



U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT
WASHINGTON, DC 20410-2000

OFFICE OF FAIR HOUSING
AND EQUAL OPPORTUNITY

9 Februari 2011

MEMORANDUM UNTUK: Direktur Kantor FHEO
Direktur Regional FHEO

DARI: Sara K. Pratt, Wakil Asisten Sekretaris untuk Penegakan dan
Program

PERIHAL: Menilai Klaim Diskriminasi Perumahan terhadap Korban Kekerasan
Dalam Rumah Tangga menurut Undang-Undang Perumahan Adil
(Fair Housing Act/FHAct) dan Undang-Undang Kekerasan Terhadap
Wanita (Violence Against Women Act/VAWA)

I. Tujuan

Memorandum ini berisi panduan bagi kantor pusat dan staf lapangan Perumahan Adil dan Peluang Setara (Fair Housing and Equal Opportunity /FHEO) untuk mengevaluasi klaim yang diajukan korban kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) tentang diskriminasi penyediaan perumahan menurut Undang-Undang Perumahan Adil (Fair Housing Act/FHAct). Klaim tersebut umumnya didasarkan pada jenis kelamin, namun dapat juga melibatkan golongan lain yang dilindungi, terutama ras asal atau bangsa asal. Memorandum ini membahas teori legal di balik klaim tersebut dan berisi contoh-contoh kasus terbaru yang melibatkan tuduhan diskriminasi penyediaan perumahan terhadap korban KDRT. Memorandum ini juga menjelaskan bagaimana Undang-Undang Kekerasan Terhadap Wanita (Violence Against Women Act /VAWA)¹ melindungi korban kekerasan dalam rumah tangga dari pengusiran, penolakan penyediaan tempat tinggal, atau pemberhentian bantuan karena kekerasan yang dilakukan si penindas.

II. Latar Belakang

Mereka yang selamat dari KDRT sering kali mengalami diskriminasi dalam mendapatkan tempat tinggal karena memiliki riwayat kekerasan atau karena tindakan penindasnya. Kongres telah mengakui bahwa “[k]aum wanita dan keluarganya di seluruh negara ini mengalami diskriminasi, ditolak aksesnya, dan bahkan diusir dari perumahan umum dan perumahan bersubsidi karena status mereka sebagai korban KDRT.”² Dinas perumahan dan pemilik bangunan (landlord) mengusir

¹ Panduan ini merujuk ke UU Kekerasan Terhadap Wanita dan Reotorisasi Departemen Kehakiman tahun 2005 (VAWA 2005), yang mencakup ketentuan dalam Bab VI (“Peluang Perumahan dan Keselamatan untuk Wanita dan Anak-Anak yang Teraniaya”) yang berlaku pada program-program HUD. Versi VAWA yang asli, yang diberlakukan pada tahun 1994, tidak berlaku pada program-program HUD. Perhatikan juga bahwa HUD baru-baru ini menerbitkan Aturan Final VAWA (VAWA Final Rule). *Lihat* Program HUD: Perubahan Penyesuaian Undang-Undang Kekerasan Terhadap Wanita; Aturan Akhir, 75 Fed. Reg. 66246 (27 Oktober 2010).

² 42 U.S.C. § 14043e(3) (temuan yang dipublikasikan dalam Undang-Undang Kekerasan Terhadap Wanita). Perhatikan bahwa VAWA juga melindungi korban KDRT yang berjenis kelamin lelaki. *Lihat* HUD Programs: Violence Against Women Act Conforming Amendments; Final Rule, 75 Fed. Reg. 66246, 66251 (“VAWA 2005 melindungi kaum lelaki. Walaupun nama undang-undang ini hanya mencantumkan wanita, namun hakikat undang-undang jelas menyatakan bahwa perlindungannya tidak hanya berlaku bagi wanita saja.”)

korban berdasarkan kebijakan tidak ada toleransi terhadap kekerasan dengan argumen bahwa kekerasan yang dilakukan anggota keluarga, tamu, atau orang lain tersebut berada dalam "kendali" korban."³ Korban sering kali diusir setelah polisi berkali-kali menerima laporan insiden KDRT karena tuduhan gangguan kepada penghuni lain. Korban juga diusir karena kerusakan harta benda yang disebabkan penindasnya. Dalam banyak kasus tersebut, tindakan dinas perumahan malah menghukum korban karena kekerasan yang dialaminya. "Pengorbanan ganda" ini⁴ tidak adil dan, sebagaimana dijelaskan dalam panduan ini, dapat melanggar hukum.

Statistik menunjukkan bahwa korban KDRT sebagian besar adalah wanita.⁵ Diperkirakan sekitar 1,3 juta wanita menjadi korban kekerasan oleh mitra intimnya setiap tahun, dan sekitar 1 dari 4 wanita mengalami kekerasan mitra intim dalam hidupnya.⁶ Biro Statistik A.S. mendapati bahwa 85% korban KDRT adalah wanita.⁷ Pada tahun 2009, kemungkinan kaum wanita mengalami KDRT adalah sekitar lima kali lipat dari kaum pria.⁸ Dari statistik ini terlihat bahwa diskriminasi terhadap korban KDRT hampir selalu berarti diskriminasi terhadap wanita. Dengan demikian, korban KDRT yang ditolak mendapatkan tempat tinggal, diusir, atau tidak diberi bantuan karena adanya kekerasan di rumah mereka dapat memiliki alasan mengajukan pengaduan diskriminasi jenis kelamin menurut Undang-Undang Perumahan yang Adil (Fair Housing Act).⁹

Selain itu, sejumlah golongan terlindungi lainnya mengalami KDRT dalam jumlah yang tinggi dan tidak proporsional. Misalnya, kaum wanita Afrika-Amerika dan Pribumi Amerika mengalami tingkat KDRT yang lebih tinggi dibanding kaum wanita kulit putih. Kaum wanita kulit hitam mengalami kekerasan mitra intim dengan laju 35% lebih tinggi dibandingkan kaum wanita kulit putih.¹⁰ Kaum wanita Pribumi Amerika menjadi korban kejahatan kekerasan, termasuk pemerkosaan dan serangan seksual, dengan laju yang lebih dari dua kali lipat dibanding kelompok ras lainnya.¹¹ Wanita dengan bangsa asal tertentu dan wanita imigran juga mengalami KDRT dengan laju yang tidak seimbang.¹² Ini berarti bahwa korban KDRT juga dapat memiliki alasan tuntutan diskriminasi ras atau bangsa asal menurut UU Perumahan yang Adil.

³ Lihat 24 CFR § 5.100.

⁴ See Lenora M. Lapidus, *Doubly Victimized: Housing Discrimination Against Victims of Domestic Violence*, 11 J. GENDER, SOC. POL'Y & L. 377 (2003).

⁵ Kami mengakui bahwa kaum pria juga dapat mengalami KDRT. Namun, karena besarnya kesenjangan dalam jenis kelamin korban, dan karena banyak klaim FHAct yang akan didasarkan pada dampak kesenjangan KDRT terhadap wanita, kami menggunakan kata ganti feminin di seluruh panduan ini (ini berlaku bagi bahasa Inggris).

⁶ Pusat Pengendalian dan Pencegahan Penyakit, Pusat Nasional untuk Pencegahan dan Pengendalian Cedera, *Costs of Intimate Partner Violence Against Women in the United States* (2003).

⁷ Departemen Kehakiman A.S., Kantor Program Kehakiman, Biro Data Kriminal Statistik Kehakiman, *Intimate Partner Violence, 1993-2001* (2003).

⁸ Jennifer R. Truman & Michael R. Rand, Departemen Kehakiman A.S., *Criminal Victimization, 2009* (2010).

⁹ Kekerasan rumah tangga oleh mitra berjenis kelamin sama akan dianalisis dengan cara yang sama dan akan didasarkan pada jenis kelamin serta golongan terlindungi lainnya yang berlaku.

¹⁰ *Id.*, (Pengulangan referensi di atas)

¹¹ Steven W. Perry, Dept. Kehakiman A.S., NCJ 203097, *A Bureau of Justice Statistics Statistical Profile, 1992-2002: American Indians and Crime* (2004).

¹² Untuk statistik mengenai kelompok tertentu, lihat Komisi Asosiasi Ahli Hukum Amerika untuk Kekerasan dalam Rumah Tangga (American Bar Association Commission on Domestic Violence), Survei Statistik Terbaru (Survey of Recent Statistics) <http://new.abanet.org/domesticviolence/Pages/Statistics.aspx>.

III. Aturan “One Strike” HUD dan Undang-Undang Kekerasan Terhadap Wanita (VAWA)

Pada tahun 2001, Departemen ini mengeluarkan aturan yang memungkinkan dinas perumahan dan pemilik bangunan untuk mengusir penghuni karena aktivitas kriminal yang dilakukan oleh anggota keluarga atau tamunya, yang umum dikenal sebagai aturan “sekali pukul” (one strike).¹³ Aturan ini juga memungkinkan pemilik perumahan publik dan perumahan berbantuan Ayat 8 (Section 8) untuk mengakhiri sewa penghuni karena aktivitas kriminal yang dilakukan “penghuni, orang yang tinggal di rumah penghuni, tamu atau orang lain yang berada dalam kendali penghuni”¹⁴ yang “mengancam kesehatan, keselamatan, atau hak penghuni lain untuk menikmati tempat tersebut dengan tenang (termasuk staf pengelola properti yang tinggal di tempat tersebut); atau...mengancam kesehatan, keselamatan atau hak orang-orang yang tinggal di sekitar rumah penghuni untuk menikmati tempat tersebut dengan tenang”¹⁵ Kebijakan ini tampaknya membolehkan pengusiran wanita karena kekerasan yang dilakukan suaminya, pasangannya, atau tamunya. Namun, UU Kekerasan Terhadap Wanita dan UU Reotorisasi Departemen Kehakiman tahun 2005 (VAWA)¹⁶ melarang pengusiran tersebut di perumahan publik, program voucher, serta program berbasis proyek Ayat 8. VAWA melindungi korban KDRT, kekerasan dalam kencan, serangan seksual, dan penguntitan.¹⁷

VAWA mengatur bahwa kenyataan seseorang menjadi korban KDRT, kekerasan dalam kencan, atau korban penguntitan tidak dapat dijadikan alasan atas penolakan bantuan atau penolakan untuk disertakan dalam perumahan umum atau perumahan berbasis-penghuni Ayat 8 dan perumahan berbantuan dan berbasis proyek. Lebih jauh, insiden atau ancaman kekerasan tidak boleh dianggap sebagai pelanggaran sewa yang serius atau pelanggaran berulang atau sebagai “alasan kuat” lainnya untuk menghentikan bantuan, izin tinggal, atau hak untuk menghuni kepada korban kekerasan. Selain itu, VAWA melarang penghentian bantuan, izin tinggal atau hak menghuni berdasarkan aktivitas kriminal yang langsung berkaitan dengan KDRT, kekerasan dalam kencan, atau penguntitan, yang dilakukan oleh anggota keluarga penghuni atau tamu atau orang lain yang berada dalam kendali penghuni jika penghuni atau anggota keluarga penghuni adalah korban dari KDRT, kekerasan dalam kencan, atau penguntitan tersebut.¹⁸

¹³ Pemeriksaan dan Pengusiran untuk Penyalahgunaan Obat dan Kegiatan Kriminal Lainnya, 66 Fed. Reg. 28776 (24 Mei 2001) (mengubah 24 CFR pts. 5, 200, 247, 880, 884, 891, 960, 966, dan 982) (sering kali disebut sebagai aturan “sekali pukul”).

¹⁴ 24 CFR § 5.100.

¹⁵ 24 CFR § 5.859.

¹⁶ Pub. L. 109-162, 119 Stat. 2960 (2006). Untuk mengetahui aturan akhir Departemen Kehakiman tentang VAWA, lihat Program HUD: Perubahan Penyesuaian Undang-Undang Kekerasan Terhadap Wanita; Aturan Akhir, 75 Fed. Reg. 66246, 27 (mengubah 24 CFR pts. 5, 91, 880, 882, 883, 884, 886, 891, 903, 960, 966, 982, dan 983).

¹⁷ Setiap ketentuan ini diuraikan dalam VAWA serta regulasi HUD yang berkaitan. Lihat HUD Programs: Perubahan Penyesuaian Undang-Undang Kekerasan Terhadap Wanita; Aturan Akhir, 75 Fed. Reg. 66246, 66258.

¹⁸ Perhatikan pengecualian terhadap ketentuan ini pada 24 C.F.R. § 5.2005(d)(2), yang menyatakan bahwa VAWA tidak membatasi wewenang dinas perumahan umum (public housing agency - PHA), pemilik, atau agen pengelola untuk mengusir atau mengakhiri bantuan kepada seorang penghuni jika mereka dapat menunjukkan adanya ancaman nyata dan mendesak terhadap penghuni lain atau terhadap mereka yang dipekerjakan atau menyediakan layanan di properti tersebut jika penghuni tersebut tidak diberhentikan. Namun, pengecualian ini dibatasi oleh §5.2005(d)(3), yang menyatakan bahwa PHA, pemilik, atau agen pengelola dapat menghentikan bantuan hanya jika tidak ada tindakan lain yang dapat mengurangi atau menghilangkan ancaman tersebut. Tindakan lain mencakup pemindahan korban ke unit lain, melarang pelaku kekerasan agar tidak memasuki properti, menghubungi petugas penegak hukum untuk meningkatkan patroli polisi atau mengembangkan rencana lain untuk menjaga keamanan properti, atau mencari upaya hukum lain untuk mencegah pelaku kekerasan agar tidak menimbulkan ancaman.

VAWA juga membolehkan pemilik dan agen pengelola untuk meminta sertifikasi dari penghuni jika ia adalah korban KDRT, kekerasan dalam kencan, atau penguntitan dan bahwa insiden kekerasan yang nyata atau ancaman kekerasan tersebut memenuhi syarat untuk ditentukan apakah perlindungan VAWA dapat diberlakukan.¹⁹ Departemen ini telah mengeluarkan formulir bagi dinas perumahan dan pemilik bangunan untuk digunakan dalam meminta sertifikasi tersebut,²⁰ namun penghuni juga dapat memberikan dokumentasi pihak ketiga tentang kekerasan tersebut, termasuk arsip pengadilan, laporan polisi, atau dokumentasi yang ditandatangani oleh karyawan, agen, atau relawan dari penyedia layanan bagi korban, pengacara, atau tenaga profesional medis yang pernah dimintai tolong oleh korban dalam menangani kekerasan atau efek kekerasan tersebut.²¹ Terakhir, VAWA membolehkan dinas perumahan dan pemilik bangunan untuk membagi dua sewa dalam situasi KDRT, agar dapat mengusir pelaku kekerasan namun membolehkan korban untuk tetap tinggal.²²

Walaupun VAWA menyediakan perlindungan yang penting bagi korban KDRT, namun ruang lingkupnya terbatas. Misalnya, UU ini tidak mengatur tentang ganti rugi.²³ Selain itu, VAWA tidak menyediakan alasan tindakan hukum swasta yang jelas bagi wanita yang diusir secara ilegal. Lebih jauh lagi, VAWA hanya melindungi kaum wanita di perumahan umum, program voucher, dan program berbasis-proyek Ayat 8, sehingga korban KDRT di perumahan swasta tidak memiliki perlindungan serupa terhadap tindakan yang dilakukan terhadap mereka berdasarkan kekerasan tersebut. VAWA juga mungkin tidak dapat melindungi wanita yang tidak memberikan dokumentasi kekerasan yang disyaratkan,²⁴ sementara klaim diskriminasi menurut UU Perumahan Adil tidaklah tergantung pada kepatuhan dengan persyaratan VAWA. Singkatnya, walaupun seorang korban ditolak mendapatkan tempat tinggal, diusir, atau bantuannya dihentikan karena ia menjadi korban KDRT, FHAct dapat dilibatkan dan kita perlu menyelidiki apakah penolakan tersebut didasarkan pada ras atau jenis kelamin, misalnya.

¹⁹ 42 U.S.C. §1437d(u)(1)(A) (program perumahan umum), 42 U.S.C. §1437f(ee)(1) (program voucher).

²⁰ HUD Housing Notice 09-15 mengubah Form HUD-91066, Sertifikasi Kekerasan Dalam Rumah Tangga, Kekerasan Dalam Kencan atau Penguntitan untuk digunakan oleh pemilik dan agen pengelola yang menyelenggarakan salah satu program Ayat 8 berbasis-proyek Perumahan Multi-Keluarga dan Form HUD-91067, Lampiran Perjanjian Sewa yang disetujui HUD, untuk digunakan dengan penyewaan model HUD yang berlaku untuk program Ayat 8 berbasis-proyek yang dicakup. HUD Public and Indian Housing Notice 2006-42 mengubah form HUD-50066, Sertifikasi Kekerasan Dalam Rumah Tangga, Kekerasan Dalam Kencan atau Penguntitan, untuk digunakan dalam Program Perumahan Umum, Program Voucher Pilihan Perumahan (termasuk voucher berbasis-proyek), Program Sertifikasi Berbasis-Proyek Ayat 8, dan Program Rehabilitasi Menengah Ayat 8. Lihat juga PIH Notice 2006-23, Implementasi Undang-Undang Kekerasan Terhadap Wanita dan Reotorisasi Departemen Kehakiman tahun 2005.

²¹ 42 U.S.C. §1437d(u)(1)(C); 42 U.S.C. § 1437f(ee)(1)(c).

²² 42 U.S.C. §1437d(l)(6)(B); 42 U.S.C. § 1437f(c)(9)(C) .

²³ Tindakan hukum yang tersedia dalam VAWA di antaranya adalah proses pengaduan PIH biasa. *Lihat Program HUD: Perubahan Penyesuaian Undang-Undang Kekerasan Terhadap Wanita; Aturan Akhir, 75 Fed. Reg. 66246, 66255.*

²⁴ Walaupun VAWA 2005 memungkinkan para pemilik dan PHA untuk meminta sertifikasi KDRT dari korban, hukum juga mengatur bahwa para pemilik dan PHA “[b]erdasarkan pertimbangan mereka. . . dapat menyediakan manfaat kepada seorang individu semata-mata berdasarkan pernyataan individu tersebut atau bukti lain yang mendukung.” 42 U.S.C.A. § 1437d(u)(1)(D); 42 U.S.C.A. § 1437f(ee)(1)(D).

IV. Teori Hukum yang Melandasi Undang-Undang Perumahan Adil: Bukti Langsung, Perlakuan Tidak Setara, dan Dampak Berlainan

Bukti langsung. Dalam beberapa kasus, pemilik bangunan memberlakukan kebijakan yang diskriminatif. Kebijakan ini jelas-jelas membedakan perlakuan terhadap wanita dan pria. Kebijakan seperti ini sering kali didasarkan pada stereotip gender tentang wanita yang teraniaya. Misalnya, jika seorang pemilik bangunan mengatakan kepada seorang wanita korban KDRT bahwa ia tidak menerima wanita yang memiliki riwayat KDRT sebagai penghuni karena mereka selalu kembali ke pria yang menindasnya, pernyataan ini adalah bukti langsung diskriminasi berdasarkan jenis kelamin. Investigasi dalam kasus-kasus bukti langsung harus berfokus pada pencarian bukti tentang apakah ada pernyataan diskriminatif yang diucapkan, apakah pernyataan tersebut diberlakukan kepada orang lain untuk mengetahui korban potensial lainnya, dan apakah pernyataan itu mencerminkan kebijakan atau praktik pemilik bangunan tersebut. Pertanyaan yang biasa diajukan mengenai yurisdiksi juga berlaku.

Perlakuan tidak setara. Dalam sebagian kasus, pemilik bangunan memperlakukan korban KDRT secara tidak sama dengan korban kejahatan lainnya. Atau pemberlakukan yang tidak setara dari kebijakan pemilik bangunan yang tampaknya netral dalam hal jenis kelamin, sehingga menghasilkan perlakuan yang berbeda berdasarkan jenis kelamin. Misalnya, kebijakan mengusir satu rumah tangga karena aktivitas kriminal dapat diberlakukan secara selektif terhadap wanita yang dianiaya oleh mitranya namun tidak terhadap pria pelaku KDRT tersebut. Jika ada bukti bahwa kaum wanita diperlakukan berbeda karena statusnya sebagai korban KDRT, maka teori perlakuan tidak setara berlaku. Jika penyelidik menemukan bukti perlakuan yang tidak setara, penyelidikan beralih untuk mengetahui alasan responden melakukan perbedaan tersebut dan menyelidiki setiap alasan untuk menentukan apakah bukti tersebut mendukung atau menentang setiap alasan. Jika terungkap alasan yang non-diskriminatif, penyelidikan beralih lagi untuk memeriksa bukti untuk menentukan apakah alasan yang diberikan didukung oleh bukti tersebut atau merupakan dalih untuk melakukan diskriminasi.²⁵

Dampak berlainan. Dalam sebagian kasus, tidak ada bukti langsung mengenai ketidaksetaraan perlakuan, namun kebijakan, prosedur, atau praktik perumahan yang tampaknya netral ternyata berdampak pada korban KDRT secara tidak seimbang. Dalam kasus ini, yang tepat adalah analisis dampak yang berlainan. Kasus dampak yang berlainan sering muncul dalam konteks kebijakan “tidak ada toleransi”, di mana keseluruhan rumah tangga diusir karena aktivitas kriminal salah satu anggotanya. Teorinya adalah, walaupun diterapkan secara konsisten, wanita dapat terdampak secara tidak seimbang oleh kebijakan ini karena, sebagai mayoritas korban KDRT, wanita sering kali diusir sebagai akibat kekerasan yang dilakukan penindasnya.

Ada empat langkah untuk melakukan analisis dampak yang berlainan. Pertama, penyelidik harus mengidentifikasi kebijakan, prosedur, atau praktik pemilik bangunan yang dicurigai bersifat diskriminatif. Proses ini berarti identifikasi kebijakan, prosedur, atau praktik serta pemeriksaan jenis kejahatan apa yang memicu penerapan kebijakan tersebut. Kedua, penyelidik harus menentukan apakah kebijakan, prosedur, atau praktik itu diterapkan secara konsisten. Langkah ini penting karena berfungsi membentuk kerangka kerja yang benar untuk penyelidikan. Jika

²⁵ Lihat *McDonnell Douglas Corp. v. Green*, 411 U.S. 792 (1973) untuk penjelasan mengenai formula peralihan beban ini.

kebijakan tersebut diterapkan secara tidak setara, maka analisis yang benar adalah perlakuan tidak setara, bukan dampak berlainan. Namun, jika kebijakan diterapkan secara konsisten ke semua penghuni, maka berlaku analisis dampak berlainan, dan penyelidikan dapat dilanjutkan ke langkah berikutnya.

Ketiga, penyelidikan harus menentukan apakah kebijakan, prosedur, atau praktik tersebut menimbulkan dampak merugikan yang besar pada korban KDRT dan jika ya, berapa banyak dari korban tersebut yang wanita (atau ras tertentu atau bangsa asal tertentu). Bukti statistik umumnya digunakan untuk mengenali ruang lingkup dampak pada kelompok yang dilindungi terhadap diskriminasi. Statistik tersebut harus serinci mungkin; data ini dapat menunjukkan dampak kebijakan terhadap calon penghuni bangunan atau properti tertentu, atau dampak terhadap calon penghuni atau penghuni untuk semua operasi pemilik bangunan tersebut. Misalnya, dalam suatu kasus diskriminasi jenis kelamin, penyelidikan dapat mengungkapkan bukti bahwa kaum wanita dalam satu kompleks apartemen lebih sering diusir dibandingkan kaum pria menurut kebijakan tidak ada toleransi terhadap kejahatan. Walaupun pemilik bangunan tidak berniat melakukan diskriminasi terhadap wanita, atau bahwa kebijakan tersebut diterapkan secara konsisten, hal ini tidaklah berpengaruh. Bukti klaim dampak berlainan bukanlah ilmu pasti. Pengadilan belum sepakat tentang persentase atau rasio pasti yang dapat menentukan kasus *prima facie* (sudah dapat ditentukan tanpa penyelidikan lebih jauh). Melainkan, seberapa besar dampak yang dianggap cukup berbeda akan bergantung pada fakta dan keadaan setiap kasus.

Jika penyelidikan mengungkapkan dampak berlainan berdasarkan jenis kelamin, ras, atau bangsa asal, penyelidikan kemudian beralih untuk mencari alasan responden memberlakukan kebijakan tersebut. Sangatlah penting untuk menyelidiki alasan-alasan itu dengan saksama. Mengapa kebijakan tersebut diberlakukan? Hasil khusus apa yang ingin untuk diperoleh atau dicegah? Apakah ada kejadian yang menjadi pemicu? Apakah ada alternatif yang dipertimbangkan, dan jika ya, mengapa alternatif itu ditolak? Apakah ada bukti bahwa kebijakan tersebut efektif? Apa yang dianggap justifikasi yang memadai akan bervariasi sesuai dengan keadaan setiap kasus. Secara umum, penyelidikan akan memeriksa apakah justifikasi yang diberikan itu nyata dan didukung oleh justifikasi bisnis yang bermakna. Untuk tujuan memorandum ini, penting untuk memahami bahwa penyelidikan harus mengenali dan mengevaluasi bukti yang mendukung dan melemahkan justifikasi.

Walaupun ada justifikasi yang cukup untuk kebijakan tersebut, bisa jadi sebenarnya ada alternatif yang tidak begitu diskriminatif bagi responden. Investigasi dampak berlainan harus mempertimbangkan kebijakan alternatif yang mungkin dan menganalisis apakah setiap kebijakan dapat mencapai tujuan yang sama dengan dampak berbeda yang lebih kecil. Misalnya, dalam kasus pengusuran diskriminatif berdasarkan kebijakan tanpa toleransi, seorang pemilik bangunan dapat menerapkan kebijakan hanya mengusir pelaku kejahatan dan bukan korban yang tidak bersalah. Kebijakan ini akan melindungi penghuni tanpa menghukum korban kekerasan secara tidak adil.

Ringkasnya, penyelidikan kasus dampak berlainan harus mencari bukti bahwa suatu kebijakan tertentu dari pemilik bangunan telah menyebabkan dampak yang besar, tidak seimbang, dan merugikan terhadap golongan orang yang dilindungi. Membuktikan klaim dampak berlainan umumnya bergantung pada data statistik yang menunjukkan perbedaan tersebut serta kaitan sebab akibat antara kebijakan dan perbedaan itu; niat untuk berlaku diskriminatif tidaklah relevan.

V. Kasus Perumahan Adil yang Melibatkan Kekerasan Dalam Rumah Tangga

Kasus Pengusiran. Korban sering kali diberi perintah pengusiran setelah terjadinya insiden KDRT. Pemilik bangunan mencantumkan bahaya terhadap penghuni lain oleh pelaku kekerasan, merusakkan properti yang diakibatkan pelaku kekerasan, atau alasan lain untuk pengusiran. Beberapa kasus telah menuntut pengusiran ini sebagai pelanggaran terhadap VAWA dan UU Perumahan Adil.

Alvera v. CBM Group, Case No. 01-857 (D. Or. 2001).²⁶ Korban diserang oleh suaminya di apartemen mereka. Korban berhasil mendapatkan perintah pengkekangan terhadap suaminya, dan suami kemudian ditangkap dan dipenjara atas dasar serangan tersebut. Korban memberikan salinan perintah pengkekangan tersebut kepada manajer gedung. Manajer gedung kemudian memberi surat pengusiran dalam 24-jam berdasarkan insiden kekerasan dalam rumah tangga. Surat pengusiran itu mencantumkan: "Anda, seseorang dalam kendali Anda, atau hewan peliharaan Anda, telah menimbulkan ancaman serius untuk menyebabkan cedera pribadi, telah menyebabkan cedera pribadi pada pemilik bangunan atau penghuni lain." Korban kemudian memasukkan permohonan untuk mendapat apartemen satu kamar tidur di gedung yang sama. Manajemen menolak permohonan ini dan menolahkan uang sewa yang diberikannya. Setelah permohonan kedua, manajemen akhirnya menyetujui permohonan untuk apartemen satu kamar tidur, namun disertai peringatan bahwa "pengulangan apa pun" dari KDRT akan menyebabkan ia diusir.

Korban mengajukan pengaduan ke HUD, yang kemudian menyelidiki kasus ini dan mengeluarkan tuduhan diskriminasi kepada grup pengelola apartemen tersebut. Korban memilih untuk melanjutkan kasus ini di pengadilan federal. Para pihak kemudian sepakat untuk berdamai dalam perkara tersebut. Keputusan yang disepakati, yang disetujui oleh pengadilan distrik Oregon pada tahun 2001, mengharuskan grup pengelola untuk tidak "mengusir, atau melakukan diskriminasi lain terhadap penghuni karena mereka menjadi korban kekerasan, termasuk kekerasan dalam rumah tangga" dan mengubah kebijakannya sesuai keputusan tersebut. Karyawan grup pengelola harus berpartisipasi dalam edukasi mengenai diskriminasi dan hukum perumahan adil. Grup pengelola juga setuju untuk membayar ganti rugi kepada korban.

Warren v. Ypsilanti Housing Authority, Case No. 4:02-cv-40034 (E.D. Mich. 2003). Manta kekasih korban membobol masuk ke rumahnya dan melakukan kekerasan fisik terhadapnya. Korban memanggil polisi untuk melaporkan serangan tersebut. Ketika Dinas Perumahan Ypsilanti (Ypsilanti Housing Authority/YHA) mengetahui tentang serangan tersebut, mereka berusaha mengusir korban dan anak lelakinya berdasarkan kebijakan tidak ada toleransi terhadap kejahatan. ACLU menuntut YHA dengan tuduhan diskriminasi, dengan berargumen bahwa karena korban KDRT hampir selalu wanita, kebijakan mengusir korban KDRT berdasarkan kekerasan yang dilakukan terhadap mereka akan menimbulkan dampak berlainan berdasarkan jenis kelamin, dan hal ini melanggar UU Perumahan Adil federal serta hukum negara bagian. Para pihak berhasil mencapai kesepakatan, di mana YHA setuju menghentikan pengusiran terhadap korban KDRT berdasarkan kebijakan "sekali pukul"-nya dan membayar ganti rugi sejumlah uang kepada korban.

Bouley v. Young-Sabourin 394 F. Supp. 2d 675 (D. Vt. 2005). Korban menelepon polisi setelah suaminya menyerangnya di rumah mereka. Ia mendapatkan perintah pengkekangan terhadap

²⁶ Salinan keputusan ini terlampir pada memo ini.

suaminya dan memberi tahu pemilik bangunan. Pemilik bangunan berbicara kepada korban tentang insiden tersebut, menganjurkan korban untuk menyelesaikan perselisihan tersebut dan mencari bantuan melalui agama. Korban mengatakan kepada pemilik bangunan bahwa ia tidak mengizinkan suaminya kembali ke apartemen dan ia tidak tertarik dengan bantuan agama. Pemilik bangunan kemudian memberikan surat pengusiran, dengan mengatakan bahwa “sudah jelas kekerasan ini akan berlangsung.” Dalam keputusan terhadap mosi-silang para pihak untuk memperoleh keputusan pengadilan tanpa sidang (summary judgment), pengadilan memutuskan bahwa korban memiliki kasus prima facie diskriminasi jenis kelamin menurut UU Perumahan Adil. Kasus ini kemudian diselesaikan dengan cara damai.

T.J. v. St. Louis Housing Authority (2005). Korban mengalami ancaman dan pelecehan terus menerus setelah mengakhiri hubungan dengan kekasihnya yang kasar. Kekasih korban berulang kali memecahkan kaca apartemen korban apabila ditolak untuk masuk. Korban meminta perintah pengekangan dan memberi tahu pemilik bangunan, yang mengeluarkan surat pelanggaran sewa atas kerusakan properti yang disebabkan mantan kekasihnya dan mengharuskan korban membayar kerusakan tersebut, dengan alasan ia bertanggung jawab atas situasi di dalam rumahnya. Kekasih korban akhirnya berhasil masuk secara paksa ke apartemen korban dan, setelah korban berhasil kabur, merusak apartemen tersebut. Dinas perumahan berusaha mengusir korban berdasarkan insiden ini. Korban mengajukan pengaduan ke HUD, yang kemudian mendamaikan perselisihan ini. Kesepakatan damai tersebut mengharuskan dinas perumahan memindahkan korban ke apartemen lain, mengembalikan uang yang telah dibayarkan korban untuk jendela yang rusak, melarang mantan kekasih korban agar tidak memasuki properti tempat korban tinggal, dan mengirimkan karyawannya ke pelatihan kesadaran tentang KDRT.

Lewis v. North End Village, Case No. 2:07-cv-10757 (E.D.Mich. 2007). Korban mendapatkan perintah perlindungan pribadi terhadap mantan kekasih yang kasar. Berbulan-bulan kemudian, mantan kekasih berupaya masuk secara paksa ke apartemennya, dengan memecahkan kaca dan pintu depan. Perusahaan pemilik apartemen mengusir korban dan anak-anaknya berdasarkan kerusakan properti yang disebabkan mantan kekasih korban. Dengan bantuan ACLU Michigan, korban mengajukan pengaduan terhadap perusahaan pengelola apartemen itu di pengadilan federal, dengan tuduhan diskriminasi jenis kelamin menurut FHAAct. Kasus ini akhirnya diselesaikan, dengan perusahaan pengelola apartemen setuju untuk memberlakukan kebijakan baru yang tidak bersifat diskriminatif terhadap korban KDRT serta membayar ganti rugi kepada korban.

Brooklyn Landlord v. R.F. (Civil Court of Kings County 2007). Mantan kekasih korban terus menerus melecehkan, menguntit, dan mengancam korban setelah korban memutuskan hubungan mereka. Di akhir April 2006, mantan kekasih datang ke apartemen korban di tengah malam, menggedor-gedor pintu dan berteriak-teriak. Petugas keamanan gedung yang dipanggil oleh korban tidak dapat berbicara baik-baik dengan mantan kekasih tersebut, yang akhirnya meninggalkan gedung sebelum polisi tiba. Satu minggu kemudian, mantan kekasih datang lagi ke gedung tersebut, dihadapi oleh petugas keamanan yang sama, kemudian menembak petugas tersebut. Korban diberi surat pengusiran dari pemilik bangunan Ayat 8 yang dihuninya, berdasarkan insiden ini. Korban mengajukan permintaan summary judgment (keputusan pengadilan tanpa sidang) yang menyatakan pembelaan diri terhadap pengusiran menurut VAWA dan beralasan bahwa pengusiran tersebut merupakan diskriminasi jenis kelamin yang dilarang oleh FHAAct. Para pihak mencapai kesepakatan

di mana pemilik bangunan setuju melakukan tindakan pengamanan untuk mencegah mantan kekasih agar tidak memasuki properti tersebut.

Jones v. Housing Authority of Salt Lake County (D. Utah, diajukan 2007). Korban mengajukan permohonan dan menerima voucher Ayat 8 pada tahun 2006. Ia dan anak-anaknya pindah ke sebuah rumah di Kearns, Utah di tahun tersebut. Ia mengizinkan mantan suaminya, yang sebelumnya sangat kasar, pindah ke rumah tersebut. Tidak lama setelah mantan suami pindah, korban mendapati bahwa ia mulai minum-minum lagi. Setelah mantan suami meninju dinding hingga berlubang, korban memintanya untuk pergi. Ketika mantan suami menolak, korban memberi tahu Dinas Perumahan bahwa ia berencana meninggalkan rumah itu bersama anak-anaknya agar terhindar dari kekerasan. Dinas Perumahan mengharuskan korban untuk menandatangani surat pemberhentian bantuan perumahan baginya. Korban meminta hearing (pemeriksaan pengadilan) untuk menentang pemberhentian tersebut, dan Dinas Perumahan menentukan bahwa pemberhentian bantuan ini layak karena ia tidak pernah menelepon polisi untuk melaporkan perilaku kasar suaminya. Dengan bantuan Layanan Hukum Utah (Utah Legal Services), korban mengajukan pengaduan di pengadilan federal terhadap Dinas Perumahan, dengan tuduhan bahwa pemberhentian tunjangannya adalah pelanggaran terhadap VAWA dan FHAct.

Cleaves-Milan v. AIMCO Elm Creek LP, 1:09-cv-06143 (N.D. Ill., diajukan Oktober 1, 2009). Pada tahun 2007, korban pindah ke sebuah kompleks apartemen di Elmhurst, Illinois bersama tunangan serta anak perempuannya. Tak lama kemudian tunangannya menjadi kasar, dan korban pun mengakhiri hubungan itu. Mantan tunangan menjadi marah, mengeluarkan senjata, dan mengancam untuk menembak korban dan dirinya sendiri. Korban memanggil polisi untuk membawa mantan tunangannya, meminta perintah perlindungan, dan menghapus namanya dari sewa rumah atas persetujuan pemilik gedung. Ketika korban berupaya membayar sewa, pemilik gedung memberi tahu bahwa ia sedang diusir karena “setiap kali ada kejahatan di sebuah apartemen, seluruh anggota rumah tangga harus diusir.” Dengan bantuan Pusat Nasional Sargent Shriver untuk Hukum Kemiskinan (Sargent Shriver National Center on Poverty Law), korban mengajukan pengaduan terhadap perusahaan pengelola dengan tuduhan diskriminasi jenis kelamin menurut UU Perumahan Adil.

Kasus Transfer. Korban juga kadang-kadang meminta transfer dalam suatu dinas perumahan agar terhindar dari pelaku kekerasan. Baru-baru ini ada dua kasus yang mempermasalahkan penolakan transfer sebagai diskriminasi jenis kelamin menurut UU Perumahan Adil, dengan hasil beragam.

Blackwell v. H.A. Housing LP, Civil Action No. 05-cv-01225-LTB-CBS (D. Colo. 2005). Mantan kekasih korban memaksa masuk ke apartemen korban dan, dalam waktu beberapa jam, memperkosa, memukuli, serta menikamnya. Korban meminta transfer ke kompleks lain. Pemilik gedung menolak memenuhi permintaan transfer ini, sehingga memaksa korban dan anak-anaknya untuk bersembunyi sementara polisi mengejar mantan kekasih itu. Dengan bantuan Layanan Hukum Colorado, korban mengajukan pengaduan di pengadilan federal, dengan tuduhan bahwa kegagalan memenuhi permintaan transfernya adalah diskriminasi jenis kelamin yang tidak diperbolehkan berdasarkan teori dampak berlainan. Kasus ini akhirnya diselesaikan dengan cara damai. Pemilik gedung setuju untuk menerapkan kebijakan KDRT baru, yang melarang

diskriminasi terhadap korban KDRT dan membolehkan korban yang berada dalam bahaya fisik mendesak untuk meminta transfer darurat ke properti Ayat 8 lainnya.

Robinson v. Cincinnati Metropolitan Housing Authority, Case No. 1:08-CV-238 (S.D. Ohio 2008). Korban pindah ke sebuah unit perumahan umum Cincinnati bersama anak-anaknya pada tahun 2006. Ia kemudian berkencan dengan tetangganya, yang berulang kali melakukan kekerasan fisik terhadapnya. Ketika korban berusaha mengakhiri hubungan ini, kekasihnya memukulinya berkali-kali dan mengancam akan membunuhnya jika ia kembali ke apartemennya. Korban mendapatkan perintah perlindungan dan mengajukan permohonan transfer darurat ke Dinas Perumahan Metropolitan Cincinnati (Cincinnati Metropolitan Housing Authority /CMHA), namun ditolak. Korban membayar sewa apartemen tersebut namun tinggal di rumah teman dan keluarga demi alasan keamanan. Dengan bantuan Masyarakat Bantuan Hukum Ohio Barat Daya (Legal Aid Society of Southwest Ohio), korban mengajukan pengaduan terhadap CMHA di pengadilan federal, dengan tuduhan bahwa dengan menolak pemberian hak huni kepadanya yang diberikan kepada penghuni lain berdasarkan tindakan pelaku kekerasan yang telah menindasnya, CMHA dengan sengaja melakukan diskriminasi terhadapnya berdasarkan jenis kelamin. Pengadilan menolak mosi yang ia ajukan untuk mendapat perintah pengekangan sementara dan putusan awal, berdasarkan temuan bahwa kebijakan CMHA membolehkan transfer darurat hanya kepada korban kejahatan kebencian (hate crime) federal, bukan untuk korban KDRT. Pengadilan juga membedakan kasus-kasus pengusiran berdasarkan KDRT dari kasus korban,²⁷ dengan mengatakan bahwa CMHA tidak melanggar hak-haknya menurut FHAct dengan menolak memberikan transfer kepadanya.

VI. Pertimbangan Praktis Apabila Menangani Korban KDRT

Apabila menangani korban KDRT, seorang penyelidik harus sensitif terhadap keadaan keseluruhan yang unik dari korban. Ia bukan saja merupakan calon korban diskriminasi perumahan, ia juga korban kekerasan. Sering kali, korban yang menghadapi pengusiran atau tindakan merugikan lain berdasarkan KDRT juga menghadapi masalah keselamatan. Ia mungkin takut bahwa pelaku kekerasan akan kembali untuk menyakiti dirinya atau anak-anaknya. Seorang penyelidik harus mengetahui sumber daya yang tersedia bagi korban KDRT dan dapat merujuk korban ke sebuah organisasi penasihat atau ke polisi.²⁸ Penyelidik juga harus memahami bahwa korban mungkin enggan membahas riwayatnya. Korban sering kali tidak percaya akan “sistem hukum” setelah mendapat pengalaman negatif dengan dinas perumahan, polisi, atau pengadilan. Untuk menjalankan investigasi yang efektif, penyelidik harus sabar dan penuh pengertian terhadap korban serta tidak bersikap menghakimi atau defensif.²⁹

²⁷ Dalam keputusannya yang menolak permintaan Robinson atas perintah pengekangan sementara serta putusan awal, pengadilan mengutip *Bouley, Lewis, Warren*, dan *Alvera* sebagai kasus-kasus yang “mengenali bahwa mengusir para wanita ini dalam situasi tersebut berarti mengorbankan mereka dua kali: pertama mereka mengalami kekerasan dan kemudian mengalami pengusiran.” Keputusan ini tercantum di halaman 7.

²⁸ Sumber daya nasional di antaranya adalah Saluran Bantuan KDRT Nasional (National Domestic Violence Hotline), pada nomor 1-800-799-SAFE (7233) atau www.thehotline.org, dan www.womenslaw.org. Kedua sumber daya ini dapat merujuk korban ke penasihat dan tempat bernaung setempat dan menyediakan saran perencanaan keselamatan.

²⁹ Untuk saran lebih jauh tentang cara menangani korban KDRT, lihat Loretta M. Frederick, *Effective Advocacy on Behalf of Battered Women*, The Battered Women’s Justice Project, yang tersedia di http://www.bwjp.org/files/bwjp/articles/Effective_Advocacy_Battered_Women.pdf.

VII. Kesimpulan

UU Kekerasan Terhadap Wanita menyediakan perlindungan bagi sebagian korban KDRT yang mengalami diskriminasi perumahan, namun UU ini tidak melindungi mereka dari diskriminasi berdasarkan jenis kelamin atau golongan lain yang dilindungi. Jadi, apabila seorang korban ditolak mendapatkan tempat tinggal, diusir, atau bantuannya dihentikan karena ia mengalami KDRT, kita harus menyelidiki apakah penolakan atau tindakan lain tersebut melanggar UU Perumahan Adil. Korban mungkin mengajukan tuduhan diskriminasi jenis kelamin, namun juga bisa menuduhkan diskriminasi berdasarkan golongan lain yang dilindungi, seperti ras atau bangsa asal.

Pertanyaan mengenai memorandum ini harus ditunjukkan ke Allison Beach, Kantor Wakil Asisten Sekretaris untuk Penegakan dan Program (Office of the Deputy Assistant Secretary for Enforcement and Programs), di nomor (202) 619-8046, pesawat 5830.

PENENTUAN ALASAN YANG WAJAR

NAMA KASUS: Alvera v Creekside Village Apartments

NOMOR KASUS: 10-99-0538-8

I. YURISDIKSI

Sebuah pengaduan diajukan ke Departemen ini pada tanggal 22 Oktober 1999, dengan tuduhan bahwa Ms. Tiffani Ann Alvera, penuntut, dirugikan oleh tindakan diskriminatif yang dilakukan responden, Creekside Village Apartments, sebuah perusahaan Kemitraan Terbatas California; Para Mitra Umum Edward dan Dorian Mackay; The CBM Group, Inc.; dan karyawan CBM Group Karen Mock, Manajer Penghuni Creekside Village Apartments, dan Inez Corenevsky, Manajer Pengawas Properti. Dituduhkan bahwa responden bertanggung jawab atas penolakan diskriminatif pemberian sewa serta ketentuan, persyaratan, hak, atau layanan serta fasilitas yang diskriminatif, yang melanggar Ayat 804 (a) dan (b) UU Perumahan Adil. Tindakan diskriminatif terbaru dituduhkan terjadi tanggal 7 September 1999. Properti yang dimaksud adalah Creekside Village Apartments, 1953 Spruce Drive, Seaside, Oregon. Properti ini termasuk yang diatur dalam UU Perumahan Adil.

Responden menerima bantuan keuangan federal dari Departemen Agrikultur Amerika Serikat, Pengembangan Pedesaan.

II. TUDUHAN PENGADU

Ms. Alvera menyatakan bahwa tanggal 2 Agustus 1999, suaminya telah melakukan kekerasan fisik terhadapnya di rumah mereka, apartemen 21 di Creekside Village Apartments. Suaminya kemudian dipenjara dan Ms. Alvera mendapatkan perintah pengekangan sementara terhadapnya. Pada tanggal 4 Agustus 1999, menurut pernyataan Ms. Alvera, ia menerima surat pemberitahuan untuk mengosongkan rumahnya dalam waktu 24 jam dari pihak pengelola yang menyatakan bahwa, sesuai hukum Oregon: "Anda, seseorang yang berada dalam kendali Anda, atau hewan peliharaan Anda, telah menimbulkan ancaman serius dan nyata untuk menimbulkan cedera pribadi, atau telah menyebabkan cedera pribadi yang substansial pada pemilik bangunan atau penghuni lain." Pemberitahuan ini menyatakan bahwa insiden tersebut adalah kekerasan yang dilakukan kepada Ms. Alvera oleh suaminya. Ms. Alvera selanjutnya menyatakan bahwa setelah mengeluarkan pemberitahuan tersebut, para pengelola menolak menerima uang sewa darinya untuk bulan September. Para pengelola juga menolak memindahkan Ms. Alvera ke apartemen satu kamar tidur; karena suaminya tidak lagi tinggal bersamanya, ia meyakini bahwa ia tidak lagi memenuhi syarat untuk tinggal di apartemen dua kamar tidur di kompleks yang disubsidi USDA ini. Ms. Alvera menyatakan bahwa pengelola melakukan diskriminasi jenis kelamin karena cara mereka menafsirkan dan memberlakukan hukum negara bagian Oregon terhadap korban KDRT telah menimbulkan dampak negatif yang lebih besar terhadap wanita. Ms. Alvera juga menyatakan bahwa pengelola tidak akan memperlakukan kaum pria sama seperti memperlakukan dirinya.

III. PEMBELAAN RESPONDEN

Responden mengajukan pembelaan bahwa mereka memberi pemberitahuan 24 jam kepada Ms. Alvera karena kebijakan mereka mengharuskan mengusir penghuni yang menimbulkan ancaman terhadap keselamatan dan kesejahteraan penghuni lain di kompleks tersebut. Apabila ada orang di rumah itu yang menimbulkan ancaman, maka seluruh rumah tangga harus diusir.

IV. TEMUAN DAN KESIMPULAN

Penyelidikan mengungkapkan bahwa properti tersebut terdiri dari empat puluh unit dan didanai oleh program Pengembangan Pedesaan USDA. Properti itu dimaksudkan untuk melayani penghuni berpenghasilan rendah.

Hasil penyelidikan mendapati bahwa Ms. Alvera dan mantan suaminya Mr. Humberto Mota, menandatangani sewa dan pindah ke sebuah unit dua kamar tidur di kompleks tersebut pada November 1998. Hingga terjadinya insiden yang menjadi dasar pengaduan ini, Ms. Alvera tidak menerima peringatan atau teguran dari responden mengenai izin tinggalnya. Dalam periode ini, Mr. Mota melakukan kekerasan kepada Ms. Alvera, yang kemudian memanggil polisi. Namun, responden tampaknya tidak sadar akan insiden ini dan tidak ada tindakan yang dilakukan dalam hal izin tinggal mereka. Pada bulan Maret 1999 responden Karen Mock menjadi manajer penghuni di Creekside Village Apartments.

Bukti menunjukkan bahwa pada tanggal 2 Agustus 1999, sekitar pukul 5:30 pagi, Mr. Mota melakukan kekerasan fisik terhadap Ms. Alvera, menyebabkan Ms. Alvera dilarikan ke rumah sakit. Ibunya, Tamie Alvera, yang tinggal di unit 30 di kompleks tersebut, pada sekitar pukul 6:00 pagi, mendatangi Ms. Mock untuk meminta kunci apartemen puterinya agar ia dapat melihat apakah Mr. Mota masih berada dalam apartemen tersebut. Saat itu, Tamie Alvera mengatakan kepada Ms. Mock bahwa Ms. Alvera telah dipukuli oleh Mr. Mota. Ms. Mock membuat laporan insiden dan mengirimkannya ke responden Corenevsky. Hasil penyelidikan mengungkapkan bahwa segera setelah keluar dari rumah sakit, Ms. Alvera mendapatkan perintah pengekangan terhadap suaminya, yang ia tunjukkan ke Ms. Mock. Perintah pengekangan menyatakan bahwa Mr. Mota tidak boleh menghubungi Ms. Alvera di tempat tinggalnya, kantornya, atau berada dalam jarak 100 kaki dari Ms. Alvera dan tidak boleh menghubungi Ms. Alvera melalui telepon atau surat. Perintah itu juga menyatakan bahwa Mr. Mota harus keluar dan tidak boleh kembali lagi ke tempat tinggal mereka. Ms. Alvera berbicara kepada Ms. Mock untuk mengeluarkan Mr. Mota dari perjanjian sewa.

Hasil penyelidikan selanjutnya mengungkapkan bahwa Ms. Mock diperintahkan oleh Ms. Corenevsky untuk mengakhiri izin tinggal Ms. Alvera dan mengeluarkan pemberitahuan pengusiran 24 jam. Pada tanggal 4 Agustus 1999, CBM Group mengeluarkan pemberitahuan pengusiran dalam 24 jam ke Ms. Alvera dan Mr. Mota. Pemberitahuan itu menyatakan: "Anda, seseorang yang berada dalam kendali Anda, atau hewan peliharaan Anda, telah menimbulkan ancaman serius dan nyata untuk menimbulkan cedera pribadi, atau telah menyebabkan cedera pribadi yang substansial pada pemilik bangunan atau penghuni lain." Pemberitahuan itu menjelaskan: "Pada tanggal 2 Agustus 1999, sekitar pukul 6 pagi, Humberto Mota berulang kali melakukan kekerasan fisik pada Tiffani Alvera di apartemen mereka. Kemudian, polisi dipanggil."

Penyelidikan menunjukkan bahwa pada tanggal 4 Agustus 1999, Ms. Alvera mengajukan permohonan untuk unit satu kamar tidur di kompleks tersebut karena saat itu hanya ada satu anggota rumah tangga. Bukti menunjukkan bahwa permohonan ini ditolak oleh responden karena adanya insiden KDRT yang menyebabkan Ms. Alvera menerima pengusiran 24 jam tersebut. Bukti menunjukkan bahwa unit 18, sebuah apartemen satu kamar tidur yang akhirnya ditinggali Ms. Alvera, tersedia per tanggal 4 Agustus 1999. Pada tanggal 8 Oktober 1999, Ms. Alvera mengajukan permohonan kedua untuk mendapatkan apartemen satu kamar tidur. Pada tanggal 2 November, Ms. Alvera menandatangani sewa apartemen satu kamar tidur, di mana ia tinggal hingga kemudian diusir atas alasan yang tidak langsung berhubungan dengan tuduhan pada pengaduan ini.

Bukti selanjutnya mengungkapkan bahwa pada 6 Agustus 1999, Ms. Mock menolak menerima uang sewa dari Ms. Alvera untuk bulan Agustus. Para responden menyampaikan kepada Ms. Alvera hingga awal September 1999 bahwa mereka berniat melakukan tindakan FED terhadapnya. Pada 26 Oktober 1999, seorang pengacara yang mewakili responden menulis surat kepada Ms. Alvera tentang “Sehubungan dengan Perjanjian Sewa [unit 21].” Surat itu menyatakan:

“Sebagaimana Anda ketahui, telah terjadi insiden kekerasan baru-baru ini antara Anda dan anggota lain di rumah tangga Anda. Kami percaya bahwa Anda telah mengambil langkah-langkah untuk memastikan bahwa insiden seperti itu tidak akan terjadi lagi.

Surat ini bermaksud menyampaikan bahwa Creekside merasa sangat khawatir akan dampak perilaku tersebut pada penghuni lain di tempat tersebut. Perilaku Anda dan anggota keluarga Anda dapat menjadi dasar untuk menghentikan izin tinggal Anda. Tentu saja, Creekside tidak menghendaki untuk melakukan tindakan ini.

Oleh sebab itu kami menyampaikan bahwa jika kejadian tersebut terulang lagi, Creekside tidak memiliki pilihan lain kecuali melakukan pengusiran. Kami memohon kerja sama Anda dalam mempertahankan perintah pengekangan ini atau agar Anda melakukan tindakan apa pun yang perlu untuk memastikan terpenuhinya persyaratan izin tinggal Anda.”

Tidak ada keraguan lagi bahwa satu-satunya alasan pengusiran 24 jam itu adalah tanggapan responden terhadap insiden KDRT tersebut. Bukti-bukti menunjukkan bahwa tidak ada satu pun penghuni lain yang mengeluh kepada responden bahwa mereka terganggu atau mengalami cedera atau takut mengalami cedera karena insiden tersebut. Ms. Mock menyatakan bahwa setelah Ms. Alvera mengosongkan apartemennya, terdapat sebuah lubang di dinding, yang mungkin disebabkan oleh tindak kekerasan oleh Mr. Mota, namun ia baru mengetahui kerusakan ini jauh setelah pengusiran 24 jam dikeluarkan dan ia tidak melaporkan lubang ini ke atasannya.

Penyelidikan tidak menentukan bahwa Ms. Alvera diperlakukan secara berbeda dari penghuni pria yang mengalami situasi yang sama. Tidak ada penghuni pria yang pernah mengalami situasi serupa. Bukti itu juga menunjukkan bahwa setidaknya ada tiga insiden KDRT di Creekside Village Apartments, semuanya melibatkan korban wanita, namun responden hanya mengetahui insiden Agustus 1999 yang melibatkan Ms. Alvera. Bukti itu menunjukkan bahwa responden mengeluarkan tiga pengusiran 24 jam lainnya. Salah satu pengusiran adalah karena kegiatan kriminal, satu lagi karena INS membawa seluruh rumah tangga, dan satu lagi karena seorang

penghuni mengancam penghuni lain dengan pemukul bisbol. Bukti-bukti juga menunjukkan bahwa manajer penghuni melaporkan enam laporan insiden ke manajemen tingkat atas selama periode 1 Juni 1999 hingga 31 Januari 2000. Satu-satunya laporan insiden yang melibatkan kekerasan, baik rumah tangga atau lainnya, hanyalah yang melibatkan Ms. Alvera.

Sudah menjadi kebijakan responden, sebagaimana diungkapkan oleh responden Corenevsky, bahwa apabila ada ancaman atau tindak kekerasan oleh penghuni atau, tamunya, maka rumah tangga tersebut dicabut izin tinggalnya. Ia menyatakan bahwa properti tersebut menerapkan kebijakan “tanpa toleransi” terhadap kekerasan atau ancaman kekerasan, dan kebijakan ini ditegaskan oleh Koordinator ADA/504 untuk CBM Group. Ms. Corenevsky menyatakan: “Sebagaimana sering kali terjadi dalam kasus KDRT, korban tidak melakukan tindakan untuk mencegah pengulangan tindak kekerasan, sehingga membuat penghuni lain berulang kali harus menyaksikan kejadian itu terjadi lagi dan lagi. Alasan kami mengambil sikap keras terhadap masalah kekerasan adalah untuk menjaga lingkungan hidup yang damai bagi semua penghuni.”

Secara nasional, setiap tahun sejak 1992 hingga 1996 sekitar 8 dari 1.000 wanita dan 1 dari 1.000 menjadi korban kekerasan oleh mitra intimnya—suami/istri atau kekasihnya saat itu. Statistik nasional juga menunjukkan bahwa, walaupun kemungkinannya lebih kecil daripada pria untuk mengalami kekerasan besar secara keseluruhan, kaum wanita memiliki kemungkinan 5 hingga 8 kali lebih besar dari kaum pria untuk menjadi korban kekerasan oleh mitra intimnya. Penelitian nasional lainnya juga menemukan bahwa kaum wanita sepuluh kali lebih mungkin dari pria untuk menjadi korban kekerasan oleh mitra intimnya.

Statistik nasional menunjukkan bahwa 90% hingga 95% korban KDRT adalah wanita. Perkiraan nasional adalah sedikitnya satu juga wanita setahun menjadi korban KDRT. Sebuah Penilaian Kebutuhan Kekerasan Rumah Tangga Oregon tahun 1998 menyatakan bahwa lebih dari satu dari delapan (13,3%) wanita di negara bagian ini adalah korban kekerasan fisik oleh mitra intim di tahun sebelumnya. Bukti yang diperoleh dalam penyelidikan menunjukkan bahwa 93% dari korban KDRT yang dilaporkan di Clatsop County pada tahun 1999 adalah wanita. Penilaian Kebutuhan Kekerasan Rumah Tangga Oregon tahun 1998 membandingkan statistik Oregon dengan statistik nasional mengenai prevalensi KDRT dan menemukan bahwa keduanya sebanding. Sejumlah penelitian nasional yang menggunakan metodologi serupa melaporkan bahwa 1 dari setiap 9 hingga 1 dari setiap 12 wanita pernah menjadi korban kekerasan fisik oleh mitra intim dalam tahun sebelumnya. Ini sebanding dengan penemuan penelitian Oregon bahwa 1 dari setiap 10 wanita Oregon pernah menjadi korban kekerasan fisik.

Data statistik ini menunjukkan bahwa kebijakan responden untuk mengusir semua anggota rumah tangga karena satu insiden KDRT, tanpa melihat apakah anggota rumah tangga tersebut merupakan korban atau pelaku KDRT, telah menimbulkan dampak merugikan berdasarkan jenis kelamin, karena tidak seimbangny jumlah wanita yang menjadi korban KDRT.

Responden mengajukan beberapa alasan mengapa mereka menerapkan kebijakan tersebut. Salah satu dasar pemikiran yang disampaikan responden adalah perlunya melindungi penghuni lain dari ancaman kekerasan atau kekerasan dan agar tidak hidup mereka tidak terganggu. Namun, bukti-bukti tidak mendukung dasar pemikiran ini. Dalam kasus Ms. Alvera, tidak ada penghuni lain yang mengeluhkan insiden tersebut dan bukti menunjukkan bahwa satu-satunya penghuni yang mengetahui insiden tersebut adalah ibunda Ms. Alvera. Tidak ada catatan lain

tentang pengaduan penghuni atau laporan insiden yang melibatkan KDRT walaupun bukti menunjukkan bahwa sejumlah insiden KDRT terjadi di kompleks tersebut. Lebih jauh, tidak ada bukti dalam penyelidikan ini yang mendukung asumsi bahwa ada probabilitas yang lebih besar bagi orang-orang yang hidup di sekitar rumah tangga yang mengalami insiden KDRT untuk kemudian menjadi korban kekerasan tersebut.

Para responden juga berargumentasi bahwa kebijakan mereka konsisten dengan, dan diharuskan oleh, aturan Pengembangan Pedesaan mengenai properti yang didanai badan tersebut. Pengembangan Pedesaan telah menerapkan regulasi dan prosedur yang mengatur bahwa: “Tindakan atau perlakuan penghuni atau anggota yang mengganggu kelangsungan proyek dengan menjadi ancaman langsung terhadap kesehatan atau keselamatan seseorang, atau hak penghuni atau anggota untuk menikmati kedamaian di tempat itu...” adalah alasan untuk menghentikan izin tinggal. Namun, aturan dan kebijakan Pengembangan Pedesaan juga mengatur: “Ketentuan pelanggaran sewa yang besar ini tidak dimaksudkan agar berlaku pada anggota rumah tangga penghuni yang tidak bersalah yang tidak terlibat dalam kegiatan ilegal tersebut, atau yang tidak bertanggung jawab untuk mengontrol anggota lain atau tamu rumah tangga tersebut.” Wakil Pengembangan Pedesaan yang bertanggung jawab untuk memantau Creekside Village Apartments menyatakan bahwa aturan tersebut melindungi pihak-pihak yang tidak bersalah.

Responden Corenevsky juga menyatakan bahwa alasan responden mengusir keseluruhan rumah tangga adalah karena TRO tidak mencegah kekerasan, dan banyak pria yang tidak takut terhadap TRO. Hasil penelitian nasional tentang efektivitas perintah pengekangan dalam mencegah insiden KDRT berikutnya tidaklah jelas. Salah satu penelitian menunjukkan bahwa dalam enam bulan setelah perintah pengekangan dikeluarkan, 65% wanita yang memperoleh perintah tersebut melaporkan bahwa tidak ada lagi masalah KDRT yang terjadi. Sebuah penelitian lain menunjukkan bahwa insiden KDRT selanjutnya tetap terjadi walaupun ada perintah pengekangan. Namun, pemikiran responden didasarkan pada generalisasi menyeluruh yang tidak mempertimbangkan lingkungan individual korban wanita atau semua tindakan yang mungkin telah ia lakukan untuk mencegah terulangnya kekerasan. Misalnya, dalam kasus Ms. Alvera, Mr. Mota dipenjara, setelah itu ternyata ia ke luar negeri, dan tidak lagi berhubungan dengan Ms. Alvera.

Dalam mengeluarkan pengusiran 24 jam, responden juga ternyata mengandalkan hukum Negara Bagian Oregon, ORS 90.400(3), yang membolehkan pemilik bangunan untuk mengeluarkan perintah pengosongan properti dalam 24 jam jika terjadi cedera pribadi yang cukup besar pada pemilik bangunan atau penghuni lainnya. Namun, hukum tersebut, serta riwayat terbentuknya hukum tersebut, tidak dimaksudkan untuk diterapkan pada korban kekerasan yang tidak bersalah. Dalam proses pembentukan hukum ini, para saksi menyatakan bahwa: “Ada kekhawatiran khusus mengenai wanita teraniaya yang mungkin terusir menurut ketentuan ini karena perilaku kekasih yang kasar; mereka jadi dihukum dua kali; dipukuli oleh kekasih, kemudian diusir karena kekerasan yang dilakukan kekasihnya.”

Bukti yang dipertimbangkan secara keseluruhan menetapkan bahwa kebijakan mengusir korban KDRT yang tidak bersalah karena tindak kekerasan tersebut telah menyebabkan dampak merugikan yang tidak seimbang pada wanita dan ini tidak didukung oleh alasan bisnis atau kesehatan atau keselamatan yang valid oleh para responden.

V. KESIMPULAN

Untuk alasan tersebut di atas, Departemen menemukan alasan yang wajar untuk meyakini bahwa pengadu telah mengalami diskriminasi jenis kelamin dan hal ini merupakan pelanggaran UU Perumahan Adil. Salinan Laporan Penyelidikan Akhir dapat diperoleh dengan mengajukan permintaan tertulis ke Fair Housing Hub, Northwest/Alaska Area, U.S. Department of Housing and Urban Development, 909 First Avenue, Suite 205, Seattle, Washington 98104.

4/13/01

Judith A. Keeler Tanggal

Judith A. Keeler

Direktur, Sentra Perumahan Adil Seattle