencana aksi yang ditujukan bagi seluruh populasi; strategi dan rencana aksi tersebut harus direncanakan dengan baik, dan ditinjau secara periodik, dengan landasan proses yang partisipatif dan transparan; hal tersebut harus termasuk metode-metode, seperti hak atas indikator dan tolok ukur pengairan, yang dengannya kemajuan bisa dipantau dengan cermat; proses perencanaan strategi dan rencana aksi, juga muatannya, harus memberikan perhatian khusus bagi kelompok-kelompok yang kurang beruntung dan termarjinalisasi;
(g) Untuk memantau perwujudan, atau tak terwujudnya, hak atas air;
(h) Untuk melaksanakan program pengairan berbiaya rendah untuk melindungi kelompok-kelompok rentan dan termarjinalisasi;
(i) Mengambil tindakan untuk mencegah, merawat dan mengontrol penyakit-penyakit yang berkaitan dengan air, khususnya menjamin adanya sanitasi yang layak;

38. Untuk menghindari adanya keraguan, Komite ingin menegaskan bahwa secara khusus dibebankan kepada Negara penandatangan, dan pihak-pihak lain yang bisa membantu, untuk memberikan bantuan dan kerjasama internasional, terutama ekonomis dan teknis yang memungkinkan negara-negara berkembang untuk memenuhi kewajiban inti mereka sebagaimana dinyatakan dalam paragraf 37 di atas.

IV. PELANGGARAN-PELANGGARAN

39. Ketika muatan normatif dari hak atas air (lihat bagian II) diterapkan pada kewajiban-kewajiban Negara penandatangan (bagian III), suatu proses telah dimulai, yang memfasilitasi proses identifikasi pelanggaran terhadap hak atas air. Paragraf-paragraf di bawah ini menggambarkan beberapa pelanggaran terhadap hak atas air.

40. Untuk menunjukkan ketaatan kepada kewajiban-kewajiban umum dan khusus mereka, Negara penandatangan harus membuktikan bahwa mereka relah mengambil langkah-langkah yang diperlukan dan praktis menuju perwujudan hak atas air. Sesuai dengan hukum internasional, kegagalan untuk melakukan sesuatu berdasarkan itikad baik menunjukkan pelanggaran atas hak tersebut. Harus ditekankan bahwa suatu Negara penandatangan tidak bisa menjustifikasi ketidakpatuhannya kepada kewajiban inti mereka sebagaimana dijelaskan dalam paragraf 37 di atas, kewajiban mana tidak bisa dibatalkan.

41. Dalam menentukan tindakan atau pengecualian mana yang merupakan pelanggaran terhadap hak atas air, penting untuk membedakan atara ketidakmampuan dengan ketidakmauan dari suatu Negara penandatangan untuk mematuhi kewajiban mereka dalam hal hak atas air. Ini mengikuti ketentuan dalam pasal 11 paragraf 1 dan 12, yang menjelaskan mengenai hak atas standar kehidupan yang layak dan hak atas kesehatan, seperti juga halnya pasal 2 paragraf 1 Konvenan, yang mewajibkan setiap Negara penandatangan untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan dengan menggunakan seluruh sumberdaya yang ada padanya. Suatu Negara yang tidak mau menggunakan seluruh sumberdaya yang ada padanya bagai perwujudan hak atas air berarti melanggar kewajibannya sesuai yang diatur oleh Kovenan. Jika keterbatasan sumberdaya mengakibatkan

suatu Negara penandatangan tidak bisa menjalankan secara penuh kewajibannya, maka Negara tersebut harus membuktikan bahwa semua upaya telah dilakukan untuk menggunakan seluruh sumberdaya yang ada padanya dengan tujuan untuk memenuhi, sebagai suatu prioritas, kewajiban-kewajibannya.

42. Pelanggaran terhadap hak atas air bisa terjadi melalui tindakan dalam tugas, tindakan langsung dari suatu Negara penandatangan atau oleh entitas lainnya yang tidak diatur secara memadai oleh Negara. Pelanggaran ini termasuk, misalnya, pelaksanaan suatu tindakan yang bersifat retrogresif yang tidak sesuai dengan kewajiban inti (diulas dalam paragraf 37 di atas), penolakan atau penundaan formal peraturan yang dibutuhkan untuk pemenuhan kontinyu hak atas air, atau penetapan peraturan yang secara nyata tidak sesuai dengan kewajiban domestik atau internasional yang sudah ada dalam hal hak atas air.

43. Pelanggaran melalui *tindakan dalam tugas* termasuk kegagalan untuk mengambil tindakan-tindakan yang memadai menuju perwujudan penuh hak setiap orang atas air, kegagalan untuk mempunyai suatu kebijakan nasional tentang air dan kegagalan untuk menegakkan hukum yang berkaitan.

44. Meskipun tidak mungkin untuk menyebutkan di muka suatu daftar lengkap pelanggaran, beberapa contoh tipikal yang berkaitan dengan jenjang kewajiban, yang timbul dari hasil kerja Komite, bisa diidentifikasi hal berikut ini:
    a. Pelanggaran kewajiban untuk menghormati tiimbul dari campur tangan Negara terhadap hak atas air. Hal ini termasuk, diantaranya : (i) pemutusan atau pengecualian sewenang-wenang atau tanpa alasan dari layanan atau fasilitas pengairan; (ii) harga air yang diskriminatif atau meningkat tak terjangkau; dan (iii) pencemaran atau pengurangan sumber daya air yang mempengaruhi kesehatan manusia;
    b. Pelanggaran kewajiban untuk melindungi timbul dari kegagalan Negara untuk melakukan tindakan yang dibutuhkan untuk melindungi semua orang dalam yurisdiksinya dari pelanggaran hak atas air oleh pihak ketiga.[78] Hal ini termasuk, diantaranya : (i) kegagalan untuk menegakkan hukum yang mencegah pencemaran atau pengambilan air yang tidak adil; (ii) kegagalan untuk secara efektif mengatur penyedia layanan pengairan; (iii) kegagalan untuk melindungi sistem distribusi air (misalnya, jaringan pipanisasi dan sumur-sumur) dari gangguan, kerusakan atau kehancuran; dan
    c. Pelanggaran kewajiban untuk memenuhi terjadi melalui kegagalan Negara untuk mengambil semua langkah yang diperlukan bagi perwujudan penuh hak atas air. Contoh-contohnya termasuk, diantaranya : (i) kegagalan untuk menetapkan atau mengimplementasikan kebijakan pengairan nasional yang dirancang untuk menjamin hak atas air bagi semua orang; (ii) pembelanjaan yang tidak memadai atau misalokasi sumberdaya publik yang mengakibatkan tak terwujudnya hak atas air oleh individu-individu atau kelompok-kelompok; (iii) kegagalan untuk memantau realisasi hak atas air pada skala nasional, misalnya dengan mengidentifikasi indikator dan tolok ukur hak atas air; (iv) kegagalan untuk mengambil tindakan untuk mengurangi distribusi layanan dan fasilitas pengairan yang tidak adil; (v) kegagalan untuk menetapkan mekanisme untuk keadaan darurat; (vi) kegagalan untuk memastikan bahwa tingkat pokok

78. Lihat paragraf 23 untuk definisi "pihak ketiga".

minimum hak atas air telah dinikmati oleh setiap orang; (vii) kegagalan suatu Negara untuk menjadikan kewajiban hukum internasionalnya sebagai bahan pertimbangan ketika melakukan perjanjian dengan negara lain atau dengan organisasi internasional.

V. IMPLEMENTASI PADA SKALA NASIONAL

45. Sesuai dengan pasal 2 paragraf 1 Kovenan, Negara penandatangan diwajibkan untuk menggunakan "segala cara yang dianggap layak, termasuk khususnya pelaksanaan tindakan legislatif" dalam implementasi kewajiban mereka sesuai Kovenan. Setiap Negara mempunyai suatu batasan diskresi dalam memetakan tindakan mana yang paling sesuai dengan keadaan mereka. Bagaimanapun, Kovenan secara tegas membebankan suatu tugas kepada setiap Negara penandatangan untuk mengambil semua langkah yang diperlukan untuk memastikan bahwa setiap orang, sesegera mungkin, menikmati hak atas air. Semua tindakan yang dirancang bagi perwujudan hak atas air ini tidak boleh mengganggu pemenuhan hak asasi manusia lainnya.

Peraturan, Strategi dan Kebijakan

46. Peraturan, strategi dan kebijakan yang telah ada harus ditinjau kembali untuk memastikan bahwa hal-hal tersebut sesuai dengan kewajiban-kewajiban yang timbul dari hak atas air, dan harus dicabut, ditambah atau diubah jika inkonsisten dengan persyaratan Kovenan.

47. Tugas untuk mengambil langkah-langkah secara tegas membebankan kewajiban kepada Negara penandatangan untuk menetapkan suatu strategi atau rencana aksi nasional untuk mewujudkan hak atas air. Strategi ini harus : (a) berlandaskan hukum dan prinsip hak asasi manusia; (b) mencakup semua aspek hak atas air serta kewajiban-kewajiban Negara penandatangan yang berkaitan dengannya; (c) memberikan tujuan-tujuan yang jelas; (d) menetapkan target-target atau sasaran yang harus dicapai dan skala waktu untuk mencapainya; (e) merancang kebijakan serta tolok ukur dan indikator yang memadai. Strategi tersebut juga harus menentukan tanggung jawab kelembagaan bagi proses tersebut; mengidentifkasi sumberdaya yang tersedia untuk mencapai tujuan, sasaran dan target; mengalokasikan sumberdaya secara layak sesuai dengan tanggung jawab kelembagaan; serta membentuk mekanisme untuk mengukur akuntabilitas untuk menjamin implementasi strategi tersebut. Ketika menyusun dan mengimplementasikan strategi nasional hak atas air mereka, Negara penandatangan harus membuka diri bagi bantuan dan kerjasama teknis dari lembaga-lembaga spesialis PBB (lihat bagian VI dibawah).

48. Penyusunan dan implementasi strategi dan rencana aksi pengairan nasional tersebut harus menghormati, diantaranya, prinsip non diskriminasi dan partisipasi masyarakat. Hak individu dan kelompok untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan yang mungkin mempengaruhi pelaksanaan hak atas air mereka harus menjadi bagian integral dari semua kebijakan, program atau strategi mengenai pengairan. Individu dan kelompok-kelompok harus diberikan akses penuh dan setara kepada informasi mengenai air, layanan dan lingkungan pengairan, yang diberikan oleh pejabat publik atau pihak ketiga.

49. Strategi dan rencana aksi pengairan nasional juga harus didasarkan pada prinsip akuntabilitas, transparansi dan kemandirian peradilan, karena pemerintahan yang baik adalah mutlak diperlukan bagi implementasi efektif hak asasi manusia, termasuk perwujudan hak atas air. Dalam rangka menciptakan iklim yang mendukung bagi perwujudan hak tersebut, Negara penandatangan harus

mengambil langkah yang memadai untuk memastikan bahwa sektor bisnis swasta dan masyarakat sipil sadar akan, dan mengindahkan pentingnya, hak atas air dalam melakukan aktivitas mereka.

50. Mungkin akan dirasa menguntungkan bagi Negara penandatangan untuk menetapkan peraturan yang mengatur mengenai kerangka kerja untuk melaksanakan strategi mereka mengenai hak atas air. Peraturan semacam itu harus mencakup : (a) target-target atau sasaran yang harus dicapai dan skala waktu untuk mencapainya; (b) cara-cara untuk mencapai maksud; (c) kerjasama yang diinginkan dengan masyarakat sipil, sektor swasta dan organisasi internasional; (d) tanggung jawab kelembagaan untuk proses tersebut; (e) mekanisme pemantauan nasional; dan (f) prosedur penyelesaian dan jalan alternatif dalam menghadapi masalah.

51. Langkah-langkah harus diambil untuk memastikan bahwa terdapat suatu koordinasi yang memadai antara departemen, pejabat regional dan lokal dalam rangka untuk menyelaraskan kebijakan yang berkaitan dengan air. Jika implementasi dari hak atas air ini sudah didelegasikan kepada pejabat regional atau lokal, Negara penandatangan tetap pemegang tanggung jawab untuk taat terhadap kewajiban sesuai yang diatur dalam Kovenan, sehingga harus memastikan bahwa pejabat-pejabat ini mempunyai sumberdaya yang memadai untuk menjaga dan memperluas layanan dan fasilitas pengairan yang diperlukan. Selanjutnya, Negara penandatangan harus memastikan bahwa pejabat-pejabat tersebut tidak meniadakan akses terhadap layanan itu secara diskriminatif.

52. Negara penandatangan harus memantau secara efektif perwujudan hak atas air. Dalam memantau kemajuan menuju perwujudan hak atas air, Negara penandatangan harus mengidentifikasi faktor-faktor dan kesulitan-kesulitan yang mempengaruhi implementasi kewajiban mereka.

Indikator dan Tolok Ukur

53. Guna membantu proses pemantauan, indikator-indikator hak atas air harus diidentifikasi dalam strategi dan rencana aksi pengairan nasional. Indikator ini harus dirancang untuk memantau, pada skala nasional dan internasional, kewajiban-kewajiban Negara penandatangan sesuai pasal 11, paragraf 1 dan 12. Indikator ini harus menyebutkan komponen-komponen yang berbeda dari pengairan yang layak (misalnya, jumlah yang memadai, keamanan, bisa diterima, terjangkau dan bisa diakses secara fisik), dipilah berdasarkan alasan-alasan diskriminasi yang terlarang, serta mencakup semua orang yang bertempat tinggal di wilayah yurisdiksi Negara penandatangan atau yang berada di bawah kontrolnya. Negara penandatangan bisa mendapatkan pedoman mengenai indikator yang layak dari pekerjaan yang dilakukan oleh WHO, Organisasi Pangan an Pertanian PBB (FAO), Pusat Hunian PBB (Habitat), Organisasi Buruh Internasional (ILO), Dana Anak-anak PBB (UNICEF), Program Lingkungan PBB (UNEP), Program Pembangunan PBB (UNDP) serta Komisi Hak Asasi Manusia PBB.

54. Jika sudah mengidentifikasi indikator hak atas air yang memadai, Negara penandatangan diajak untuk menentukan tolok ukur yang memadai untuk setiap indikator.[79] Selama prosedur pelaporan periodik, Komite akan melakukan proses "pembidangan" bersama Negara penandatangan.

79. Lihat E. Riedel, "Arah baru bagi prosedur pelaporan Negara ; cara praktis untuk melaksanakan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya– Dengan contoh hak atas kesehatan", dalam S. von Schorlemer (ed.), Praxishandbuch UNO, 2002, hal. 345-358. Komite mencatat, misalnya, komitmen Rencana Implementasi Pertemuan Dunia tentang Pembangunan Berkelanjutan 2002 untuk membagi dua, pada tahun 2015, proporsi orang-orang yang tidak bisa menjangkau atau membeli air minum yang aman (seperti dijelaskan dalam Deklarasi Milenium) dan proporsi orang-orang yang tidak mempunyai akses kepada sanitasi dasar.

Pembidangan berkaitan dengan pertimbangan bersama oleh Negara penandatangan dan Komite mengenai indikator-indikator dan tolok ukur yang kemudian akan memberikan sasaran yang akan dicapai untuk periode pelaporan berikutnya. Dalam waktu lima tahun berikutnya, Negara penandatangan akan memakai tolok ukur nasional ini untuk membantu memantau implementasinya dalam hal hak atas air. Setelah itu, dalam proses pelaporan selanjutnya, Negara penandatangan dan Komite akan mempertimbangkan apakah tolok ukur itu telah dicapai, serta penyebab kesulitan-kesulitan yang mungkin dihadapi (lihat Komentar Umum no. 14 (2000), paragraf 58). Kemudian ketika menentukan tolok ukur dan menyiapkan laporannya, Negara penandatangan harus mendayagunakan informasi yang luas dan layanan konsultasi dari lembaga-lembaga khusus dalam rangka pengumpulan dan pemilahan data.

Cara Penyelesaian dan Akuntabilitas

55. Setiap orang atau kelompok yang dicabut hak mereka atas air harus mempunyai akses kepada peradilan yang efektif atau cara penyelesaian lainnya baik pada skala nasional maupun internasional (lihat Komentar Umum No. 9 (1998), paragraf 4, dan Prinsip 10 dari Deklarasi Rio tentang lingkungan dan Pembangunan).[92] Komite mencatat bahwa hak tersebut telah dilindungi secara hukum oleh banyak Negara dan telah menjadi subyek litigasi di persidangan nasional. Seluruh korban pelanggaran hak atas air seharusnya berhak atas tindakan perbaikan yang layak, termasuk restitusi, kompensasi, pemenuhan atau jaminan bahwa hal tersebut tidak terulang lagi. Lembaga ombudsmen nasional, komisi hak asasi manusia, serta lembaga serupa lainnya harus dizinkan untuk menunjukkan pelanggaran dari hak tersebut.

56. Sebelum suatu tindakan yang mengganggu hak atas air dari seorang individu dilaksanakan oleh suatu Negara penandatangan, atau oleh pihak ketiga lainnya, pejabat yang bersangkutan harus memastikan bahwa tindakan tersebut dilakukan dengan cara yang dilindungi oleh hukum, sesuai dengan Kovenan, dan terdiri dari : (a) kesempatan untuk melakukan konsultasi dalam arti sesungguhnya dengan pihak yang terganggu; (b) pemberian informasi yang tepat waktu dan sepenuhnya atas tindakan yang diusulkan; (c) pemberitahuan yang logis mengenai tindakan yang diusulkan; (d) penyelesaian dan pemberian alternatif legal bagi yang terganggu; (e) bantuan hukum untuk mendapatkan penyelesaian hukum (lihat juga Komentar Umum No. 4 (1991) dan No. 7 (1997)). Jika tindakan itu didasarkan atas kegagalan orang tersebut untuk membayar, kapasitas mereka untuk membayar harus menjadi bahan pertimbangan. Dalam keadaan apapun, seorang individu tidak boleh dicabut hak tingkat pokok minimal airnya.

57. Penggunaan instrumen internasional tentang pengakuan terhadap hak atas air, dalam sistem hukum domestik, bisa secara signifikan meningkatkan cakupan dan efektivitas tindakan-tindakan penyelesaian serta harus didorong penggunaannya di setiap kasus. Dengan demikian, Pengadilan bisa mengadili pelanggaran terhadap hak atas air, atau setidaknya kewajiban intinya, dengan rujukan langsung kepada Kovenan.

80. Prinsip 10 Deklarasi Rio tentang Lingkungan dan Pembangunan (*Laporan Konferensi Lingkungan dan Pembangunan PBB*, lihat catatan akhir No. 5 di atas), menyatakan dalam hal masalah lingkungan bahwa "akses efektif kepada proses peradilan dan administratif, termasuk cara penyelesaian dan ganti rugi, harus disediakan".

58. Hakim-hakim, pelaksana sidang dan pihak-pihak lain yang bekerja di bidang hukum harus didorong oleh Negara penandatangan untuk memberikan perhatian yang lebih besar kepada pelanggaran terhadap hak atas air dalam pelaksanaan pekerjaan mereka.

59. Negara penandatangan harus menghormati, melindungi, memfasilitasi dan mempromosikan pekerjaan pembela hak asasi manusia dan anggota masyarakat lainnya yang bertujuan membantu kelompok-kelompok rentan dalam mewujudkan hak mereka atas air.

VI. KEWAJIBAN-KEWAJIBAN PIHAK LAIN SELAIN NEGARA

60. Lembaga-lembaga PBB dan organisasi internasional lain yang berkaitan dengan air, seperti WHO, FAO, UNICEF, UNEP, UN-Habitat, ILO, UNDP, Dana Internasional untuk Pembangunan Pertanian (IFAD), juga organisasi internasional yang berkaitan dengan perdagangan seperti Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), harus bekerjasama secara efektif dengan Negara penandatangan, sesuai dengan keahlian mereka, dalam hal implementasi hak atas air pada skala nasional. Lembaga-lembaga keuangan internasional, khususnya Dana Moneter Internasional dan Bank Dunia, harus mengindahkan hak atas air dalam kebijakan pinjaman, perjanjian kredit, program penyesuaian struktural dan proyek-proyek pembangunan lainnya (lihat Komentar Umum No. 2 (1990)), sehingga pemenuhan hak atas air menjadi terpromosikan. Ketika memeriksa laporan Negara penandatangan serta kemampuan mereka untuk memenuhi kewajiban untuk mewujudkan hak atas air, Komite akan mempertimbangkan efek dari bantuan yang diberikan oleh pihak-pihak lain tersebut. Penggunaan hukum dan prinsip hak asasi manusia dalam program dan kebijakan organisasi-organisasi internasional akan sangat memfasilitasi implementasi hak atas air.

61. Peranan Federasi Palang Merah Internasional dan Masyarakat Bulan Sabit Merah, Komite Palang Merah Internasional, Kantor Dewan Tinggi PBB untuk Masalah Pengungsi (UNHCR), WHO dan UNICEF, demikian juga organisasi-organisasi non pemerintah dan asosiasi lainnya, mempunyai arti penting yang khusus dalam hal pertolongan ketika terjadi bencana dan bantuan kemanusiaan pada masa darurat. Prioritas pemberian bantuan, distribusi dan manajemen air serta fasilitas pengairan harus diberikan kepada kelompok yang paling rentan dan termarjinalisasi dalam masyarakat.

HAK ATAS PEKERJAAN

Komentar Umum 18

Diadopsi pada 24 November 2005
Artikel 6 dari Kovenan Internasional Hak-Hak ekonomi, Sosial dan Budaya

I. PENDAHULUAN DAN PREMIS-PREMIS DASAR

1. Hak atas pekerjaan adalah suatu hak fundamental, yang diakui dalam beberapa instrument hokum internasional. Kovenan Internasional tentang hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (ICESCR), seperti dinyatakan dalam pasal 6, mengatur mengenai hal ini secara lebih komperhensif dibandingkan dengan instrument-instrumen yang lain. Hak atas pekerjaan ini sangat penting untuk pemenuhan hak-hak asasi lainnya serta merupakan bagian yang tidak terpisahkan dan inheren dengan martabat manusia. Setiap individu berhak untuk bisa bekerja, sehingga memungkinkan mereka untuk hidup bermartabat. Hak atas pekerjaan juga menyumbang bagi perikehidupan dari seorang individu dan keluarganya, serta sepanjang pekerjaan tersebut secara bebas dipilih atau diterima, maka pekerjaan tersebut juga berpengaruh bagi perkembangan dan pengakuan atas diri seseorang dalam masyarakat.[81]

2. ICESCR mengatur mengenai hak atas pekerjaan dalam batasan luas pada pasal 6 nya dan secara ekslusif membentuk suatu dimensi individual dari hak atas pekerjaan melalui pengakuan pada pasal 7 tentang hak setiap orang untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan nyaman, khususnya hak atas kondisi kerja yang aman. Dimensi kolektif dari hak atas pekerjaan dinyatakan dalam pasal 8, yang mengatur mengenai hak setiap orang untuk membentuk serikat buruh dan bergabung dengan serikat buruh yang mereka pilih sendiri serta hak dari serikat buruh untuk berfungsi secara bebas. Ketika menyusun pasal 6 Kovenan, Komisi Hak Asasi Manusia menyepakati pentingnya untuk mengakui hak atas pekerjaan dalam suatu batasan luas dengan cara memberikan kewajiban-kewajiban hukum khusus dan bukan suatu prinsip falsafi yang sederhana.[82] Pasal 6 mendefinisikan hak atas pekerjaan dengan suatu cara yang umum dan tidak terbatas. Pada pasal 6 ayat 1, Negara penandatangan mengakui "hak atas pekerjaan, yang mencakup hak dari setiap orang atas kesempatan untuk mendapatkan perikehidupan dengan pekerjaan yang dia pilih atau dia terima secara bebas, serta akan mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk melindungi hak ini". Pada ayat 2, Negara-negara penandatangan sepakat bahwa "Untuk mencapai realisasi penuh dari hak ini" maka langkah-langkah yang harus diambil adalah "mencakup penyuluhan teknis dan kejuruan dan program-program pelatihan, serta kebijakan dan teknik-teknik untuk mencapai pembangunan ekonomi, sosial dan budaya yang mantap serta iklim kerja yang penuh dan produktif, di dalam kondisi-kondisi yang menjamin adanya kebebasan fundamental politik dan ekonomi bagi seorang individu".

81. Lihat pembukaan dari Konvensi ILO nomor 168 tahun 1988: "…Pentingnya suatu pekerjaan yang produktif di setiap masyarakat bukan hanya karena sumber daya yang mereka ciptakan untuk masyarakat, tetapi juga karena pendapatan yang dihasilkan bagi para pekerja, peran sosial yang mereka berikan serta perasaan harga diri yang dimiliki oleh pekerja karena ada pekerjaan tersebut."
82. Komisi Hak Asasi Manusia, sesi ke 11, nomor agenda 31, A/3525(1957).

3. Sasaran-sasaran ini mencerminkan tujuan dan prinsip-prinsip fundamental dari Persatuan Bangsa-Bangsa sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 ayat 3 Piagam Persatuan Bangsa-Bangsa. Inti dari sasaran-sasaran ini juga tercermin dalam pasal 23 ayat 1 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Sejak pengesahan Kovenan oleh Sidang Umum pada tahun 1996, beberapa instrumen hak asasi manusia universal dan regional juga telah mengakui hak atas pekerjaan. Pada tingkat universal, hak atas pekerjaan termuat dalam pasal 8, ayat 3 (a) dari Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR); dalam pasal 5 ayat (e) (i) dari Kovensi Internasioanl tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial; pasal 11 ayat 1 (a) dari Kovensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan; pada pasal 32 dari Kovensi Hak-Hak Anak; serta dalam pasal 11, 25, 26, 40, 52 dan 54 dari Kovensi Internasional tentang Perlindungan Hak-Hak Dari Semua Pekerja Migran dan Anggota Keluarga Mereka. Beberapa instrumen regional mengakui hak atas pekerjaan dalam dimensi umumnya, termasuk Piagam Sosial Eropa tahun 1961 dan Revisi Piagam Sosial Eropa tahun 1996 (bagian II, pasal 1);); Piagam Bangsa-bangsa Afrika tentang Hak-hak Asasi Manusia dan Hak Bangsa-bangsa (pasal 15) dan Protokol Tambahan dari Konvensi Bangsa-bangsa Amerika tentang Hak Asasi Manusia di Bidanga Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (pasal 6), serta menegaskan bahwa prinsip yang menyatakan bahwa penghormatan kepada hak atas pekerjaan itu berarti menimbulkan suatu kewajiban bagi Negara penandatangan untuk mengambil tindakan dalam rangka merealisasikan tiadanya pengangguran. Selaras dengan itu, hak atas pekerjaan juga telah diamanatkan oleh Sidang Umum Persatuan Bangsa Bangsa pada Deklarasi tentang Kemajuan dan Pembangunan Sosial, yaitu dalam resolusinya No. 2542 (XXIV) tanggal 11 Desember 1969 (pasal 6).

4. Hak atas pekerjaan, sebagaimana dijamin oleh ICESCR, menegaskan kewajiban Negara penandatangan untuk memastikan hak individu atas pekerjaan yang diterima atau dipilihnya dengan bebas, termasuk hak untuk tidak dikeluarkan dari pekerjaannya secara tidak adil. Definisi ini menggarisbawahi kenyataan bahwa penghormatan kepada individu dan martabatnya ini dicerminkan melalui kebebasan individu dalam hal pilihan dalam bekerja, dan pada saat yang sama menekankan pentingnya pekerjaan untuk perkembangan pribadi dan keterlibatan sosial dan ekonomi. Konvensi Organisasi Buruh Internasional (ILO) No. 122 tentang Kebijakan Tenaga Kerja (tahun 1964) menyatakan tentang "pekerjaan yang tetap, produktif dan dipilih dengan bebas", mengaitkan antara kewajiban Negara penandatangan untuk menciptakan kondisi-kondisi yang memungkinkan tiadanya pengangguran dengan kewajiban untuk memastikan tiadanya kerja paksa. Meski demikian, bagi berjuta-juta umat manusia di seluruh dunia, terpenuhinya hak atas pekerjaan yang dipilih atau diterima dengan bebas masih merupakan prospek yang sulit dijangkau. Komite menyadari adanya halangan-halangan struktural dan halangan lainnya yang timbul dari faktor-faktor internasional yang berada diluar kekuasaan Negara yang menghambat realisasi penuh dari pasal 6 di banyak Negara penandatangan.

5. Dengan tujuan untuk membantu Negara penandatangan menerapkan Kovenan dan melaksanakan kewajibannya untuk memberikan laporan, komentar umum ini membahas muatan normatif dari pasal 6 (Bab II), kewajiban-kewajiban Negara penandatangan (Bab III), pelanggaran-pelanggaran (Bab IV), serta penerapan pada tingkat nasional (Bab V), sedangkan kewajiban-kewajiban dari para pelaku di luar Negara penandatangan dibahas pada Bab VI. Komentar umum ini didasarkan pada pengalaman-pengalaman yang diperoleh Komite selama bertahun-tahun dalam tanggapannya atas laporan-laporan dari Negara penandatangan.

II. MUATAN NORMATIF DARI HAK ATAS PEKERJAAN

6. Hak atas pekerjaan adalah suatu hak individual yang dimiliki oleh setiap orang tetapi pada saat yang sama juga merupakan suatu hak kolektif. Hak ini mencakup semua bentuk pekerjaan, baik itu pekerjaan mandiri maupun pekerjaan yang diupah. Hak atas pekerjaan tidak dapat dipahami sebagai suatu hak yang bersifat absolut dan tanpa syarat untuk mendapatkan pekerjaan. Pasal 6 ayat 1 berisikan suatu definisi dari hak atas pekerjaan dan ayat 2 menyatakan, secara ilustratif dan dalam cara yang luas, contoh-contoh kewajiban-kewajiban yang dimiliki oleh Negara penandatangan. Hal ini mencerminkan tidak adanya paksaan dalam bentuk apapun untuk melaksanakan atau terlibat dalam suatu pekerjaan serta hak atas akses kepada suatu sistem perlindungan yang memberikan jaminan bagi setiap pekerja atas akses kepada pekerjaan.

7. Pekerjaan sebagaimana disebutkan dalam pasal 6 haruslah *pekerjaan yang layak*. Ini adalah pekerjaan yang menghormati hak-hak fundamental dari seorang manusia serta hak-hak dari para pekerja dalam hal kondisi keamanan kerja dan upah. Pekerjaan tersebut juga harus memberikan pemasukan yang memungkinkan pekerja untuk menghidupi dirinya dan keluarganya sebagaimana ditekankan dalam pasal 7 Kovenan. Hak-hak fundamental ini juga mencakup penghormatan terhadap integritas fisik dan mental dari pekerja dalam melaksanakan pekerjaannya.

8. Pasal 6, 7 dan 8 dari Kovenan adalah saling bergantung. Karakterisasi pekerjaan yang layak menunjukkan bahwa pekerjaan itu menghormati hak-hak fundamental dari pekerja itu sendiri. Meskipun pasal 7 dan 8 sangat berkaitan dengan pasal 6, pasal-pasal tersebut akan dibahas dalam komentar umum yang lain. Oleh karenanya, rujukan kepada pasal 7 dan 8 hanya akan dilakukan apabila ketakterpisahan dari hak-hak ini perlu diperhatikan.

9. Organisasi Buruh Internasional mendefinisikan kerja paksa sebagai "Segala pekerjaan atau pelayanan yang diterima dari semua orang dibawah ancaman hukuman serta untuk pekerjaan mana orang tersebut tidak memberikannya secara sukarela".[83] Komite menegaskan kembali pentingnya bagi Negara penandatangan untuk menghapuskan, melarang dan melawan segala bentuk kerja paksa sebagaimana disebutkan dalam pasal 4 Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia, pasal 5 dari Konvensi Perbudakan serta pasal 8 dari ICCPR.

10. Tingginya tingkat pengangguran serta kurangnya jaminan lapangan kerja adalah sebab-sebab yang mendorong pekerja untuk mencari lapangan kerja di sektor informal dari perekonomian. Negara penandatangan harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan, baik legislatif maupun langkah lainnya, untuk mengurangi sebanyak mungkin jumlah pekerja yang bekerja diluar sektor formal, dimana pada situasi tersebut seorang pekerja tidak akan memperoleh perlindungan. Langkah-langkah ini akan mengharuskan para majikan untuk mematuhi peraturan perburuhan dan mengumumkan keberadaan dari para pekerjanya, sehingga memungkinkan para pekerja tersebut untuk menikmati semua hak pekerja, khususnya yang diatur dalam pasal 6, 7 dan 8 dari Kovenan. Langkah-langkah ini harus mencerminkan kenyataan bahwa orang yang hidup dalam suatu ekonomi informal melakukan hal tersebut sebagian besar karena kebutuhan untuk bertahan hidup, dan bukannya karena pilihan mereka. Selain itu, pekerjaan domestik dan agrikultur harus diatur secara baik oleh peraturan

83. Kovensi ILO nomor 29 tentang Kerja Paksa atau Wajib, 1930, pasal 2 ayat 1; lihat juga ayat 2. Konvensi ILO nomor 105 tentang Penghapusan Kerja Paksa, 1957.

nasional sehingga para pekerja domestik dan agrikultur bisa menikmati tingkat perlindungan yang sama dengan pekerja-pekerja lain.

11. Konvensi ILO nomor 158 tentang Pemutusan Hubungan Pekerjaan (1982) mengatur mengenai dasar-dasar hokum pemecatan pada pasal 4 dan secara khusus memberikan persyaratan untuk adanya dasar yang sah untuk pemecatan serta hak untuk mendapatkan ganti rugi hokum atau ganti rugi lain jika terjadi pemecatan yang semena-mena.

12. Pelaksanaan pekerjaan dalam segala bentuknya dan pada setiap level membutuhkan adanya elemen-elemen utama dan saling berkaitan berikut ini, yang penerapannya akan tergantung pada kondisi-kondisi di setiap Negara penandatangan :
    (a) *Ketersedian*. Negara-negara penandatangan harus memiliki layanan-layanan khusus untuk membantu dan mendukung para individu untuk memungkinkan mereka mengidentifikasi dan menemukan pekerjaan yang tersedia;
    (b) *Aksesibilitas*. Bursa tenaga kerja harus terbuka bagi setiap orang yang berada dalam yuridiksi Negara-negara penandatangan.[84] Aksesibilitas terdiri dari tiga dimensi:
        (i) Sesuai dengan pasal 2 ayat 2 dan pasal 3, Kovenan melarang segala diskriminasi dalam hal akses kepada serta mempertahankan pekerjaan atas dasar ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lainnya, asal usul Negara atau social, kekayaan, kelahiran, difabilitas fisik atau mental, status kesehatan (termasuk HIV/AIDS), orientasi seksual, atau sipil, politik-politik, status social atau status lainnya, yang memiliki maksud atau akibat mengurangi atau meniadakan pelaksanaan hak atas pekerjaan dalam basis kesetaraan. Sesuai dengan pasal 2 dari Kovensi ILO nomor 111, Negara penandatangan harus "menyatakan dan mengusahakan adanya suatu kebijakan nasional yang dirancang untuk meningkatkan, dengan cara-cara yang sesuai dengan kondisi dan praktek nasional, adanya kesetaraan kesempatan dan perlakuan dalam hal pekerjaan, dengan tujuan untuk menghapuskan adanya diskriminasi dalam hal itu". Banyak tindakan seperti sebagian besar strategi dan program yang dirancang untuk menghapuskan diskriminasi yang berkaitan dengan pekerjaan, seperti ditekankan dalam paragraph 18 Komentar Umum nomor 14 (2000) tentang Hak atas Standar Tertinggi Kesehatan Yang Bisa dicapai, bisa dicapai dengan inplikasi sumber daya yang minimal melalui pengesahan, modifikasi atau perubahan peraturan atau melalui penyebarluasan informasi. Komite berpendapat bahwa, bahkan pada saat terjadi keterbatasan sumber daya yang sangat parah, individu dan kelompok-kelompok yang kurang beruntung dasn termajinalisasi harus terlindungi dengan pelaksanaan program-program terarah yang secara relatif berbiaya rendah;[85]
        (ii) Aksesibilitas fisik adalah salah satu dimensi dari aksesibilitas pekerjaan seperti dijelaskan dalam paragraf 22 dari komentar umum nomor 5 tentang orang-orang difabel;
        (iii) Aksesibilitas termasuk hak untuk mencari, mendapatkan dan menyampaikan informasi tentang sarana-sarana untuk mendapatkan akses kepada pekerjaan melalui pembentukan jaringan data tentang bursa tenaga kerja pada tingkat lokal, regional, nasional dan internasional;

84. Hanya beberapa dari topik-topik ini tercakup dalam pasal 2.2 dan 3 dari Kovenan. Lainnya diambil dari praktek Komite atau dari peraturan atau praktek yudisial di Negara-negara penandatangan yang jumlahnya semakin bertambah.
85. Lihat kometar umum nomor 3 (1990), sifat dari kewajiban-kewajiban Negara penandatangan, paragraf 12.

(c) *Akseptabilitas dan mutu*. Perlindungan terhadap hak atas pekerjaan memiliki beberapa komponen, yang paling penting adalah hak pekerja untuk mendapatkan kondisi kerja yang adil dan nyaman, khususnya kondisi kerja yang aman, hak untuk membentuk serikat buruh serta hak untuk memilih dan menerima pekerjaan secara bebas.

Topik-Topik Khusus Yang Memiliki Penerapan Luas

Perempuan dan hak atas pekerjaan

13. Pasal 3 Kovenan menyatakan bahwa negara penandatangan harus berusaha untuk "Memastikan adanya kesataraan hak antara laki-laki dan perempuan dalam pemenuhan semua hak-hak ekonomi,sosial dan budaya". Komite menggaris bawahi pentingnya suatu sistem perlindungan yang konprehensif untuk melawan diskriminasi jender serta untuk memastikan adanya kesempatan dan perlakuan yang sama antara laki-laki dan perempuan dalam kaitan dengan pekerjaan mereka dengan cara menjamin adanya upah yang sama untuk pekerjaan yang bernilai sama.[86] Pada khususnya kehamilan tidak boleh dijadikan suatu penghalang untuk mendapatkan pekerjaan serta tidak boleh dijadikan justifikasi terjadinya hilangnya pekerjaan. Akhirnya, penenkanan harus diletakkan pada kaitan antara kenyataan bahwa perempuan sering kali memiliki akse yang lebih sedikit kepada pendidikan dibandingkan dengan laki-laki serta beberapa budaya tradisional tertentu yang mengurangi kesempatan perempuan untuk bekerja dan menjadi maju.

Kaum muda dan Hak atas pekerjaan

14. Akses terhadap suatu pekerjaan perdana merupakan suatu kesempatan untuk kemandirian ekonomi dan dalam banyak hal berarti suatu cara untuk lepas dari kemisikinan. Kaum muda, khsusnya kaum perempuan muda, biasanya menemui kesulitan yang besar dalam mendapatkan pekerjaan awal. Kebijakan nasional yang berkaitan dengan penyediaan pendidikan dan pelatihan kejuruan yang baik harus disahkan dan diterapkan untuk meningkatkan dan mendukung akses terhadap kesempatan kerja bagi kaum muda, khususnya perempuan muda.

Pekerja Anak-Anak dan Hak Atas Pekerjaan

15. Perlindungan terhadap anak diatur dalam pasal 10 Kovenan. Komite berpendapat dalam komentar umum nomor 14 (2000) dan khususnya paragraf 22 dan 23 tentang hak kesehatan anak, dan menekankan pentingnya untuk melindungi anak dari segala bentuk pekerjaan yang akan mengganggu perkembangan mereka atau kesehatan fisik dan mental mereka. Komite menegaskan kembali pentingnya melindungi anak-anak dari eksploitasi ekonomi, sehingga memungkinkan mereka untuk mencapai perkembangan penuh serta mendapatkan pendidikan teknis dan kejuruan seperti dinyatakan dalam pasal 6 ayat 2. komite juga berpendapat dalam komentar umumnya nomor 13 (1999), khususnya tentang definisi pendidikan teknis dan kejuruan (paragraf 15 dan 16) sebagai suatu komponen dari pendidikan umum. Beberapa instrumen hak asasi manusia internasional menetapkan tentang hal ini setelah ICESCR, seperti misalnya Konvensi hak anak, yang secara tegas mengakui pentingnya melindungi anak-anak dan kaum muda dari segala bentuk eksploitasi ekonomi atau kerja paksa.[87]

86. Lihat komentar umum nomor 16 (2005) pada pasal3: kesetaraan hak antara laki-laki dan perempuan dalam pemenuhan semua hak-hak ekonomi,sosial dan budaya, paragraf 23-25.
87. Lihat Konvensi Hak Anak, 1989, pasal 32 ayat 1, tercermin dalam paragraf pendahuluan kedua dari Protokol Opsional dari Konvensi Hak Anak tentang Penjualan Anak, Prostitusi Anak dan Pornografi Anak. Lihat juga pasal 3 ayat 1 dari protokol tersebut tentang kerja paksa.

Orang Lanjut Usia dan Hak Atas Pekerjaan

16. Komite menyatakan dalam komentar umumnya nomor 6 (1995) tentang hak-hak ekonomi, sosial dan budaya dari para lanjut usia dan terutama tentang pentingnya mengambil tindakan-tindakan untuk mencegah adanya diskriminasi atas dasar usia dalam pekerjaan.[89]

Difabel dan Hak Atas Pekerjaan

17. Komite berpendapat tentang prinsip non diskriminasi dalam akses terhadap pekerjaan oleh para difabel yang dimuat dalam komentar umumnya nomor 5 (1994) tentang orang-orang yang memiliki difabilitas. "Hak setiap orang atas kesempatan untuk mendapatkan perikehidupan dengan melakukan pekerjaan yang dipilih atau diterimanya secara bebas" tidak akan terealisasikan jika kesempatan yang sebenarnya bagi para pekerja difabel hanya terbuka untuk pekerjaan yang dilakukan dalam suatu 'Fasilitas yang tertutup' dengan kondisi-kondisi yang di bawah standar.[101] Negara penandatangan harus mengambil tindakan yang memungkinkan para difabel untuk mendapatkan serta mempertahankan pekerjaan yang layak serta untuk berkembang dalam bidang pekerjaan mereka, sehingga dengan demikian memfasilitasi integrasi dan reintegrasi mereka dalam masyarakat.[90]

Pekerja Migran dan Hak Atas Pekerjaan

18. Prinsip non diskriminasi seperti diatur dalam pasal 2.2 Kovenan serta dalam pasal 7 Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-hak Semua Pekerja Migran dan Anggota Keluarga Mereka harus berlaku dalam kaitannya dengan kesempatan bekerja bagi para pekerja migran dan keluarga mereka. Dalam hal ini Komite menggaris bawahin pentingnya rencana-rencana kerja nasional untuk dirancang dengan menghormati dan mempromosikan prinsip-prinsip tersebut melalui segala tindakan yang sesuai, baik legislatif maupun tindakan lainnya.

III. KEWAJIBAN-KEWAJIBAN NEGARA PENANDATANGAN

Kewajiban-Kewajiban Hukum Umum

19. Kewajiban utama dari negara penandatangan adalah untuk memastikan adanya realisasi progresif dalam pelaksanaan hak atas pekerjaan. Oleh karenanya negara penandatangan harus secepat mungkin mengesahkan atau melaksanakan tindakan-tindakan yang ditujukan untuk mencapai adanya keadaan tanpa pengangguran. Meskipun Kovenan memberikan ketentuan tentang realisasi progresif dan menyadari adanya hambatan yang dikarenakan adanya keterbatasan sumber daya tersedia, tetapi Kovenan juga membebankan kepada negara penandatangan berbagai kewajiban yang harus segera dilaksanakan.[91] negara-negara penandatangan memiliki kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan segera dalam kaitannya dengan hak atas pekerjaan, seperti kewajiban untuk "menjamin" bahwa hal ini akan segera dilaksanakan "tanpa adanya diskriminasi dalam segala bentuk" (pasal 2 ayat 2) serta kewajiban untuk "mengambil langkah-langkah" (pasal 2 ayat 1) menuju realisasi penuh dari pasal 6.[92] Langkah-langkah semacam itu haruslah dipertimbangkan de-

88. Lihat komentar umum nomor 6 (1995) tentang hak-hak ekonomi, sosial dan budaya dari para lanjut usia, paragraf 22 (dan paragraf 24 tentang masa pensiun).
89. Lihat komentar umum nomor 5 (1994) tentan difabel, termasuk referensi-referensi lain dalam paragraf 20-24.
90. Lihat Konvensi ILO nomor 159 tentang Rehabilitasi dan Pekerjaan Kejuruan (orang difabel), 1983. lihat pasal 1 ayat 2, tentang akses terhadap pekerjaan. Lihat juga Ketentuan-Ketentuan Standar tentang Penyamaan Kesempatan Bagi Difabel, yang diumumkan oleh Sidang Umum dalam resolusinya nomor 48/96 tanggal 20 desember 1993.
91. Lihat komentar umum nomor 3 (1990) tentang sifat-sifat kewajiban negara penandatangan, paragraf 1.
92. *Ibid*., paragraf 2.

ngan matang, kongkrit dan diarahkan menuju realisasi penuh dari hak atas pekerjaan.

20. Kenyataan bahwa realisasi hak atas pekerjaan bersifat progresif dan dilaksanakan dalam suatu jangka waktu tertentu tidak bisa diartikan bahwa hal tersebut mengurangi kewajiban-kewajiban negara penandatangan dari semua muatan yang berarti.[93] Hal ini berarti bahwa negara-negara penandatangan memiliki suatu kewajiban yang khusus dan berkelanjutan "untuk bergerak sesegera dan seefektif mungkin" menuju realisasi penuh dari pasal 6.

21. Sebagaimana halnya dengan hak-hak lain dalam Kovenan, tindakan-tindakan yang bersifat retrogresif secara prinsip tidak bisa diambil dalam hal hak atas pekerjaan. Jika suatu langkah retrogresif sengaja dilakukan, maka negara penandatangan memiliki beban untuk membuktikan bahwa tindakan-tindakan tersebut dilakukan setelah melalui pertimbangan atas semua alternatif yang ada serta bahwa tindakan tersebut memiliki justifikasi dalam kaitannya dengan keseluruhan hak yang diatur dalam Kovenan dalam konteks pendayagunaan penuh dari sumber daya yang dimiliki oleh negara penandatangan.[94]

22. Seperti semua hak asasi manusia, hak atas pekerjaan memberikan tiga tipe atau tingkatan kewajiban kepada negara penandatangan: *kewajiban* untuk *menghormati, melindungi,* dan *memenuhi*. Kewajiban untuk *menghormati* hak atas pekerjaan mewajibkan negara penandatangan untuk tidak mencampuri baik langsung atau tidak langsung dengan pemenuhan dari hak tersebut. Kewajiban *melindungi* mengharuskan negara penandatangan untuk mengambil tindakan yang mencegah pihak ketiga mengganggu atau mencampuri pemenuhan hak atas pekerjaan. Kewajiban untuk *memenuhi* termasuk kewajiban untuk memberikan, memfasilitasi dan mempromosikan hak tersebut. Hal ini berarti bahwa negara penandatangan harus mengadakan mekanisme-mekanisme legislatif, administratif, anggaran, yudisial dan mekanisme lain yang dibutuhkan untuk menjamin adanya realisasi penuh dari hak atas pekerjaan.

Kewajiban-kewajiban Hukum Khusus

23. Negara penandatangan memiliki kewajiban untuk menghormati hak atas pekerjaan dengan cara, antara lain, melarang adanya kerja paksa atau kerja wajib dan tidak menghapuskan atau membatasi akses yang sama kepada pekerjaan yang layak bagi semua orang, khususnya individu-individu dan kelompok yang kurang beruntung dan termarjinalisasi, termasuk tawanan atau orang tahanan,[95] anggota kaum minoritas dan pekerja migran. Khususnya, negara penandatangan diikat oleh suatu kewajiban untuk menghormati hak perempuan dan kaum muda untuk mendapat akses kepada pekerjaan yang layak dan oleh sebab itu memiliki kewajiban untuk mengambil tindakan-tindakan dalam memerangi diskriminasi serta untuk meningkatkan adanya akses dan kesempatan yang sama.

24. Dalam hal kewajiban negara-negara penandatangan berkaitan dengan pekerjaan anak sebagaimana diatur dalam pasal 10 Kovenan, negara penandatangan harus mengambil langkah-langkah efektif, khususnya tindakan-tindakan legislatif, untuk melarang pekerja anak di bawah umur 16 tahun. Lebih lanjut, negara penandatangan harus melarang segala bentuk eksploitasi ekonomi dan kerja paksa

93. *Ibid*., paragraf 9.
94. *Ibid*., paragraf 9.
95. Jika ditawarkan atas dasar sukarela. Tentang masalah kerja untuk para tawanan, lihat juga Aturan-Aturan Minimum Standar tentang Perlakuan Terhadap Tawanan serta pasal 2 Konvensi ILO (nomor 29) tentang Kerja Paksa atau Kerja Wajib.

anak-anak.[96] Negara penandatangan harus melaksanakan langkah-langkah efektif untuk menjamin bahwa larangan pekerja anak akan dipatuhi secara penuh.[97]

25. Kewajiban untuk *melindungi* hak atas pekerjaan termasuk, antara lain, tugas negara penandatangan untuk menetapkan peraturan atau untuk mengambil langkah-langkah lain yang menjamin adanya akses yang setara kepada pekerjaan dan pelatihan serta untuk memastikan bahwa langkah-langkah swastanisasi tidak akan mengurangi hak-hak para pekerja. Langkah-langkah khusus yang dilakukan untuk meningkatkan seleksibilitas bursa tenaga kerja tidak boleh menjadikan pekerjaan menjadi tidak stabil atau mengurangi perlindungan sosial dari para pekerja. Kewajiban untuk melindungi hak atas pekerjaan termasuk tanggung jawab negara penandatangan untuk melarang adanya kerja paksa atau kerja wajib oleh para pelaku non negara.

26. Negara penandatangan wajib untuk *memenuhi* (*mengadakan*) hak atas pekerjaan ketika individu-individu atau kelompok tidak mampu, karena alasan-alasan yang berada di luar kuasa mereka, untuk merealisasikan hak itu sendiri dengan sarana-sarana yang mereka miliki. Kewajiban ini termasuk, antara lain, kewajiban untuk mengatur hak atas pekerjaan dalam sistem hukum nasional serta untuk mengesahkan suatu kebijakan nasional tentang hak atas pekerjaan demikian juga suatu rencana yang terinci untuk realisasinya. Hak atas pekerjaan membutuhkan adanya perancangan dan penerapan oleh negara-negara penandatangan suatu kebijakan ketenagakerjaan dengan tujuan untuk "mendorong pertumbuhan ekonomi dan pembangunan, meningkatkan taraf hidup, memenuhi persyaratan-persyaratan sumber daya manusia serta mengatasi permasalahan pengangguran dan pekerja di bawah umur".[98] Dalam konteks inilah maka tindakan-tindakan yang efektif yang harus diambil oleh negara penandatangan untuk meningkatkan alokasi sumber daya untuk mengurangi tingkat pengangguran, khususnya di kalangan perempuan, serta kaum yang kurang beruntung dan termarjinalisasi. Komite menekankan perlunya pembentukan suatu mekanisme kompensasi jika terjadi hilangnya pekerjaan, demikian juga kewajiban untuk mengambil tindakan dalam pembentukan layanan-layanan ketenagakerjaan (swasta atau publik) pada skala nasional dan lokal.[99] Lebih jauh lagi, kewajiban untuk memenuhi (mengadakan) hak atas pekerjaan termasuk penerapan rencana-rencana untuk memerangi pengangguran oleh negara penandatangan.[100]

27. Kewajiban untuk memenuhi (memfasilitasi) hak atas pekerjaan mewajibkan negara penandatangan, antara lain, untuk mengambil langkah-langkah positif yang memungkinkan dan membantu individu untuk menikmati hak atas pekerjan serta untuk menerapkan rencana-rencana pendidikan tekniks dan kejuruan untuk memfasilitasi akses terhadap pekerjaan.

28. Kewajiban untuk memenuhi (meningkatkan) hak atas pekerjaan mewajibakn negara penandatangan untuk melaksanakan, sebagai misal, program-program yang bersifat penyuluhan dan informasional untuk meningkatkan kesadaran publik tentang hak atas pekerjaan.

96. Lihat Konvensi Hak Anak, pasal 31 ayat 1.
97. Lihat Konvensi ILO tentang Bentuk-Bentuk Terburuk Perburuhan Anak, pasal 2 ayat 7, serta komentar umum Komite nomor 13 tentang Hak Atas Pendidikan.
98. Lihat Konvensi ILO nomor 122 tentang Kebijakan Tenaga Kerja, 1964, pasal 1 ayat 1.
99. Lihat Konvensi ILO nomor 88 tentang Organisasi dari Layanan Ketenagakerjaan, 1948.
100. Lihat Konvensi ILO nomor 88 dan, selaras dengan itu, Konvensi ILO nomor 2 tentang Pengangguran, 1919. lihat juga Konvensi ILO nomor 168 tentang Peningkatan Bidang Ketenagakerjaan dan Perlindungan dari Pengangguran, 1988.

Kewajiban-kewajiban Internasional

29. Dalam komentar umumnya nomor 3 (1990) Komite memberikan perhatian kepada semua negara penandatangan untuk mengambil langkah-langkah baik melalui individual maupun melalui bantuan dan kerjasama internasional, khususnya di bidang ekonomi dan teknis, menuju realisasi penuh dari hak-hak yang diakui dalam Kovenan. Dalam semangat pasal 56 dari Piagam Persatuan Bangsa-Bangsa serta ketentuan – ketentuan khusus dalam Kovenan (pasal 2.1, 6, 22 dan 23), negara penandatangan harus mengakui peran utama dari kerjasama internasional serta memenuhi komitmen mereka untuk bertindak baik secara bersama-sama maupun sendiri untuk mencapai adanya realisasi penuh dari hak atas pekerjaan. Negara penandatangan harus, melalui perjanjian internasional, jika memungkinkan, memastikan bahwa hak atas pekerjaan sebagaimana diatur pasal 6,7 dan 8 dari Kovenan harus diberikan perhatian yang selayaknya.

30. Untuk memenuhi kewajiban-kewajiban internasional mereka dalam kaitannya dengan pasal 6, negara penandatangan harus berusaha untuk mempromosikan hak atas pekerjaan di negara lain demikian juga dalam negoisasi-negoisasi bilateral dan multilateral. Dalam negoisasi-negoisasi dengan lembaga – lembaga keuangan internasional, negara penandatangan harus memastikan adanya perlindungan terhadap hak atas pekerjaan dari populasi mereka. Negara – negara penandatangan yang merupakan anggota dari lembaga keuangan internasional, khususnya Dana Moneter Internasional, Bank Dunia dan Bank – Bank Pembanguan Regional, harus memberikan perhatian yang lebih terhadap perlindungan hak atas pekerjaan dalam mempengaruhi kebijakan-kebijakan peminjaman, perjanjian-perjanjian kredit, program-program penyesuaian struktural dan tindakan-tindakan internasional lain dari lembaga ini. Strategi-strategi, program dan kebijakan yang dilaksanakan oleh negara – negara penandatangan dalam hal program penyesuaian struktural tidak boleh menganggu kewajiban inti mereka dalam hal hak atas pekerjaan serta memiliki dampak negatif terhadap hak atas pekerjaan bagi kaum perempuan, kaum muda dan individu-individu serta kelompok yang kurang beruntung dan termarjinallisasi.

Kewajiban-kewajiban utama

31. Dalam komentar umum nomor 3 (1990) Komite sepakat bahwa negara-negara penandatangan memiliki suatu kewajiban utama untuk memastikan adanya pemenuhan tingkat esensial minimum dari setiap hak yang diatur dalam Kovenan. Dalam konteks pasal 6, "Kewajiban utama ini" mencakup kewajiban untuk menjamin adanya non diskriminasi dan perlindungan yang setara atas pekerjaan. Diskriminasi dalam hal pekerjaan mencakup berbagai macam pelanggaran yang berpengaruh negatif pada semua tahap kehidupan, sejak dari pendidikan dasar sampai masa pensiun, dan bisa memiliki dampak yang cukup signifikan terhadap situasi kerja dari individu-individu dan kelompok. Oleh karena itu, kewajiban-kewajiban utama ini mencakup setidaknya persyaratan-persyaratan berikut ini:
    (a) Untuk menjamin hak atas akses terhadap pekerjaan, khususnya bagi individu dan kelompok-kelompok yang kurang beruntung dan termarjinallisasi, yang memungkinkan mereka untuk menjalani hidup yang bermartabat;
    (b) Untuk menghindari tindakan-tindakan yang berakibat menimbulkan diskriminasi dan perlakuan yang tidak setara di sektor swasta dan publik terhadap individu dan kelompok-kelompok yang kurang beruntung dan termarjinallisasi atau yang berakibat memperlemah mekanisme perlindungan terhadap individu dan kelompok semacam itu;

(c) Untuk mengesahkan dan menerapkan suatu strategi dan rencana aksi bidang tenaga kerja yang didasarkan pada serta mengatur mengenai permasalahan dari semua pekerja yang dilandaskan pada proses partisipatif dan transparan yang mencakup organisasi-organisasi pengusaha dan buruh. Strategi dan rencana aksi bidang tenaga kerja tersebut terutama harus di arahkan pada individu dan kelompok-kelompok yang kurang beruntung dan termarjinallisasi serta mencakup indikator-indikator dan tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur dan meninjau secara periodik kemajuan dari hak atas pekerjaan.

IV. PELANGGARAN-PELANGGARAN

32. Suatu pembedaan harus diberikan antara ketidakmampuan dan ketidakmauan negara penandatangan untuk mematuhi kewajiban-kewajiban mereka sesuai dengan pasal 6. Hal ini berkaitan dengan pasal 6 ayat 1 yang menjamin hak setiap orang atas kesempatan untuk mendapatkan perikehidupan dengan cara bekerja yang dia pilih atau dia terima dengan bebas, serta pasal 2 ayat 1 yang memberikan kewajiban bagi setiap negara penandatangan untuk melakukan semua tindakan yang diperlukan "sampai batas maksimum dari sumber daya yang dimilikinya". Kewajiban-kewajiban negara penandatangan harus dipahami dari sudut pandang 2 pasal ini. Negara penandatangan yang tidak mau untuk menggunakan semaksimal mungkin sumber daya yang mereka miliki untuk realisasi hak atas pekerjaan adalah melanggar kewajiban mereka sesuai pasal 6. Meski demikian, adanya keterbatasan sumber daya mungkin menjelaskan kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh suatu negara penandatangan dalam menjamin secara penuh hak atas pekerjaan, dengan catatan bahwa negara penandatangan tersebut membuktikan bahwa ia telah menggunakan semua sumber daya yang bisa dipakainya untuk memenuhi, sebagai suatu prioritas, kewajiban-kewajiban yang dijelaskan di atas. Pelanggaran terhadap hak atas pekerjaan bisa terjadi melalui tindakan langsung dari negara atau lembaga-lembaga negara, atau melalui kurangnya tindakan yang diperlukan untuk meningkatkan jumlah pekerjaan. Pelanggaran melalui *tindak kelalaian* terjadi, misalnya, ketika suatu negara penandatangan tidak mengatur mengenai aktivitas individu-individu atau kelompok untuk mencegah mereka menghalangi hak dari orang lain untuk bekerja. Pelanggaran melalui *tindakan-tindakan perbuatan* termasuk kerja paksa; penolakan atau penundaan secara forum formal dari peraturan yang diperlukan untuk adanya pemenuhan yang berkelanjutan dari hak atas pekerjaan; penghapusan akses terhadap pekerjaan dari individu atau kelompok-kelompok tertentu, baik apakah diskriminasi itu di dasarkan pada peraturan atau praktek; serta pengesahan peraturan atau kewajiban-kewajiban yang secara terang-terangan tidak sesuai dengan kewajiban-kewajiban internasional dalam hal hak atas pekerjaan.

Pelanggaran-Pelanggaran Terhadap Kewajiban Untuk Menghormati

33. Pelanggaran terhadapa kewajiban untuk menghormati hak atas pekerjaan termasuk hukum-hukum, kebijakan dan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan standar-standar yang disebutkan dalam pasal 6 Kovenan. Secara khusus, segala diskriminasi dalam hal akses kepada bursa tenaga kerja atau akses kepada cara dan sarana untuk mendapatkan pekerjaan berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, usia, agama, pandangan politik atau pandangan lainnya, asal-usul negara atau sosial, kekayaan, kelahiran atau situasi-situasi lain dengan tujuan untuk mengurangi adanya pemenuhan yang setara atau pelaksanaan yang setara dari hak-hak ekonomi, sosial dan budaya sehingga merupakan suatu pelanggaran dari Kovenan. Prinsip non diskriminasi sebagaimana dimuat dalam pasal 2 ayat 2 Kovenan harus segera diterapkan dan bukanlah subyek dari penerapan progresif ataupun tidak tergantung pada sumber daya yang dimiliki. Hal ini harus bisa diterapkan secara

langsung dalam semua aspek hak atas pekerjaan. Kegagalan dari negara – negara penandatangan untuk memasukkan hak atas pekerjaan sebagai bahan pertimbangan ketika melakukan perjanjian-perjanjian bilateral atau multilateral dengan negara lain, organisasi-organisasi internasional serta pihak-pihak lain seperti misalnya lembaga-lembaga multinasional merupakan suatu pelanggaran dari kewajiban mereka menghormati untuk hak atas pekerjaan.

33. Pelanggaran terhadapa kewajiban untuk menghormati hak atas pekerjaan termasuk hukum-hukum, kebijakan dan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan standar-standar yang disebutkan dalam pasal 6 Kovenan. Secara khusus, segala diskriminasi dalam hal akses kepada bursa tenaga kerja atau akses kepada cara dan sarana untuk mendapatkan pekerjaan berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, usia, agama, pandangan politik atau pandangan lainnya, asal-usul negara atau sosial, kekayaan, kelahiran atau situasi-situasi lain dengan tujuan untuk mengurangi adanya pemenuhan yang setara atau pelaksanaan yang setara dari hak-hak ekonomi, sosial dan budaya sehingga merupakan suatu pelanggaran dari Kovenan. Prinsip non diskriminasi sebagaimana dimuat dalam pasal 2 ayat 2 Kovenan harus segera diterapkan dan bukanlah subyek dari penerapan progresif ataupun tidak tergantung pada sumber daya yang dimiliki. Hal ini harus bisa diterapkan secara langsung dalam semua aspek hak atas pekerjaan. Kegagalan dari negara – negara penandatangan untuk memasukkan hak atas pekerjaan sebagai bahan pertimbangan ketika melakukan perjanjian-perjanjian bilateral atau multilateral dengan negara lain, organisasi-organisasi internasional serta pihak-pihak lain seperti misalnya lembaga-lembaga multinasional merupakan suatu pelanggaran dari kewajiban mereka menghormati untuk hak atas pekerjaan.

34. Sebagaimana dengan semua hak-hak yang diatur dalam Kovenan, terdapat suatu pendapat yang tegas yang menyatakan bahwa tindakan-tindakan retrogresif yang diambil dalam kaitannya dengan hak atas pekerjaan adalah dilarang. Tindakan-tindakan retrogresif ini termasuk, antara lain, peniadaan akses terhadap pekerjaan dari individu atau kelompok-kelompok tertentu, baik apakah diskriminasi semacam itu didasarkan pada peraturan atau praktek, pembatalan atau penundaan peraturan yang diperlukan yang untuk pelaksanaan hak atas pekerjaan atau pengesahan hukum atau kebijakan yang secara terang-terangan tidak sesuai dengan kewajiban-kewajiban hukum internasional berkaitan dengan hak atas pekerjaan. Suatu contoh dari hal tersebut adalah kelembagaan kerja paksa atau pembatalan peraturan yang melindungi pekerja dari pemecatan yang semena-mena. Tindakan-tindakan semacam itu merupakan suatu pelanggaran dari kewajiban negara-negara penandatangan dalam hal hak atas pekerjaan.

Pelanggaran-Pelanggaran Terhadap Kewajiban Untuk Melindungi

35. Pelanggaran dari kewajiban untuk melindungi timbul dari kegagalan negara penandatangan untuk mengambil semua langkah yang diperlukan dalam melindungi setiap orang dalam yuristiksi mereka dari pelanggaran hak atas pekerjaan yang dilakukan oleh pihak ketiga. Hal ini termasuk kelalaian-kelalaian seperti misalnya kegagalan untuk mengatur aktivitasi individu, kelompok atau perusahaan-perusahaan sehingga mencegah mereka melanggar hak atas pekerjaan dari orang lain; atau kegagalan untuk melindungi pekerja dari pemecatan semena-mena.

Pelanggaran-Pelanggaran Terhadap Kewajiban Untuk Memenuhi

36. Pelanggaran-pelanggaran terhadap kewajiban untuk memenuhi terjadi melalui kegagalan negara penandatangan untuk mengambil semua langkah yang diperlukan untuk memastikan realisasi dari

hak atas pekerjaan. Contoh-contoh dalam hal ini termasuk kegagalan untuk menetapkan atau menerapkan suatu kebijakan ketenagakerjaan nasional yang dirancang untuk menjamin hak atas pekerjaan bagi setiap orang; anggaran yang tidak mencukupi atau misalokasi dana-dana publik yang berakibat timbulnya tidak terpenuhinya atas hak atas pekerjaan dari individu atau kelompok, khususnya mereka yang kurang beruntung dan termarjinallisasi; kegagalan untuk memantau realisasi hak atas pekerjaan pada skala nasional, misalnya, dengan cara mengidentifikasi indikator dan tolok-tolok ukur hak atas pekerjaan; serta kegagalan untuk melaksanakan program-program pelatihan teknis dan kejuruan.

V. PENERAPAN PADA SKALA NASIONAL

37. Sesuai dengan pasal 2 ayat 1 Kovenan, negara penandatangan diharuskan untuk mendayagunakan "semua sarana yang sesuai, termasuk khususnya pengesahan tindakan-tindakan legislatif" untuk menerapkan kewajiban-kewajiban Kovenan mereka. Setiap negara penandatangan memiliki suatu marjin kebijakan dalam memetakan tindakan mana yang paling sesuai dengan keadaan – keadaan khusus mereka. Meski demikian Kovenan secara tegas memberikan suatu tugas kepada setiap negara penandatangan untuk mengambil langkah-langkah apapun yang diperlukan untuk memastikan bahwa setiap orang terlindungi dari pengangguran dan ketidakpastian kerja serta bisa menikmati hak atas pekerjaan sesegera mungkin.

Peraturan, Strategi dan Kebijakan-Kebijakan

38. Negara penandatangan harus mempertimbangkan penetapan tindakan-tindakan legislatif khusus untuk penerapan hak atas pekerjaan. Tindakan-tindakan legislatif tersebut harus (a) membentuk suatu mekanisme nasional untuk memantau penerapan dari strategi dan rencana-rencana aksi nasional di bidang tenaga kerja dan (b) memuat ketentuan-ketentuan mengenai sasaran-sasaran numerik dan suatu kerangka waktu untuk pelaksanaan. Tindakan-tindakan tersebut juga harus memberikan (c) sarana untuk memastikan adanya kepatuhan terhadap tolok-tolok ukur yang disusun pada skala nasional dan (d) keterlibatan masyarakat sipil, termasuk para pakar di bidang perburuhan, sektor swasta dan organisasi-organisasi internasional. Dalam memantau kemajuan realisasi dari hak atas pekerjaan, negara penandatangan harus mengidentifikasi faktor-faktor dan kesulitan-kesulitan yang akan mempengaruhi pemenuhan dari kewajiban-kewajiban mereka.

39. Posisi tawar kolektif adalah suatu sarana yang memiliki arti penting yang fundamental dalam penyusunan kebijakan-kebijakan ketenagakerjaan.

40. Jika terdapat permintaan dari negara-negara penandatangan, maka lembaga-lembaga dan program-program Persatuan Bangsa-Bangsa harus membantu dalam menyusun serta meninjau peraturan yang relevan. Lembaga ILO, misalnya, memilliki pengalaman dan pengetahuan yang akumulatif yang cukup tentang peraturan dalam bidang ketengakerjaan.

41. Negara-negara penandatangan harus mengesahkan suatu strategi nasional yang di dasarkan pada prinsip-prinsip hak asasi manusia yang ditujukan untuk menjamin pekerjaan tetap bagi semua secara progretif. Strategi nasional semacam itu juga membebankan suatu prasyarat untuk mengidentifikasi sumber daya yang dimiliki oleh negara-negara penandatangan untuk mencapai tujuan-tujuan mereka demikian juga cara-cara yang paling efektif secara biaya dalam menggunakannya. Penyusuanan dan penerapan suatu strategi ketenagakerjaan nasional harus dikaitkan secara keselurahan

dengan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dari kelompok-kelompok yang berkepentingan. Hak dari individu dan kelompok-kelompok untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan haruslah merupakan suatu bagian integral dari semua kebijakan, program dan strategi-strategi yang dimaksudkan untuk menerapkan kewajiban-kewajiban dari negara penandatangan sesuai dengan pasal 6. Peningkatan di bidang ketenagakerjaan juga membutuhkan keterlibatan efektif dari masyarakat dan, lebih khusus lagi, dari asosiasi-asosiasi usaha untuk perlindungan dan promosi hak dari pekerja serta serikat buruh untuk definisi prioritas, pengambilan keputusan, perencanaan, penerapan dan evaluasi dari strategi untuk meningkatkan bidang ketenagakerjaan.

42. Untuk meciptakan kondisi-kondisi yang mendukung terhadap pemenuhan hak atas pekerjaan, negara-negara penandatangan harus juga mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan untuk memastikan bahwa sektor-sektor swasta dan publik mencerminkan adanya kesadaran atas hak atas pekerjaan dalam aktivitas-aktivitas mereka.

43. Strategi ketenagakerjaan nasional harus memberikan perhatian khusus terhadap pentingnya penghapusan diskriminasi dalam akses terhadap pekerjaan. Strategi tersebut harus memastikan adanya akses yang sama kepada sumber daya-sumber daya ekonomi serta pelatihan-pelatihan teknis dan kejuruan, khususnya bagi perempuan, individu dan kelompok-kelompok yang kurang beruntung dan termarjinallisasi, serta harus menghormati dan melindungi pekerjaan-pekerjaan mandiri demikian juga dengan pekerjaan dengan upah yang memungkinkan para pekerja dan anggota keluarga mereka untuk menikmati suatu standar kehidupan yang layak sebagaimana diatur dalam pasal 7 (a) (ii) dari Kovenan.[101]

44. Negara penandatangan harus mengembangkan serta mejaga mekanisme-mekanisme untuk memantau kemajuan menuju realisasi dari hak untuk memilih atau menerima pekerjaan secara bebas, mengidentifikasi faktor-faktor dan kesulitan yang mempengaruhi tingkat kepatuhan, tingkat pelaksanaan dari kewajiban-kewajiban mereka serta untuk memfasilitasi penetapan tindakan-tindakan legislatif dan administratif korektif, termasuk tindakan-tindakan untuk melaksanakan kewajiban mereka sesuai pasal 2.1 dan pasal 23 Kovenan.

Indikator-Indikator dan Tolok Ukur

45. Suatu strategi ketenagakerjaan nasional harus mendefinisikan indikator-indikator tentang hak atas pekerjaan. Indikator-indikator tersebut harus dirancang untuk memantau secara efektif, pada skala nasional, tingkat kepatuhan negara penandatangan terhadap kewajiban-kewajiban mereka sesuai dengan pasal 6 serta harus di dasarkan pada indikator-indikator ILO seperti misalnya tingkat pengangguran, pekerja bawah umur dan rasio antara pekerjaan formal dengan informal. Indikator-indikator yang disusun oleh ILO yang berlaku untuk persiapan statistik-statistik perburuhan mungkin bisa berguna dalam perancangan suatu rencana ketenagakerjaan nasional.[102]

46. Setelah mengidentifikasi indikator-indikator yang sesuai dari hak atas pekerjaan, negara penandatangan kemudian diajak untuk menentukan tolok-tolok ukur nasional yang sesuai dalam kaitannya dengan setiap indikator. Pada saat prosedur pelaporan periodik, Komite akan melakukan suatu proses pembahasan dengan negara penandatangan. Hal ini berisikan pembahasan bersama oleh negara

101. Lihat komentar umum nomor 12 (1999) tentang hak atas pangan yang layak, paragraf 26.
102. Lihat Konvensi ILO nomor 160 tentang Statistik Perburuhan, khususnya pasal 1 dan 2.

penandatangan dan Komite mengenai indikator dan tolok-tolok ukur nasional yang kemudian akan memberikan tujuan-tujuan yang harus dicapai pada masa pelaporan berikutnya. Dalam jangka waktu lima tahun kemudian negara penandatangan akan menggunakan tolok-tolok ukur nasional ini untuk membantu memantau penarapannya dalam hak atas pekerjaan. Kemudian, pada masa proses pelaporan selanjutnya, negara penandatangan dan Komite akan mempertimbangkan apakah tolok-tolok ukur nasional tersebut telah tercapai serta alasan dari kesulitan-kesulitan yang mungkin dihadapi. Selanjutnya, ketika menetapkan tolok-tolok ukur serta menyiapkan laporan mereka negara-negara penandatangan harus memdaya gunakan layanan-layanan informasi dan panduan yang ektensif dari lembaga – lembaga spesialis dalam hal pengumpulan dan pembilahan data.

Mekanisme Penyelesaian dan Akuntabilitas

47. Semua orang atau kelompok yang merupakan korban pelanggaran dari hak atas pekerjaan harus memiliki akses kepada mekanisme penyelesaian yudisial atau mekanisme lainnya pada skala nasional. Pada skala nasional, serikat-serikat Buruh dan komisi hak asasi manusia harus memainkan suatu peran penting dalam mempertahankan hak atas pekerjaan. Semua korban dari pelanggaran-pelanggaran semacam itu berhak untuk mendapatkan penyelesaian yang layak, yang mungkin bisa berbentuk restitusi, kompensasi, ganti kerugian atau adanya jaminan bahwa hal tersebut tidak akan terulang kembali. Dimasukkannya instrumen-instrumen internasional yang mengatur mengenai hak atas pekerjaan ke dalam sistem hukum nasional, khususnya Konvensi-Konvensi ILO yang berkaitan, akan memperkuat efektivitas dari tindakan-tindakan yang diambil untuk menjamin adanya hak atas pekerjaan dan hal tersebut sangat di dukung. Dimasukkannya instrumen-instrumen internasional yang mengatur mengenai hak atas pekerjaan ke dalam sistem hukum nasional, atau pengakuan atas bisa diterapkannya instrumen-instrumen tersebut secara langsung, akan meningkatkan secara signifikan cakupan dan efektivitas dari tindakan-tindakan penyelesaian dan hal ini di dukung untuk diterapkan pada semua perkara. Dengan demikian maka pengadilan akan diberikan kekuatan untuk menyidangkan pelanggaran-pelanggaran dari muatan inti hak atas pekerjaan dengan cara menerapkan secara langsung kewajiban-kewajiban yang diatur dalam Kovenan.