

**PERLINDUNGAN TERHADAP PENGUNGSI INTERNAL
DALAM HUKUM INTERNASIONAL DAN KEMUNGKINAN
DITERIMANYA *UNITED NATIONS GUIDING PRINCIPLES*
ON INTERNAL DISPLACEMENT SEBAGAI HUKUM
KEBIASAAN INTERNASIONAL**

SKRIPSI



CAMELIA SIMBOLON

050500052X

**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI HUKUM TENTANG HUBUNGAN
TRANSNASIONAL
DEPOK
JULI 2009**

**PERLINDUNGAN TERHADAP PENGUNGSI INTERNAL
DALAM HUKUM INTERNASIONAL DAN KEMUNGKINAN
DITERIMANYA *UNITED NATIONS GUIDING PRINCIPLES*
ON INTERNAL DISPLACEMENT SEBAGAI HUKUM
KEBIASAAN INTERNASIONAL**

SKRIPSI

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Sarjana Hukum**

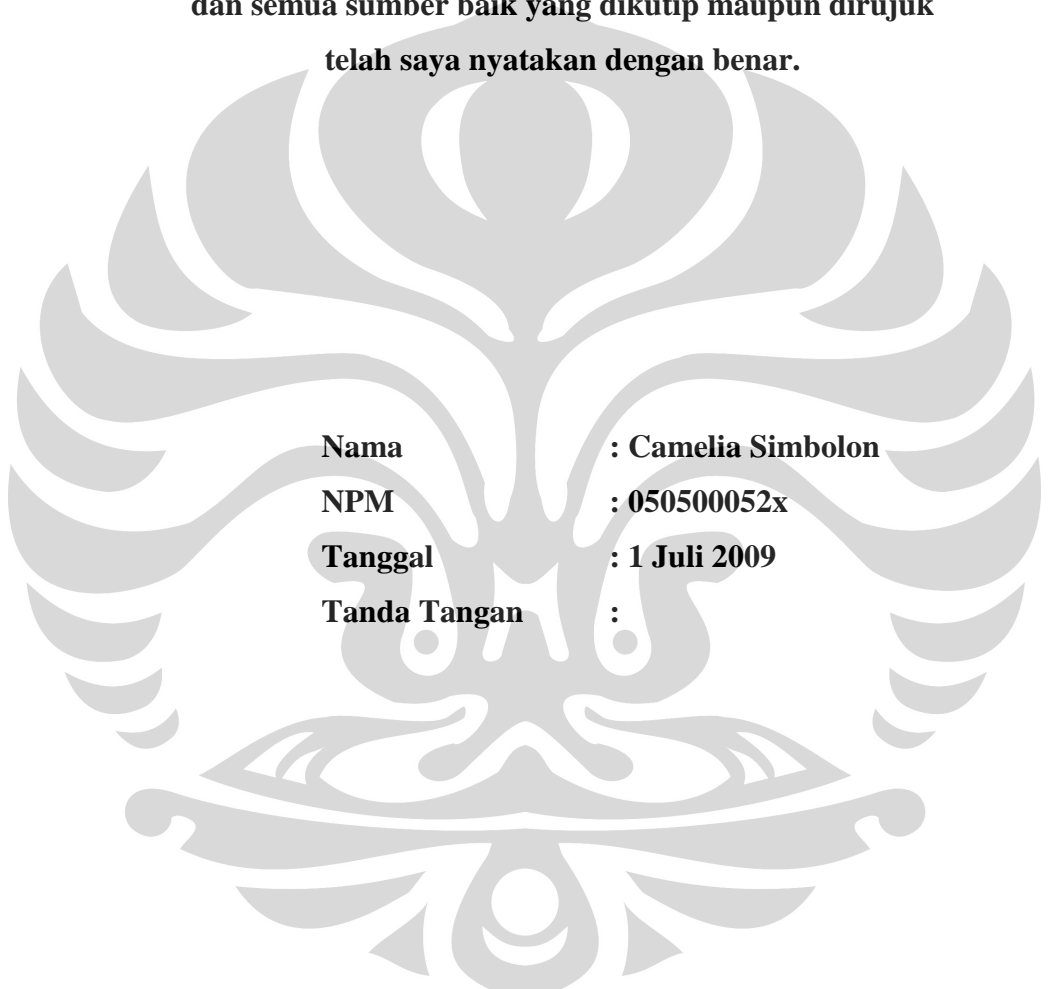


**CAMELIA SIMBOLON
050500052X**

**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI HUKUM TENTANG HUBUNGAN
TRANSNASIONAL
DEPOK
JULI 2009**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**



Nama : Camelia Simbolon
NPM : 050500052x
Tanggal : 1 Juli 2009
Tanda Tangan :

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Camelia Simbolon
NPM : 050500052x
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Perlindungan Terhadap Pengungsi Internal
dalam Hukum Internasional dan Kemungkinan
Diterimanya *United Nations Guiding
Principles on Internal Displacement* sebagai
Hukum Kebiasaan Internasional

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Hukum Transnasional, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Emmy Y. Ruru, S.H., LL.M. (.....)
Pembimbing : Adijaya Yusuf, S.H., LL.M. (.....)
Penguji : Prof. Dr. Djenal Sidik Suraputra, S.H. (.....)
Penguji : Prof. Dr. Sri Setianingsih Suwardi, S.H., M.H. (.....)
Penguji : Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D. (.....)
Penguji : Prof. A. Zen Umar Purba, S.H., LL.M. (.....)
Penguji : Adolf Warrouw, S.H., LL.M. (.....)
Penguji : Melda Kamil Ariadno, S.H., LL.M. (.....)
Penguji : Hadi R. Purnama, S.H., LL.M. (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 15 Juli 2009

KATA PENGANTAR

Pertama-tama penulis ingin mengucapkan puji syukur yang sebesar-besarnya kepada Tuhan. Hanya karena berkat dan kasih-Nya penulis pada akhirnya dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan guna memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Pada kesempatan ini penulis juga ingin menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada pihak-pihak berikut ini:

1. Keluarga tercinta, Bapa (Richard Simbolon), Mama (Lasmaida Simbolon), dan Bang Rey (Reynaldo B.H. Simbolon) yang selalu memberi dukungan materil dan terlebih lagi moril bagi penulis selama proses penyusunan skripsi. Without your consistent support, love and prayers, I would have not achieved anything. For this, I am eternally grateful.

Big thanks also goes to Keluarga Besar Simbolon dan Keluarga Besar Siahaan for your prayers!

2. Ibu Emmy Yuhassarie Ruru, S.H., LL.M., selaku Pembimbing I dan Bapak Adijaya Yusuf, S.H., LL.M., selaku Pembimbing II atas bimbingan, saran-saran konstruktif, serta waktu, tenaga dan pikiran yang telah diberikan guna penyelesaian skripsi ini.
3. Para penguji pada sidang skripsi ini. Terima kasih atas kesediaannya meluangkan waktu untuk semakin mematangkan skripsi yang telah diselesaikan ini melalui ujian sidang skripsi.
4. Seluruh pengajar FHUI, atas ilmu, waktu, dan perhatian yang diberikan dari awal hingga akhir masa studi, khususnya Ibu Eka Sri Sunarti selaku Pembimbing Akademis.
5. Bapak Medi dan Bapak Selam selaku Biro Pendidikan angkatan 2005.
6. My dearest friends. Nyoman Yatmi Pravita Dewi dan Nilam Hardjito, thank you for being my constant place of comfort. Sahabat-sahabat penulis sejak awal masuk FHUI hingga lulus: Christy Natalia Silalahi, Grenata Louhenapessy, Fairus Harris, dan Ulrike Ulma Silaen. Thanks for being there from start to finish. Thank you for our invaluable talking, *kongkow-*

kongkow, shopping, and not to forget skripsi-writing sessions. You have made my days at FHUI easier to go through. Special shout out to Treasuri PT (my first pal at FHUI!) and Melissa for the support and guidance they've given me in completing this mini-thesis.

7. The Maritime 2008 and 2009 family: (in alphabetical order) Adithya Lesmana, Bintang Taufiq Hidayanto, Gideon Manullang, Hanna Azkiya, Ivan Nikolas Tambunan, Ken Prasadtyo, Michelle Manuhutu, Miranda Anwar, Muhammad Subarkah Syafruddin, Rivana Mezaya, Sasha Izni Shadrina dan Titis Lintang Andari. Thank you for being my family for approximately six months! They must have been the most painful, yet most memorable months of my campus years (in a good way of course!). I will treasure all the precious things I've learnt and experienced with you guys!
8. Teman-teman ALSIC Moot Competition 2008: Esther, Kosasih, dan Ade. Meskipun kebersamaan kita hanya sebentar, but I really feel like we're a little family.
9. Teman-teman seperjuangan di PK VI. You know who you are! You are literally teman-teman senasib dan sepenanggungan. I will miss our classes, photo sessions, and waiting in line for bimbingan with Pak Adi.
10. Teman-teman angkatan 2005 untuk kebersamaannya dari awal hingga akhir studi di FHUI.
11. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu yang juga memberikan arti bagi kelancaran penyusunan skripsi ini hingga dapat selesai.

Tak ada yang mampu penulis berikan lebih selain doa dan ucapan terima kasih. Semoga setiap kebaikan yang telah diberikan dapat kembali menjadi berkat bagi semua. Semoga tulisan ini membawa manfaat.

Jakarta, 1 Juli 2009

Penulis,

Camelia Simbolon

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Camelia Simbolon
NPM : 050500052x
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

Demi kepentingan pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non-eksklusif** (*Non-exclusive Royalti Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“Perlindungan Terhadap Pengungsi Internal dalam Hukum Internasional dan Kemungkinan Diterimanya *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* Sebagai Hukum Kebiasaan Internasional”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di Depok

Pada Tanggal 1 Juli 2009

Yang Menyatakan

(Camelia Simbolon)

ABSTRAK

Nama : Camelia Simbolon
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Perlindungan Terhadap Pengungsi Internal dalam Hukum Internasional dan Kemungkinan Diterimanya *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* sebagai Hukum Kebiasaan Internasional

Tulisan ini membahas mengenai perlindungan pengungsi internal dalam hukum internasional. Melalui metode studi pustaka, penulis menjabarkan hak-hak apa saja yang dijamin bagi pengungsi internal, khususnya dalam instrumen panduan internasional yang bernama *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement*. Penulis menganalisa praktek-praktek negara yang mengadopsi *Guiding Principles* dan kemungkinan bagi dokumen tersebut untuk mencapai status hukum kebiasaan internasional. Dari hasil penelitian, tampak bahwa belum cukup bukti untuk menunjukkan sudah tercapainya status hukum kebiasaan internasional. Namun, ada kemungkinan status tersebut akan tercapai di waktu yang akan datang. Sementara hal tersebut belum terjadi, perlindungan hukum bagi pengungsi internal masih dapat merujuk kepada hak-hak asasi manusia yang tersebar dalam berbagai instrumen hukum hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional.

Kata kunci: Pengungsi internal, *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement*, hukum kebiasaan internasional

ABSTRACT

Name : Camelia Simbolon
Study Program : Law
Title : Protection of Internally Displaced Persons Under International Law and the Prospects for the United Nations Guiding Principles on Internal Displacement to Become Customary International Law

This mini-thesis focuses on the protection of internally displaced persons (IDPs) under international law. Through thorough document research, the author analyzes what rights are guaranteed for the IDPs – in particular the rights that have been enshrined in the sole international document that refers to IDPS, namely the *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement*. However, seeing as this document is not legally binding in nature, the author will study how certain states have adopted it and the prospects for it to gain status as customary international law. As of now, it has not gained such status. Nevertheless, some of the basic rights of the IDPs are still guaranteed by the piecemeals in international human rights law and international humanitarian law.

Key words: Internally Displaced Persons, United Nations Guiding Principles on Internal Displacement, customary international law.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	iii
LEMBAR PENGESAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI ILMIAH.....	vii
ABSTRAK	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR LAMPIRAN.....	xii
DAFTAR SINGKATAN.....	xiii
1. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Pokok Permasalahan	4
1.3 Tujuan Penelitian	5
1.4 Kerangka Konsep.....	5
1.5 Metodologi Penelitian.....	6
2. TINJAUAN UMUM TENTANG PENGUNGSIAN INTERNAL	9
2.1 Pengertian dan Peristilahan	9
2.1.1 Pembatasan Konsep Pengungsi Internal	9
2.1.2 Pembedaan antara Pengungsi Internal dan Pengungsi Lintas Batas (<i>Refugees</i>)	12
2.2 Penyebab-penyebab Pengungsian Internal	16
2.3 Implikasi dari Terjadinya Pengungsian Internal	20
3. MASALAH PENGUNGSIAN INTERNAL DITINJAU DARI HUKUM INTERNASIONAL	25
3.1 Keberlakuan Hukum Internasional dalam Mengatur Masalah Pengungsian Internal dalam Suatu Negara	25
3.1.1 Keberlakuan Hukum Internasional dalam Mengatur Suatu Situasi Domestik.....	25
3.1.2 Kedaulatan Nasional sebagai Prinsip Fundamental dalam Hukum Internasional	26
3.1.3 Hak-hak Asasi Manusia dalam Kaitannya dengan Prinsip Kedaulatan	33
3.1.4 Penegakan Hak Asasi Manusia dan Prinsip Kedaulatan.....	36
3.1.5 Kedaulatan dalam Konteks Pengungsian Internal	38
3.2 Perlindungan Hukum Internasional dan Pemberian Bantuan Kemanusiaan Bagi Pengungsi Internal	41
3.2.1 Perlindungan Hukum bagi Pengungsi Internal yang dijamin oleh Perangkat-perangkat Hukum Hak Asasi Manusia Internasional	41
3.2.1.1 Perlindungan dari Pemindahan Secara Paksa	42
3.2.1.2 Jaminan Hukum atas Hak-hak Khusus Pengungsi Internal	44

3.2.2	Perlindungan Hukum bagi Pengungsi Internal yang dijamin oleh Perangkat-perangkat Hukum Humaniter Internasional	48
3.2.3	Pengaturan Institusional untuk Perlindungan dan Pemberian Bantuan Kemanusiaan Bagi Pengungsi Internal	53
3.2.4	Kelemahan-kelemahan dalam Perlindungan Hukum dan Pemberian Bantuan bagi Pengungsi Internal.....	54
3.2.4.1	Kelemahan dalam Perlindungan Hukum Internasional	54
3.2.4.2	Kelemahan dalam Pengaturan Institusional	56
3.2.5	United Nations Guiding Principles on Internal Displacement	57
3.2.5.1	Latar Belakang <i>Guiding Principles</i>	57
3.2.5.2	Isi <i>Guiding Principles</i>	58
3.2.5.3	Status <i>United Nations Guiding Principles on Internal Displacement</i> dan Landasan Teori mengenai Hukum Kebiasaan Internasional	64
4.	KEMUNGKINAN DITERIMANYA UNITED NATIONS GUIDING PRINCIPLES ON INTERNAL DISPLACEMENT SEBAGAI HUKUM KEBIASAAN INTERNASIONAL	70
4.1	Praktek-praktek Negara Sehubungan dengan Penerimaan <i>United Nations Guiding Principles on Internal Displacement</i> sebagai Hukum	70
4.1.1	Praktek-praktek negara	71
4.1.1.1	Liberia	71
4.1.1.2	Angola	74
4.1.1.3	Turki	78
4.1.1.4	Kolombia	80
4.1.1.5	Uganda	87
4.1.1.6	Burundi	89
4.1.2	Praktek Umum	92
4.2	Sumber-sumber Subsider yang Menunjukkan Diterima Tidaknya <i>United Nations Guiding Principles</i> sebagai Hukum Kebiasaan Internasional	93
4.2.1	Dukungan Negara atas <i>UN Guiding Principles</i> dalam PBB.....	93
4.2.2	Putusan Yudisial Terkait <i>UN Guiding Principles</i>	95
4.2.3	Tulisan-tulisan Ahli Hukum Internasional	96
4.3	Prospek <i>United Nations Guiding Principles</i> untuk menjadi Hukum Kebiasaan Internasional	96
5.	PENUTUP.....	98
5.1	Kesimpulan.....	98
5.2	Saran.....	100
6.	DAFTAR REFERENSI.....	102
7.	LAMPIRAN.....	110

DAFTAR LAMPIRAN

1. United Nations Guiding Principles on Internal Displacement



DAFTAR SINGKATAN

AP I	: Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts
AP II	: Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts
CEDAW	: Convention on the Elimination of Discrimination Against Women
CRC	: Convention on the Rights of the Child
ECOWAS	: Economic Committee of West African States
GC I	: First Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field
GC II	: Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea
GC III	: Third Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War
GC IV	: Fourth Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War
IADD	: Inter-Agency Internal Displacement Division
IASC	: Inter-Agency Standing Committee
ICCPR	: International Covenant on Civil and Political Rights
ICC	: International Criminal Court
ICESCR	: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
ICJ	: International Court of Justice
ICRC	: International Committee of the Red Cross
OCHA	: Office for Coordination of Humanitarian Affairs
UDHR	: Universal Declaration of Human Rights
UN	: United Nations
UNCHR	: United Nations Commission on Human Rights
UNDP	: United Nations Development Program
UNHCR	: United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	: United Nations Children's Fund
WFP	: World Food Program

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pengungsi internal merupakan orang-orang yang telah dipaksa untuk meninggalkan tempat tinggalnya. Tetapi berbeda dari pengungsi lintas batas (*refugees*), mereka masih berada dalam batas-batas wilayah negaranya sendiri.¹ Pada tahun 2007, tercatat ada sekitar 26 juta orang² di dunia yang secara terpaksa ataupun dipaksa pindah dari tempat tinggalnya dikarenakan kejadian-kejadian seperti konflik bersenjata, pelanggaran berat hak asasi manusia, bencana alam, dan berbagai kejadian traumatis lainnya. Sebagai akibat, para pengungsi internal terpaksa meninggalkan rumahnya dan menjadi terpisah dari komunitasnya serta dari sumber penghidupannya. Hal ini membuat mereka seringkali berada dalam kondisi yang sangat memprihatinkan dan rentan terhadap pelanggaran hak asasi manusia.

Perpindahan secara paksa (*forced displacement*) dengan sendirinya sudah merupakan suatu pelanggaran hak dasar manusia.³ Sayangnya, tidak jarang pula pengungsian internal diikuti dengan pelanggaran hak-hak asasi manusia lainnya seperti penganiayaan, pembunuhan, pelecehan seksual, pemerkosaan, perpecahan anggota keluarga, serta tidak terpenuhinya kebutuhan akan pangan, sandang, perhatian medis, pendidikan dan kebutuhan-kebutuhan dasar lainnya.

Belakangan ini, angka pengungsi internal di dunia secara terus menerus meningkat dan bahkan telah melebihi angka pengungsi lintas batas. Akan tetapi, hingga sekarang belum ada satupun instrumen hukum internasional yang secara hukum mengikat yang khusus ditujukan bagi perlindungan pengungsi internal.⁴

¹ Jessica Wyndham, "A Developing Trend: Laws And Policies On Internal Displacement", *Human Rights Brief*, Fall 2006, 14 No.1 Hum. Rts. Brief 7), hlm 1.

² Internal Displacement Monitoring Centre (a). *Global Statistics*. [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpPages\)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpPages)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000), diakses pada 29 Maret 2009.

³ *Universal Declaration of Human Rights*, Pasal 13.

Para pengungsi internal ini hanya dapat mengharapkan perlindungan dari pemerintahnya. Padahal tidak jarang pemerintah tidak mau atau tidak mampu untuk menyediakannya. Bahkan dalam kasus-kasus yang paling ekstrim, para pengungsi internal justru terpaksa pindah dikarenakan oleh tindakan-tindakan opresif dari pemerintah atau kekuatan militer di negaranya sendiri, khususnya dalam situasi keresahan internal (*internal strife*) atau konflik internal.⁵ Pada situasi yang demikian, hak-hak fundamental daripada para pengungsi internal seringkali terancam dan sulit untuk dilindungi. Demi keselamatannya, para warga sipil terpaksa berpindah sejauh mungkin dari daerah-daerah yang berkonflik atau bermasalah. Akan tetapi, semakin lama negara-negara tetangga menjadi semakin enggan untuk menerima pengungsi-pengungsi yang jumlahnya semakin membengkak ke dalam wilayah negaranya.⁶ Keadaan inilah yang akhirnya mengakibatkan para warga sipil tersebut menjadi terperangkap dalam negaranya sendiri sebagai golongan yang termarginalisasi dan tidak mendapatkan perhatian dari pemerintahnya. Sehingga pelanggaran hak-hak asasi para pengungsi internal terus berlanjut dan posisi mereka menjadi semakin terancam.

Secara sederhana, para pengungsi internal (*internally displaced persons*) dapat dideskripsikan sebagai pengungsi-pengungsi (*refugees*) yang tidak melintas batas negara.⁷ Meskipun pengungsi-pengungsi internal meninggalkan tempat tinggalnya untuk alasan-alasan yang serupa dengan pengungsi batas lintas (*refugee*), karena mereka masih berada dalam wilayah negaranya sendiri, maka mereka tidak dapat dikualifikasikan sebagai “*refugees*” yang mendapat perlindungan khusus dibawah hukum internasional.⁸ Padahal bantuan yang dibutuhkan oleh pengungsi internal maupun pengungsi lintas batas serupa.

⁴ M. Rafiqul Islam, “The Sudaness Darfur Crisis and Internally Displaced Persons in International Law: The Least Protection for the Most Vulnerable”, *International Journal of Refugee Law*, June 2006, 18 Int'l J. Refugee L. 354, hlm 1.

⁵ Francis M. Deng, *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, (Washington D.C.: Brookings Institute, 1998), hlm 80.

⁶ Global IDP Survey, *Internally Displaced Persons: A Global Survey*, (London: Earthscan Publications Ltd., 1998), hlm 1.

⁷ Francis M. Deng, *op. cit.*, hlm 1.

⁸ *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 July 1951.

Sudah dapat dipastikan bahwa yang paling dibutuhkan oleh para pengungsi internal adalah adanya akses yang aman untuk memperoleh kebutuhan-kebutuhan dasar untuk bertahan hidup serta suatu standar kehidupan yang layak. Oleh karena itu, akses untuk mencari dan memperoleh bantuan humaniter sangatlah esensial demi perlindungan para pengungsi internal. Jika pemerintah tidak dapat (*unable*) atau tidak mau (*unwilling*) menyediakan atau meminta bantuan bagi pengungsi-pengungsi internal, muncul persoalan apakah para pengungsi internal memiliki hak-hak yang dijamin dalam hukum internasional untuk mencari dan menerima bantuan kemanusiaan. Namun sebelum menjabarkan jaminan-jaminan apa saja yang diberikan hukum internasional bagi pengungsi-pengungsi internal, maka perlu diketahui terlebih dahulu apa yang menjadi dasar bagi hukum internasional untuk mengatur masalah pengungsian internal, yang secara *prima facie* merupakan urusan internal negara terjadinya situasi tersebut.

Mau tidak mau memang isu pengungsian internal menjadi perhatian masyarakat internasional, karena disamping adanya pelanggaran-pelanggaran berat hak asasi manusia dan humaniter, perlu diingat juga bahwa terdapat *collective interest* dalam menciptakan stabilitas regional serta perdamaian dan keamanan global.⁹ Oleh karena itu, ada kewajiban bagi masyarakat internasional untuk mengusahakan supaya para pengungsi internal mendapat perlindungan dan bantuan yang dibutuhkan. Keprihatinan masyarakat internasional terhadap tampak melalui instrumen-instrumen hukum internasional ataupun penyediaan bantuan kemanusiaan bagi pengungsi internal. Namun, dalam kenyataannya, kedua hal ini seringkali terbentur dengan ‘tameng’ bernama kedaulatan, yang digunakan oleh pemerintah-pemerintah tertentu.

Masalah pengungsian internal (*internal displacement*) ini mulai memperoleh perhatian yang besar dari masyarakat internasional pada tahun 1990-an awal. Upaya masyarakat internasional untuk mengatasi permasalahan pengungsi internal diawali dengan ditunjuknya Francis M. Deng sebagai Wakil Sekretaris Jendral Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk Urusan Pengungsi

⁹ Francis M. Deng, *op. cit.*

Internal pada tahun 1992.¹⁰ Selanjutnya atas instruksi Komisi Hak Asasi Manusia PBB (*United Nations Commission on Human Rights*) dan Majelis Umum PBB, Deng dibantu oleh sekelompok ahli-ahli hukum untuk mencari tahu apakah perlindungan bagi pengungsi-pengungsi internal dalam instrumen-instrumen hukum internasional, termasuk instrumen-instrumen hukum hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional, yang sudah ada telah memadai.¹¹ Akhirnya pada tahun 1998, dibuatlah suatu standar panduan internasional bagi perlindungan pengungsi internal, yaitu *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* (seterusnya akan disebut “*Guiding Principles*”).¹²

Meskipun didasarkan pada norma-norma hukum hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional yang sudah ada, *Guiding Principles* sendiri tidak memiliki kekuatan yang mengikat.¹³ Kendati demikian, sejak dikeluarkan, *Guiding Principles* mulai diimplementasikan secara luas di berbagai negara dan telah menerima banyak dukungan melalui resolusi-resolusi PBB. Banyak ahli yang berpendapat bahwa penerimaan dan pengimplementasian *Guiding Principles* pada akhirnya dapat menjadikannya sebagai hukum kebiasaan internasional.

Tulisan ini akan menjabarkan perlindungan hukum apa yang tersedia bagi pengungsi-pengungsi internal dalam perangkat-perangkat hukum internasional. Sehubungan dengan hal itu, maka selanjutnya akan dikaji kemungkinan bahwa *Guiding Principles* akan mencapai status hukum kebiasaan internasional, sehingga mengikat semua negara.

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah, maka rumusan permasalahan yang akan di bahas adalah:

¹⁰ Jessica Wyndham, *Op. Cit.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement*, UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2, 17 April 1998.

¹³ Jessica Wyndham, *Op. Cit.*, hlm 2.

- 1) Bagaimana hukum internasional dapat menjangkau masalah pengungsian internal yang pada dasarnya berada dibawah kedaulatan negara terjadinya pengungsian internal?
- 2) Apa saja hak-hak yang diberikan bagi pengungsi-pengungsi internal menurut perangkat-perangkat hukum internasional?
- 3) Bagaimana proses bagi *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* untuk mencapai status hukum kebiasaan internasional?

1.3 Tujuan Penelitian

Penulisan skripsi ini memiliki dua jenis tujuan, yaitu tujuan umum dan tujuan khusus:

1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan umum dari penulisan skripsi ini adalah untuk mengkaji perlindungan bagi pengungsi-pengungsi internal dari segi hukum internasional.

1.3.2 Tujuan Khusus

Adapun yang menjadi tujuan khusus dari penelitian ini adalah untuk:

1. membahas dasar bagi perangkat hukum internasional untuk mengatur diaturnya masalah pengungsian internal yang terjadi di dalam negara yang berdaulat;
2. menguraikan ketentuan-ketentuan hukum internasional yang mengatur mengenai perlindungan pengungsi internal;
3. mengetahui proses dan kemungkinan diterimanya *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* sebagai hukum kebiasaan internasional.

1.4 Kerangka Konsep

1. Pengungsi Internal

Berasal dari terminologi *internally displaced persons*, mereka adalah orang-orang atau kelompok-kelompok orang yang telah dipaksa atau terpaksa melarikan diri atau meninggalkan rumah mereka atau tempat mereka dahulu biasa tinggal, terutama sebagai akibat dari, atau dalam rangka menghindarkan diri dari, dampak-dampak konflik bersenjata, situasi-situasi rawan yang

ditandai oleh maraknya tindak kekerasan secara umum, pelanggaran-pelanggaran hak-hak asasi manusia, bencana-bencana alam, atau bencana-bencana akibat ulah manusia, dan yang tidak melintasi perbatasan negara yang diakui secara internasional.¹⁴

2. Bantuan Kemanusiaan (*Humanitarian Assistance*)

Bantuan dan aksi yang ditujukan untuk menyelamatkan nyawa, mengurangi penderitaan serta menjaga dan melindungi martabat manusia selama dan sesudah terjadinya keadaan darurat. Bantuan humaniter dapat berbentuk uang, kebutuhan-kebutuhan dasar, personil-personil, dsb. yang berasal dari, antara lain, pemerintah, lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM), Badan-badan PBB, Palang Merah dan Bulan Sabit Merah, donasi publik, kelompok masyarakat lokal, bantuan dari masyarakat diaspora, dst.¹⁵

3. Kedaulatan

Kekuasaan tertinggi dalam negara yang dimiliki atas suatu wilayah dan penduduknya, yang bebas dari kekuasaan eksternal.¹⁶

4. Hukum Kebiasaan Internasional

Kebiasaan internasional yang merupakan kebiasaan umum yang diterima sebagai hukum.¹⁷

1.5 Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan sesuai dengan metode atau cara tertentu berdasarkan suatu sistem, serta tidak terdapat hal-hal yang bertentangan di dalamnya dalam suatu kerangka tertentu. Metode penelitian tertentu diperlukan untuk menyibak kebenaran dalam suatu penelitian ilmiah.

¹⁴ *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement*, Pendahuluan, butir 2.

¹⁵ *Global Humanitarian Assistance*, <<http://www.globalhumanitarianassistance.org/what%20is%20humanitarian%20assistance.htm>>, 10 Maret 2009.

¹⁶ M. S. Korowicz, *Some Present Aspects of Sovereignty in International Law*, (Leyden, 1961), hlm 108.

¹⁷ Mochtar Kusumaatmadja dan Eddy R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: PT Alumni, 2003), hlm 143; Statute of the International Court of Justice, Pasal 38 (1) (b).

Jenis penelitian yang dilakukan oleh penulis dalam penulisan ini adalah penelitian hukum. Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.¹⁸ Berdasarkan metode yang metodologis, sistematis, dan konsisten, penulisan ini menggunakan metode penelitian normatif, yaitu penelitian dengan memanfaatkan data sekunder atau data yang diperoleh dari kepustakaan, yang terdiri atas:

- a. Bahan hukum primer yang meliputi konvensi-konvensi internasional serta putusan-putusan mahkamah internasional yang harus diperhatikan berkenaan dengan prinsip kedaulatan, hukum kebiasaan internasional serta pengaturan tentang pengungsian internal.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan pustaka lainnya, seperti buku, jurnal-jurnal hukum dan artikel dari internet.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu kamus.

1.6 Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah penulisan dan pembahasan ini secara keseluruhan maka penulisan ini akan dibagi dalam 5 bab.

BAB I berjudul 'Pendahuluan' terdiri dari (1) Latar Belakang Masalah, (2) Pokok Permasalahan, (3) Tujuan Penelitian, (4) Kerangka Konsep, (5) Metodologi penelitian, dan (6) Sistematika penulisan.

Selanjutnya BAB II yang berjudul 'Tinjauan Umum tentang Pengungsi Internal' akan menguraikan tinjauan-tinjauan umum sehubungan dengan pengungsian internal, khususnya terkait pembatasan konsep dan ruang lingkup pengungsi internal, faktor-faktor penyebab terjadinya pengungsian internal, serta implikasi dari terjadinya pengungsian internal.

¹⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2007), hlm. 43.

Pada BAB III yang berjudul ‘Masalah Pengungsian Internal Ditinjau dari Hukum Internasional’, akan dijelaskan mengenai legitimasi daripada berlakunya hukum internasional dalam mengatur suatu situasi pengungsian internal yang terjadi dalam negara yang berdaulat. Sesudah menjelaskan landasan bagi keberlakuan hukum internasional tersebut, akan diuraikan sumber-sumber hukum yang tersebar dalam berbagai konvensi internasional yang mengatur perlindungan pengungsian internal. Melalui penjabaran tersebut, masalah perlindungan terhadap pengungsi internal akan ditinjau dari hukum hak asasi manusia internasional, hukum humaniter internasional, dan *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement*. Dalam sub-bab yang terakhir ini akan dijelaskan status *Guiding Principles*.

Kemudian penulis akan menganalisa praktek negara-negara terkait penerimaan *Guiding Principles* sebagai hukum di negaranya, serta bagaimana proses agar *Guiding Principles* dapat mencapai status hukum kebiasaan internasional dalam BAB IV yang berjudul ‘Kemungkinan Diterimanya *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* Sebagai Hukum Kebiasaan Internasional’.

Kemudian bab terakhir yaitu BAB V yang berjudul ‘Penutup’ terdiri atas kesimpulan dari penelitian yang telah penulis lakukan mengenai perlindungan hukum internasional bagi pengungsi internal dan bagaimana prospek *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* untuk dapat menjadi hukum kebiasaan internasional, disambung dengan saran dari penulis.

BAB 2

TINJAUAN UMUM TENTANG PENGUNGSIAN INTERNAL

2.1 Pengertian dan Peristilahan

2.1.1 Pembatasan Konsep Pengungsi Internal

Dalam menganalisa suatu persoalan hukum, terlebih dahulu perlu dilakukan identifikasi terhadap apa yang menjadi objek daripada persoalan tersebut. Begitu juga dalam mengetahui perlindungan hukum apa saja yang dapat diberikan terhadap pengungsi-pengungsi internal, pertama-tama perlu diketahui siapa saja yang dapat dikategorikan sebagai pengungsi internal.

Masyarakat internasional untuk waktu yang lama sempat terhambat dalam menangani isu pengungsian internal karena belum adanya suatu definisi universal daripada ‘pengungsi internal’.¹⁹ Hingga sekarang pun belum ada suatu definisi legal mengenai pengungsi internal yang telah disepakati secara internasional.²⁰ Namun demikian, sudah ada definisi fungsional yang digunakan dalam praktek oleh badan-badan internasional. Sebelum dikeluarkannya *UN Guiding Principles on Internal Displacement* pada tahun 1998, definisi yang paling umum digunakan dalam praktek adalah definisi yang diberikan oleh Komisi Hak-hak Asasi Manusia (HAM) PBB dalam laporan yang dikeluarkan pada tahun 1992 oleh Sekretaris Jendral PBB Boutros Boutros-Ghali. Berdasarkan laporan tersebut yang dimaksud dengan pengungsi internal adalah:

“Orang-orang yang telah secara terpaksa meninggalkan rumah mereka secara tiba-tiba dalam jumlah besar, sebagai akibat dari konflik bersenjata, *internal strife*, pelanggaran hak-hak asasi manusia secara sistematis, bencana-bencana alam atau bencana-bencana akibat ulah manusia, dan masih berada dalam wilayah negaranya sendiri.”²¹

¹⁹ *Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*, E/CN.4/1992/23 (United Nations, Pebruari 14, 1992), para. 17.

²⁰ M. Rafiqul Islam, *Op. Cit.*, hlm 3.

²¹ *Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons* (1992), *Op. Cit.*

Dari definisi tersebut terdapat dua elemen sentral yakni: perpindahan secara terpaksa (*coerced/forced*) dan perpindahan yang terjadi dalam batas-batas wilayah suatu negara. Definisi yang diberikan oleh Komisi HAM PBB tersebut mencakup penyebab-penyebab utama pengungsian yang kurang lebih telah diadopsi dari definisi pengungsi batas lintas (*refugee*) sebagaimana terdapat dalam konvensi-konvensi regional di Amerika Latin dan di Afrika, yang cakupannya lebih luas daripada *Convention Relating to the Status of Refugees*.²² Berdasarkan *Organization of African Unity Convention* dan *Cartagena Declaration*,²³ yang dapat dikualifikasikan sebagai pengungsi lintas batas adalah orang-orang yang terpaksa melarikan diri dari konflik bersenjata, *internal strife*, dan pelanggaran-pelanggaran HAM yang sistematis, dan telah melintasi batas negara. Akan tetapi, tidak termasuk dalam kategori pengungsi lintas batas adalah orang-orang yang terpaksa mengungsi akibat bencana alam. Bencana alam dimasukkan sebagai salah satu penyebab pengungsian internal karena dalam situasi bencana alam tertentu, terdapat pemerintah-pemerintah yang menanggapinya secara diskriminatif, sehingga kelompok-kelompok etnis atau politik tertentu tidak mendapat perhatian yang seharusnya. Contohnya, pada pertengahan tahun 1980-an ketika terjadi kelaparan akibat musim kering berkepanjangan di wilayah barat dan timur Sudan, pemerintah Sudan tidak mengakui adanya keadaan tersebut hingga masyarakat internasional mendesaknya

²² E Mooney 'The concept of internal displacement and the case for internally displaced persons as a category of concern', *Refugee Survey Quarterly*, Vol.24 Issue 3 2004, hlm 10.

²³ Definisi Pengungsi Lintas Batas (*Refugee*) berdasarkan *Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa* (1969) selain mencakup lebih dari elemen 'persecution' sebagaimana terdapat dalam *Convention relating to the Status of Refugees* (1951) juga mencakup: "every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality."

Sementara definisi yang diberikan oleh *Cartagena Declaration of Refugees* (1984) yang berlaku di Amerika Latin adalah orang-orang yang terpaksa pindah "because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violations of human rights or circumstances which have seriously disturbed public order."

supaya negara dinyatakan dalam keadaan darurat dan supaya mereka meminta bantuan internasional.²⁴

Akan tetapi, pada definisi pengungsi internal yang diberikan oleh Komisi HAM PBB terdapat beberapa kelemahan. Definisi tersebut dibatasi hanya untuk mencakup orang-orang yang terpaksa meninggalkan rumahnya “secara tiba-tiba dalam jumlah yang besar” atau “*suddenly or unexpectedly in large numbers*”, sehingga banyak kasus-kasus serius yang tidak dapat dikategorikan sebagai pengungsian internal. Misalnya situasi-situasi seperti di Burma dibawah kekuasaan junta militer, di Iraq di bawah kepemimpinan Saddam Hussein, serta di Etiopia dibawah kediktatoran Mengistu, dimana ratusan ribu orang terpaksa pindah setelah adanya pengumuman terlebih dahulu.²⁵ Dalam situasi-situasi tersebut, unsur “secara tiba-tiba” tidak terpenuhi. Di Kolombia, dimana pengungsian internal terus menerus meningkat, banyak orang yang mengungsi dalam jumlah-jumlah yang kecil untuk menghindari kecurigaan.²⁶ Yang berarti bahwa dalam situasi ini unsur “dalam jumlah yang besar” tidak terpenuhi.

Kata-kata “*forced to flee*” atau “terpaksa melarikan diri” juga dirasakan tidak tepat. Contohnya dapat dilihat di Bosnia, dimana banyak orang-orang Islam Bosnia yang tidak melarikan diri, tetapi memang diusir (*expelled*) dari tempat tinggal mereka atas dasar etnis dan keagamaan.²⁷ Dalam situasi-situasi demikian, definisi yang diberikan oleh Komisi HAM PBB tidak dapat menjangkau orang-orang tersebut.

Untuk mengatasi keterbatasan-keterbatasan ini, akhirnya Francis M. Deng selaku representatif Sekretaris Jendral untuk Masalah Pengungsian Internal bersama-sama dengan ahli-ahli hukum internasional serta ahli-ahli bidang lainnya merumuskan suatu definisi pengungsi internal yang jangkauannya lebih luas, yaitu:

²⁴ Francis M. Deng, *Op. Cit.*

²⁵ David A. Korn, *Exodus Within Borders: An Introduction to the Crisis of Internal Displacement*, (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1999), hlm 12.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Francis M. Deng, *Op. Cit.*, hlm 17.

“Orang-orang atau kelompok-kelompok orang yang telah dipaksa atau terpaksa melarikan diri atau meninggalkan rumah mereka atau tempat mereka dahulu biasa tinggal, terutama sebagai akibat dari, atau dalam rangka menghindarkan diri dari, dampak-dampak konflik bersenjata, situasi-situasi rawan yang ditandai oleh maraknya tindak kekerasan secara umum, pelanggaran-pelanggaran hak-hak asasi manusia, bencana-bencana alam, atau bencana-bencana akibat ulah manusia, dan yang tidak melintasi perbatasan negara yang diakui secara internasional.”²⁸

Dengan perumusan baru tersebut maka orang-orang yang dipaksa keluar dari tempat tinggalnya, seperti dalam kasus Bosnia, dan orang-orang yang mengungsi secara bertahap dalam jumlah kecil, seperti dalam kasus Kolombia, juga ikut tercakup. Disamping itu, pemasukan kata-kata “terutama sebagai akibat dari” menandakan bahwa alasan pengungsian tidak saja terbatas pada alasan-alasan yang disebutkan diatas, sehingga membuka ruang bagi situasi-situasi lain yang dapat mengakibatkan pengungsian di masa depan.²⁹ Definisi yang lebih komprehensif ini akhirnya dimasukkan ke dalam *The Guiding Principles on Internal Displacement* yang dikeluarkan oleh PBB pada tahun 1998 sebagai pedoman untuk perlindungan pengungsi internal yang kini banyak dipakai dalam praktek,³⁰ sebagaimana akan dijelaskan lebih lanjut dalam Bab III.

2.1.2 Pembedaan antara Pengungsi Internal dan Pengungsi Lintas Batas

Secara umum, dapat disimpulkan bahwa pengungsi-pengungsi internal meninggalkan tempat tinggalnya untuk alasan-alasan yang sama dengan orang-orang yang berstatus sebagai pengungsi lintas batas (*refugee*). Yang membedakan antara kedua istilah tersebut adalah bahwa pengungsi internal telah meninggalkan tempat tinggalnya tetapi masih berada dalam negaranya sendiri, sementara pengungsi lintas batas telah melewati perbatasan negaranya dan memasuki negara

²⁸ *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement*, Pendahuluan, butir 2.

²⁹ David A. Korn, *Op. Cit.*, hlm 14.

³⁰ Patrick L. Schmidt, “The Process and Prospects For The U.N. Guiding Principals on Internal Displacement to Become Customary International Law: A Preliminary Assessment”, *Georgetown Journal of International Law*, Spring 2004, 35 Geo. J. Int'l L. 483, hlm 8-9.

lain.³¹ Sebagai contoh, para warga Sudan yang telah terpaksa meninggalkan rumahnya dan berada di Darfur termasuk pengungsi internal, sementara para warga Sudan yang telah masuk ke Chad merupakan pengungsi lintas batas secara *de facto*.³²

Para korban pengungsian internal maupun pengungsian lintas batas sebenarnya berada dalam kondisi yang sama dan membutuhkan bantuan dan perlindungan yang sama. Bahkan terkadang pengungsi-pengungsi internal merupakan orang-orang sebenarnya berusaha mencari suaka di negara lain, namun gagal melewati perbatasan karena mengalami kendala-kendala, seperti kondisi yang membahayakan/mengancam jiwa sehingga perbatasan tidak dapat dilewati. Bisa juga dikarenakan ketidakmampuan anak-anak dan orang-orang yang lanjut usia untuk melakukan perjalanan panjang untuk melewati perbatasan.³³ Akhirnya, kesemua faktor yang telah disebutkan ini mengakibatkan banyaknya pengungsi yang terpaksa tetap berada di wilayah negaranya sendiri.

Dalam *Convention Relating to the Status of Refugees*, sudah ada jaminan untuk melindungi kebutuhan-kebutuhan para pengungsi lintas batas karena para pengungsi lintas batas ini tidak dapat mengharapkan bantuan ataupun perlindungan dari negaranya sendiri. Akan tetapi, perlindungan tersebut tidak menjangkau para pengungsi internal karena mereka masih berada di bawah kedaulatan negaranya sendiri, dan oleh karena itu seharusnya pemerintah merekalah yang berkewajiban untuk memenuhi dan melindungi hak-hak asasi daripada para pengungsi internal tersebut.

Dilihat dari keadaan tersebut, maka tidak benar jika dilakukan pembedaan antara pengungsi internal dengan pengungsi lintas batas sehubungan dengan pemberian perlindungan dan bantuan humaniter, karena pada dasarnya kedua kelompok pengungsi tersebut berada dalam situasi dan kondisi yang sama-sama terpuruk.

³¹ *Convention Relating to the Status of Refugees*, Pasal 1,

³² M. Rafiqul Islam, *Op. Cit.*

³³ *Ibid.*

Supaya dapat memahami mengapa pengungsi internal tidak tercakup dalam *Convention Relating to the Status of Refugees*, terlebih dahulu perlu dilakukan analisa terhadap definisi pengungsi lintas batas dalam konvensi tersebut. Pasal 1 *Convention Relating to the Status of Refugees*, mendefinisikan pengungsi lintas batas sebagai “*any person who has fled owing to a well-founded fear of persecution and is outside the country of his/her nationality.*”

Definisi yang terdapat dalam konvensi ini telah banyak dipengaruhi oleh kejadian-kejadian di Eropa dimana terjadi penganiayaan (*persecution*) dan pembunuhan terhadap jutaan orang dikarenakan identitas mereka. Terdapat juga pendapat yang mengatakan bahwa definisi ini dirancang sedemikian rupa untuk memberi perlindungan bagi lawan-lawan politik pemerintahan-pemerintahan komunis.³⁴ Konvensi ini memang sengaja dibuat restriktif karena negara-negara menginginkan pemberian status pengungsi lintas batas tetap diberikan secara terbatas. Agar seorang pencari suaka dapat diberikan status pengungsi lintas batas, Konvensi ini mensyaratkan supaya ia harus dapat membuktikan adanya “*well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.*” Persyaratan ini telah menimbulkan masalah yaitu munculnya interpretasi negara-negara yang berbeda-beda.³⁵ Dalam praktek, banyak negara menginterpretasikannya secara sempit, tidak sesuai dengan pedoman yang dikeluarkan oleh Komisi HAM PBB.³⁶ Banyak juga orang yang sebetulnya membutuhkan perlindungan internasional namun tidak dapat terjangkau oleh definisi tersebut, sekalipun interpretasi yang paling luas digunakan.³⁷ Sebagai contoh, bagi orang-orang yang melarikan diri dari situasi konflik bersenjata atau kekerasan, tidak mudah untuk membuktikan bahwa mereka mengalami ketakutan akan penganiayaan individual (*fear of*

³⁴ C. Phuong, *The International Protection of Internally Displaced Persons*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), hlm 13-38.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ UNHCR Handbook on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/IP/4/Eng/REV.1 (Geneva, UNHCR 1979 reedited January 1992)

³⁷ C. Phuong, *Op. Cit.*, hlm 18.

individual persecution) sebagaimana disyaratkan oleh *Convention Relating to the Status of Refugees*.

Karena cakupannya yang sangat terbatas itu, jelas bahwa *Convention Relating to the Status of Refugees* ini tidak menjangkau para pengungsi internal. Konvensi ini hanya memberi jaminan perlindungan kepada pengungsi-pengungsi yang telah melintas batas negara saja. Ini berarti bahwa konvensi tersebut telah mengabaikan fakta bahwa sebenarnya para pengungsi internal, layaknya pengungsi lintas batas, juga dilanda rasa takut akan dianiaya (*persecute*) oleh pemerintahnya dan membutuhkan perlindungan dan bantuan humaniter yang serupa dengan pengungsi lintas batas.

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa *Convention Relating to the Status of Refugees* ini telah melakukan diskriminasi karena pemberian perlindungan dilakukan berdasarkan lokasi para pengungsi; dimana pengungsi yang berada di negara asing berhak mendapat perlindungan dan bantuan, sementara yang masih berada di negaranya sendiri tidak mendapatkan hak yang sama. Padahal, perlindungan dan bantuan humaniter itu dibutuhkan oleh para pengungsi karena adanya faktor perpindahan secara terpaksa dan faktor penderitaan yang dialami akibat perpindahan tersebut; bukan faktor lokasi keberadaan mereka.

Terkait dengan hal tersebut, banyak perdebatan yang terjadi seputar apakah pengungsi internal sepatutnya disamakan dengan pengungsi lintas batas, atau apakah sebaiknya pengungsi internal itu dianggap sebagai kategori yang terpisah yang perlu diberikan hak-hak spesial oleh hukum internasional.³⁸

Meskipun terdapat banyak kesamaan antara pengungsi internal dan pengungsi lintas batas, khususnya terkait penyebab-penyebabnya dan perlindungan yang dibutuhkannya, keduanya tidak mungkin dapat dilebur dalam satu perangkat hukum. Dalam situasi pengungsian internal, masih terdapat ikatan antara para pengungsi internal dengan pemerintahnya yang belum sepenuhnya terputus. Hal ini berimplikasi pada adanya perbedaan terkait dengan pemberian perlindungan antara pengungsi internal dengan pengungsi batas lintas. Disamping itu, berbeda dari pengungsi lintas batas, pengungsian internal tidak saja terbatas

³⁸ *Ibid.*, hlm 13-38.

pada situasi konflik dan penganiayaan (*persecution*), tetapi juga mencakup penyebab-penyebab perpindahan paksa lainnya seperti bencana alam dan bencana buatan manusia. Dalam mendefinisikan 'pengungsi internal', dua elemen esensial harus ada, yakni perpindahan secara terpaksa dan perpindahan terjadi dalam batas-batas wilayah negara sendiri. Definisi tersebut juga harus difokuskan pada penyebab-penyebab pengungsian internal serta kebutuhan-kebutuhan para pengungsi internal; bukan pada elemen-elemen yang sifatnya temporal atau kuantitatif. Definisi inilah yang sekarang dapat ditemukan dalam *UN Guiding Principles on Internal Displacement*.

2.2 Penyebab-Penyebab Pengungsian Internal

Seperti yang telah diutarakan diatas, dalam mengkategorikan siapa yang layak disebut pengungsi internal dalam praktek kini digunakan definisi yang diberikan dalam *UN Guiding Principles on Internal Displacement*. Sesuai definisi tersebut, beberapa penyebab pengungsian internal adalah, tapi tidak terbatas pada: konflik bersenjata, situasi-situasi rawan yang ditandai oleh maraknya tindak kekerasan secara umum, pelanggaran-pelanggaran hak-hak asasi manusia, bencana-bencana alam, dan bencana-bencana akibat ulah manusia.³⁹ Akan tetapi, definisi ini tidak menggambarkan secara lengkap hal-hal apa saja yang berkontribusi terhadap terjadinya pengungsian internal. Oleh karena itu, perlu dilakukan penelahaan terhadap fakta-fakta yang ditemukan dalam situasi-situasi pengungsian internal.

Dari fakta-fakta dan angka-angka yang terdapat di lapangan, masih sulit untuk ditemukan deskripsi yang benar-benar akurat mengenai pengungsi internal. Berbagai institusi seperti *the US Committee for Refugees* dan *the Norwegian Refugee Council* yang telah mengumpulkan data-data dan survey tentang pengungsi internal mengalami kesulitan dalam memperoleh data yang akurat.⁴⁰ Namun demikian, ditemukan beberapa observasi yang bersifat umum diantara kasus-kasus pengungsian internal yang terjadi di dunia.

³⁹ *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement*., Pendahuluan, paragraf 2.

⁴⁰ David A. Korn, *Op. Cit.*, hlm 14.

Pertama, mayoritas pengungsi internal merupakan kaum miskin yang berada di daerah rural/pedesaan. Misalnya, di Sudan, mayoritas pengungsi internal adalah penduduk rural/pedesaan Sudan bagian Selatan; di Turki, mayoritas adalah penduduk pedesaan Kurdi; di Latin Amerika, mayoritas adalah orang-orang miskin bertempat tinggal di daerah pedesaan yang merupakan orang-orang asli setempat (*indigenous people*).⁴¹

Observasi kedua yang ditemukan adalah bahwa mayoritas populasi pengungsi internal merupakan perempuan dan anak-anak.⁴² Sebagai akibat perang sipil banyak laki-laki yang dipaksa untuk menjadi tentara atau jika menolak mereka dibunuh. Oleh karena itu, para perempuan terpaksa menjadi kepala keluarga, sehingga mereka menjadi rentan terhadap kekerasan fisik maupun seksual. Anak-anak pun seringkali tidak mendapat perhatian yang cukup.

Jika digali lebih dalam lagi, ada suatu permasalahan yang selalu hadir dalam setiap situasi pengungsian internal, yaitu masalah krisis identitas nasional atau "*a crisis of national identity*." Observasi ini ditemukan oleh Francis M. Deng ketika ia menjalankan tugasnya sebagai representatif Sekretaris Jendral PBB untuk masalah pengungsian internal. Bagi para pengungsi internal, pemerintahan yang sedang berkuasa bukanlah pemerintah bagi mereka; pemerintahan tersebut merepresentasikan pihak asing, saingan, ataupun kelompok orang yang secara rasial, linguistik, agama, kultural, dan suku berbeda dan bersikap bermusuhan terhadap mereka.⁴³ Dari sisi pemerintah yang berkuasa juga merasa bahwa para pengungsi merupakan pihak asing, kelompok yang mengancam atau pemberontak, dan merupakan minoritas.

Menurut pengamatan Deng pada setiap situasi pengungsian internal di negara-negara yang ia kunjungi selalu ada masalah pemisahan diri secara ras, agama, etnis, bahasa, dan budaya. Pemecahan ini mengakibatkan hilangnya kesatuan nasional maupun solidaritas sosial dan politik. Krisis identitas nasional jelas tampak di Rwanda dan Burundi antara suku Tusi dan Hutu; di Sudan antara

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*, hlm 7.

etnis Arab Muslim di utara dengan penduduk asli di selatan; di Yugoslavia antara warga Muslim, etnis Serbia, dan etnis Kroasia; di Sri Lanka antara Sinhalese dan Tamil; di Turki antara etnis Turki dan etnis Kurdi.⁴⁴

Bahkan dalam negara-negara dimana situasi pengungsian internal diakibatkan hal-hal lain, faktor identitas tetap selalu ada. Misalnya di El Salvador, pengungsi internal akibat perang sipil pada tahun 1980an mayoritas adalah kaum petani. Meskipun kesenjangan ekonomi merupakan faktor paling utama dalam situasi tersebut, namun tidak dapat dihiraukan bahwa disini juga terdapat masalah perbedaan identitas, dimana di satu pihak terdapat kaum petani suku asli india yang miskin, dan di pihak lain adalah pemerintah dan pemilik-pemilik tanah yang merupakan keturunan Eropa.⁴⁵ Hal ini membuktikan bahwa situasi yang rumit tersebut diakibatkan tidak saja oleh kesenjangan ekonomi, tetapi juga ditambah faktor identitas.

Sebagaimana telah diutarakan oleh Deng, perbedaan ras, bahasa, agama maupun budaya tidak dengan sendirinya merupakan penyebab konflik. Akan tetapi, yang mengakibatkan konflik adalah konsekuensi dari adanya perbedaan-perbedaan tersebut dalam membagi kekuasaan serta pendistribusian sumber daya maupun oportunitas, ditambah dengan kepemimpinan politik yang tidak tepat.⁴⁶ Hal ini terbukti dalam kenyataan dimana pemerintah seringkali mengeksploitasi dan memanipulasi perbedaan-perbedaan tersebut untuk kepentingan politik atau militer.

Jika dilihat dari statistik pengungsi internal di seluruh dunia, Afrika merupakan kontinen dengan populasi pengungsian internal terbesar di dunia, jauh melebihi kontinen-kontinen lainnya. Hampir semua pengungsian internal di kontinen ini terjadi di kawasan Sub-Sahara. Hal ini berkaitan erat dengan perang-perang sipil yang terjadi di kawasan tersebut. Tapi tingkat pengungsian internal yang tinggi akibat konflik juga dapat dilihat di beberapa negara Amerika Selatan.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm 8.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Francis M. Deng, *Op. Cit.*, hlm 21.

Seringkali perpindahan secara paksa serta pelanggaran hak asasi manusia merupakan akibat langsung dari konflik bersenjata internal. Penyebab utama daripada pengungsian internal adalah konflik bersenjata, yang 97% merupakan konflik bersenjata internal. Hampir setiap negara dimana terdapat angka pengungsi internal yang besar merupakan tempat terjadinya konflik internal.⁴⁷ Contohnya adalah Sudan yang merupakan negara dengan populasi pengungsi internal tertinggi di dunia yang mencapai 4,9 juta orang pada Desember 2008.⁴⁸ Pengungsian internal yang terjadi di Sudan ini diakibatkan konflik yang terjadi antara kekuatan militer, yang terdiri atas populasi Muslim utara Sudan, dengan Sudanese People's Liberation Army yang terdiri atas penduduk selatan Sudan. Di Kolombia juga yang menjadi akar penyebab krisis pengungsian internal adalah kesenjangan sosial dan ekonomi yang mengakibatkan konflik internal berkepanjangan.

Terdapat beberapa alasan mengapa konflik internal mengakibatkan pengungsian internal. Dalam situasi konflik internal para warga sipil terpaksa pindah untuk menghindari baku tembak ataupun untuk menghindari penganiayaan oleh kekuatan militer, pemberontak atau kelompok paramiliter yang dibuat oleh pemerintah. Disamping itu, pengungsian internal juga dapat terjadi sewaktu perang sipil dengan tujuan untuk mencegah menguatnya dukungan dan bantuan bagi kelompok-kelompok pemberontak.⁴⁹ Contohnya, dalam usahanya memerangi tiga kelompok pemberontak sewaktu perang sipil, pemerintah Etiopia megimplementasikan "*villagization program*" yang memaksa para warga sipil untuk pindah ke suatu desa yang terkonsolidasi. Kebijakan ini berdampak pada setidaknya 10 juta orang.⁵⁰

⁴⁷ Corrine E. Lewis, "Dealing With The Problem of Internally Displaced Persons," *The Georgetown Immigration Law Journal*, December 1992, 6 Geo. Immigr. L.J. 693, hlm 3.

⁴⁸ Internal Displacement Monitoring Centre (a). *Op. Cit.*

⁴⁹ Corrine E. Lewis, *Op. Cit.*

⁵⁰ *Ibid.*, hlm 4.

Belakangan ini, masalah pengungsian internal semakin menjadi perhatian masyarakat internasional⁵¹ disebabkan adanya perubahan dalam sifat konflik internasional dan non-internasional, peningkatan dan internasionalisasi (*internationalization*) daripada konflik-konflik internal, serta semakin enggannya negara-negara untuk menerima pengungsi-pengungsi dari negara lain karena jumlahnya yang sedemikian besar.⁵² Pengungsian internal yang terjadi dalam suasana konflik bersenjata internal merupakan suatu situasi yang penanganannya cukup rumit, karena tidak saja tunduk pada pengaturan hukum hak asasi manusia internasional, tetapi juga pada hukum humaniter internasional.⁵³ Tidak saja itu, dalam menangani masalah pengungsian internal terdapat suatu hambatan yaitu masalah kedaulatan negara dimana pengungsian internal tersebut terjadi sebagaimana akan dijelaskan lebih lanjut dalam bab berikutnya. Dalam mengamati masalah pengungsian internal ini, tidak mungkin ditemukan satu faktor yang menjadi penyebabnya. Dari situasi-situasi yang terjadi, pengungsian internal diakibatkan oleh berbagai macam faktor yang seringkali saling berkaitan. Dengan menelaah faktor-faktor apa saja yang dapat menyebabkan pengungsian internal, maka hal ini dapat memberi pengetahuan yang lebih jelas mengenai konflik dan ketegangan yang dapat mengakibatkan pengungsian dan mengenai cara-cara untuk mencegah dan mengatasi hal tersebut.

Pengidentifikasi siapa saja yang tergolong pengungsi internal dan situasi-situasi apa saja yang mengakibatkan pengungsian internal merupakan tahap pertama dalam upaya perlindungan pengungsi internal. Selanjutnya perlu dianalisa apa saja dampak-dampak dari terjadinya pengungsian internal tersebut.

2.3 Implikasi dari Terjadinya Pengungsian Internal

Banyak yang berasumsi bahwa pengungsian internal merupakan suatu masalah yang bersifat sementara yang akan segera hilang ketika para pengungsi

⁵¹ Paul Freedman, "International Intervention to Combat the Explosion of Refugees and Internally Displaced Persons", *Georgetown Immigration Law Journal*, Summer 1995, 9 *Geo. Immigr. L.J.* 565, hlm 5.

⁵² M. Rafiqul Islam, *Op. Cit.*, hlm 4.

⁵³ Francis M. Deng, *Op. Cit.*, hlm 113.

kembali ke tempat tinggalnya (*return*) atau menemukan pemukiman baru (*resettlement*). Sebaliknya, masalah pengungsian internal ini adalah suatu fenomena yang memiliki dampak jangka panjang tidak saja pada individu-individu yang mengungsi serta keluarganya, tetapi juga pada komunitas dan masyarakat secara keseluruhan. Yang ditinggalkan mau tidak mau harus melanjutkan hidup dan kegiatan sehari-hari tanpa kehadiran orang-orang yang telah mengungsi tersebut, sementara orang-orang yang tinggal di wilayah dimana para pengungsi pindah terpaksa menyesuaikan cara hidupnya dengan hadirnya para pendatang baru tersebut.

Dalam menelaah dampak-dampak daripada pengungsian internal, pembahasan tidak mungkin terlepas dari pembahasan pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi sewaktu pengungsian terjadi. Pertama-tama perlu diingat bahwa pemindahan secara paksa itu sendiri merupakan suatu pelanggaran hak manusia untuk bergerak (*freedom of movement*).⁵⁴ Karena terputus dari keluarga, komunitas dan penghidupan yang sedianya dimiliki, para pengungsi internal menjadi melarat dan rentan terhadap pelanggaran hak asasi manusia.⁵⁵ Ketika sedang berada dalam pengungsian, banyak sekali hak-hak fundamental daripada para pengungsi internal yang dilanggar, seperti tidak terpenuhinya kebutuhan pangan, sandang, air bersih, perhatian medis, dan kebutuhan-kebutuhan lainnya yang diperlukan untuk bertahan hidup (*sustenance*). Tidak tersedianya kebutuhan-kebutuhan tersebut dikombinasikan dengan munculnya wabah penyakit sering mengakibatkan peningkatan tingkat mortalitas yang signifikan.⁵⁶

Disamping itu pengungsian internal menyebabkan tepisahannya anggota-anggota dalam keluarga. Sebagai akibat perang sipil banyak laki-laki yang direkrut secara paksa untuk menjadi tentara atau dibunuh karena dianggap musuh,

⁵⁴ *Freedom of movement* atau kebebasan bergerak merupakan salah satu hak yang dijamin oleh Pasal 12 *Internation Convention on Civil and Political Rights (ICCPR)*, yang mencakup hak setiap individu untuk menentukan tempat tinggalnya dan hak untuk meninggalkan negaranya.

⁵⁵ Jessica Wyndham, *Op. Cit.*, hlm 1.

⁵⁶ Francis M. Deng, *Op. Cit.*, hlm 25.

sehingga perempuan terpaksa mengambil alih peran sebagai kepala keluarga.⁵⁷ Keadaan yang demikian semakin membuat mereka menjadi kelompok yang rentan terhadap kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia.

Suatu implikasi besar yang diakibatkan oleh pengungsian internal adalah hilangnya komunitas-komunitas tertentu atau bahkan keseluruhan penduduk wilayah tertentu. Hal ini pernah terjadi di daerah-daerah tertentu di Mozambique dan Azerbaijan. Juga di Bosnia, ketika komunitas-komunitas tertentu secara keseluruhan hilang karena telah diusir dari tempat tinggalnya sebagai bagian dari kampanye “*ethnic cleansing*” disana.⁵⁸ Dengan hilangnya seluruh atau sebagian populasi dari wilayah-wilayah pedesaan, tanah-tanah pertanian di daerah tersebut menjadi terlantar. Sehingga ketika para pengungsi balik ke wilayah tersebut, akan sulit untuk kultivasi lagi. Tidak adanya atau sedikitnya orang yang tertinggal di wilayah-wilayah tersebut juga berdampak pada hancur atau rusaknya rumah-rumah, bangunan-bangunan, serta infrastruktur karena tidak adanya perawatan atau perbaikan, ketika terjadi musim hujan, salju, dsb.

Hilangnya suatu komunitas juga jelas berdampak pada organisasi komunitas. Ketika suatu komunitas hilang selama bertahun-tahun, pola kepemimpinan, mekanisme penyelesaian sengketa, dan kepemilikan rumah berubah secara drastis. Dalam keadaan tersebut, seakan-akan terdapat kevakuman hukum, dan seringkali tanah dan rumah yang tidak berpenghuni tersebut dikuasai oleh individu-individu yang tak berhak.

Sementara populasi daerah-daerah pedesaan menurun, pengungsian internal mengakibatkan populasi daerah perkotaan (urban) meningkat hingga dua bahkan tiga kali lipat dengan masuknya para pengungsi internal ke daerah perkotaan.⁵⁹ Hal ini menyebabkan berbagai layanan umum, persediaan air,

⁵⁷ David A, Korn, *Op. Cit.*, hlm 15-16.

⁵⁸ Francis M. Deng, *Op. Cit.*, hlm 24; United Nations Commissions of Expert mendefinisikan “*Ethnic Cleansing*” sebagai berikut: “*rendering an area ethnically homogenous by using force or intimidation to remove from a given area persons from another ethnic or religious group.*” (Final Report of the United Nations Commission of Experts Established Pursuant to Security Council Resolution 780 (1992), Annex IV (The Policy of Ethnic Cleansing) - Draft, 27 May 1994, 1994)

⁵⁹ *Ibid.*, hlm 25.

infrastruktur umum dan fasilitas kesehatan menjadi tidak memadai bagi seluruh populasi.

Selain berdampak pada kehidupan masyarakat, pengungsian internal juga mengakibatkan efek jangka panjang pada lingkungan. Di wilayah pengungsian, para pengungsi internal yang jumlahnya sedemikian banyak dapat mengakibatkan suatu kerusakan yang tak dapat diperbaiki pada ekosistem tersebut karena mereka tidak memiliki pilihan lain selain menebang pohon-pohon di hutan atau mengkurus habis semua sumber daya alam yang ada dalam ekosistem tersebut demi dapat bertahan hidup. Di Rwanda contohnya, pemukiman sementara yang didirikan bagi pengungsi-pengungsi internal dan pengungsi-pengungsi lintas batas yang telah kembali sepanjang tahun 1994-1995 di daerah Nyungwi dan Gishweti di bagian Barat Rwanda telah mengakibatkan kerusakan pada hutan-hutan tersebut.⁶⁰

Pengungsian internal secara khusus memiliki imbas yang besar pada anak-anak. Masalah-masalah utama yang ditemui adalah tidak terpenuhinya kebutuhan sandang, nutrisi yang cukup bagi pertumbuhan, perhatian medis, dsb. Masalah yang tidak kalah pentingnya adalah jarang tersedianya pendidikan bagi anak-anak yang berada dalam pengungsian.⁶¹ Apabila pengungsian terjadi selama bertahun-tahun, hal ini dapat menghasilkan generasi anak-anak yang sama sekali tidak mendapatkan pendidikan. Banyak diantara anak-anak ini yang menjadi kombatan, atau telah menjadi saksi kekerasan, ataupun bahkan merupakan pelaku kekerasan itu sendiri. Keadaan tersebut merupakan suatu permasalahan yang sangat serius, apalagi jika anak-anak ini selama masa pertumbuhannya telah terpisah dari keluarga dan tidak ada orang dewasa yang mengajarkan disiplin padanya.⁶²

Efek-efek pengungsian internal juga sangat terasa pada tahap pasca-pengungsian. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, hilangnya organisasi komunitas akibat pengungsian internal mengakibatkan struktur hak kepemilikan atas rumah dan tanah menjadi kacau. Banyak individu-individu yang tak berhak

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*, hlm 26.

⁶² *Ibid.*

menguasai rumah-rumah yang tak berpenghuni tersebut. Muncul masalah ketika para pemilik asli kembali dari pengungsian dan menemukan rumahnya atau tanahnya telah dikuasai oleh pihak lain. Tidak adanya suatu sistem atau otoritas yang mengatur status kepemilikan tersebut selama konflik terjadi menjadi suatu masalah yang kompleks dan sulit untuk diselesaikan.

Selain masalah kepemilikan rumah atau tanah, yang juga menjadi masalah ketika para pengungsi kembali ke tempat asalnya adalah masalah reintegrasi dengan komunitas. Berbagai norma-norma dalam masyarakat yang tadinya ada telah hilang dengan hilangnya masyarakat atau komunitas tersebut selama pengungsian. Oleh karena itu, reintegrasi pasca-konflik atau pasca pengungsian menjadi suatu persoalan yang lebih rumit daripada sekedar membangun kembali secara fisik infrastruktur-infrastruktur.

Dalam pembahasan-pembahasan seputar perlindungan pengungsi internal, penekanan seringkali hanya diberikan bagi pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar para pengungsi internal sewaktu berada dalam pengungsian dan pengecaman masyarakat internasional terhadap pemindahan paksa (*forced displacement*) itu sendiri. Padahal, pengungsian internal memiliki dampak yang sangat luas dan tidak hanya terbatas pada pengungsi-pengungsi internal itu sendiri selama pengungsian itu terjadi, akan tetapi juga berdampak pada komunitas-komunitas atau masyarakat-masyarakat tertentu secara keseluruhan pada tahap pasca-pengungsian. Besarnya dampak yang diakibatkan oleh pengungsian internal ini dapat dideskripsikan melalui pernyataan Steven Holtzman yang mengatakan bahwa pengungsian internal ini memiliki *multiplier effect*, yaitu dampaknya adalah tiga kali lipat daripada jumlah pengungsi internal itu sendiri.⁶³

Dengan diketahuinya implikasi-implikasi daripada pengungsian internal, maka selanjutnya dapat ditelaah proteksi apa yang dapat diberikan oleh hukum internasional dalam rangka mengatasi keseluruhan masalah yang timbul akibat pengungsian internal.

⁶³ Steven Holtzman, *Conflict-Induced Displacement through a Development Lens*, (Washington D.C.: Brookings, 1997), hlm 10.

BAB 3

MASALAH PENGUNGSIAN INTERNAL DITINJAU DARI HUKUM INTERNASIONAL

3.1 Keberlakuan Hukum Internasional dalam Mengatur Masalah Pengungsian Internal dalam Suatu Negara

Pembahasan mengenai pengungsian internal tidak dapat terlepas dari pembahasan masalah kedaulatan karena pengungsian internal itu sendiri terjadi dalam batas-batas wilayah satu negara dan dibawah yurisdiksi pemerintahan yang berdaulat. Meskipun pengungsian internal memiliki implikasi-implikasi yang bersifat internasional (i.e. terhadap negara-negara tetangga), pengungsian internal itu sendiri pada dasarnya merupakan suatu masalah yang bersifat domestik. Oleh karena itu, kedaulatan daripada negara tersebut seringkali menjadi kendala bagi perlindungan hak asasi para pengungsi internal oleh masyarakat internasional.

Menjadi masalah adalah ketika suatu pemerintah tidak lagi memenuhi kewajibannya untuk melindungi hak-hak asasi warga negaranya, baik karena tidak mampu atau justru karena pemerintahnya sendiri ikut terlibat dalam pelanggaran hak asasi manusia. Dalam situasi seperti itu, seringkali “kedaulatan” dimanfaatkan sebagai perisai agar pihak luar tidak ikut campur tangan, sehingga pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia terus berlanjut, dan keadaan para pengungsi internal menjadi semakin terancam.

Kontroversi seputar hak asasi manusia dan kedaulatan bukanlah suatu masalah yang baru. Untuk mengetahui apakah kedaulatan masih terus menjadi rintangan bagi penyediaan bantuan kemanusiaan bagi para pengungsi internal, perlu diketahui seberapa jauh cakupan hukum internasional dalam melindungi hak-hak individual.

3.1.1 Keberlakuan Hukum Internasional dalam Mengatur Suatu Situasi Domestik

Berbagai konflik besar yang terjadi selama beberapa dekade belakangan ini – seperti Perang Iraq, konflik-konflik di Bosnia, Rwanda, Somalia, Kosovo, Timor Timur, dan Sudan – menimbulkan pertanyaan-pertanyaan terkait hak asasi manusia dan fondasi-fondasi dasar daripada hukum internasional. Ancaman

penggunaan atau penggunaan kekuatan senjata terhadap integritas teritorial dan kemerdekaan suatu negara jelas merupakan suatu pelanggaran terhadap hukum internasional dan *UN Charter* (Piagam PBB). Disamping itu, penggunaan kekuatan senjata tidak akan pernah dapat menyelesaikan masalah-masalah internasional.

Meskipun terdapat banyak perbedaan pendapat terkait dengan konten dan cakupannya, penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia merupakan salah satu tujuan utama daripada PBB dan telah menjadi suatu prinsip fundamental dalam hukum internasional.⁶⁴ Namun, terdapat suatu prinsip yang lebih fundamental lagi yaitu prinsip konstitutif dalam hukum internasional yang menyatakan bahwa negara-negara yang menciptakan hukum internasional memiliki kedaulatan masing-masing, sehingga mereka mempunyai kemerdekaan politis dan integritas teritorial yang bersifat mutlak, dan terlebih lagi, mereka berhak untuk mengatur masalah-masalah domestik tanpa adanya campur tangan pihak luar.⁶⁵ Oleh karena itu, muncul suatu pertanyaan, seberapa pentingkah hak asasi manusia dibanding kedaulatan negara? Serta bagaimana menyeleraskan antara kedaulatan dengan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia?

3.1.2 Kedaulatan Nasional sebagai Prinsip Fundamental dalam Hukum Internasional

Kedaulatan daripada setiap negara merupakan suatu doktrin fundamental yang melandasi hukum internasional.⁶⁶ Sejak awal terciptanya hukum internasional, “*nation-states*” (negara-bangsa) merupakan dasar fondasi bagi sistem hukum internasional modern.⁶⁷ Dalam menjalankan kedaulatan nasionalnya, negara-negara menciptakan hukum internasional. Validitas dan efektifitas daripada hukum internasional itu sendiri tergantung pada persetujuan

⁶⁴ Jianming Shen, “National Sovereignty and Human Rights in a Positive Law Context”, *Brooklyn Journal of International Law*, 2000, 26 Brooklyn J. Int’l L. 417, hlm 2.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Ian Brownlie, Cetakan ke-6, *Principles of Public International Law*, (New York: Oxford University Press, 2003), hlm 287-288; Peter Malanczuk, *Op. Cit.*, hlm 17.

⁶⁷ Jianming Shen, *Op. Cit.*

(*consent*) dan dukungan (*support*) dari negara-negara.. Sementara itu, proteksi terhadap kedaulatan dan kemerdekaan setiap negara juga tergantung pada seberapa efektifnya sistem hukum internasional tersebut. Oleh karena itu pada zaman sekarang, negara tidak dapat hidup tanpa hukum internasional dan begitu juga sebaliknya.⁶⁸

Kedaulatan didefinisikan secara berbeda-beda, akan tetapi pada dasarnya dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kedaulatan adalah kemerdekaan yang dimiliki oleh suatu negara disertai kemampuannya untuk menjalankan kekuasaannya yang bebas dari kekuasaan eksternal.⁶⁹ Pada abad-abad terdahulu, doktrin kedaulatan ini dijunjung tinggi oleh ahli-ahli hukum internasional, khususnya yang menganut aliran positivis.⁷⁰ Francis A. Boyle dalam tulisannya, *Foundations of World Order: The Legalist Approach to International Relations*, mengatakan bahwa hanya negaralah yang dapat dianggap sebagai subyek hukum internasional publik dan diberikan *international legal personality*, dengan demikian individu-individu hanyalah obyek dari hukum internasional.⁷¹ Jean Bodin juga berpendapat bahwa terdapat suatu kedaulatan yang bersifat absolut yang terletak pada suatu badan dalam hierarki suatu negara, dimana tidak ada otoritas yang lebih tinggi daripada badan tersebut.⁷²

Perjanjian Westphalia dapat dikatakan sebagai langkah formal pertama dalam pembentukan sistem “*Nation-States*” dan penghormatan akan kedaulatan masing-masing negara.⁷³ Piagam Liga Bangsa-Bangsa juga jelas menyatakan bahwa anggota-anggotanya (negara-negara) harus “*undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Ian Brownlie, *Op. Cit.*, hlm 287-9.

⁷⁰ Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, (New York: Routledge, 1997), hlm.16-7. (“*Applied to international law,[the theory] of positivisme regarded the actual behaviors of states as the basis of international law.*”)

⁷¹ Young Sok Kim , “Responsibility To Protect, Humanitarian Intervention And North Korea”, *Journal of International Business and Law*, Spring 2006, 5 K. Int'l Bus. & L. 74, hlm. 2.

⁷² John Hilla, “The Literary Effect of Sovereignty in International Law”, *Widener Law Review*, Vol.14:77 2008, hlm. 81.

⁷³ Jianming Shen, *Op. Cit.*, hlm. 3.

political independence of all Members of the League."⁷⁴ Meskipun sengketa antar anggota Liga Bangsa-Bangsa dapat diserahkan penyelesaiannya kepada organ judicial, arbitral ataupun kepada Dewan, tetapi jelas dinyatakan bahwa jika sengketa merupakan suatu masalah yang masuk dalam yurisdiksi domestik suatu negara, maka Dewan tidak berhak memeriksa atau memberikan opini atas sengketa tersebut.⁷⁵

Dari fakta-fakta diatas dapat disimpulkan bahwa prinsip kedaulatan merupakan suatu prinsip yang sangat fundamental dalam hukum internasional. Sebagai konsekuensi dari adanya kedaulatan tersebut serta persamaan kedudukan antara negara-negara, maka setiap negara memiliki: (1) yurisdiksi, yang secara *prima facie*, bersifat eksklusif, atas wilayah dan populasi permanen yang mendiaminya, (2) kewajiban untuk tidak intervensi dalam yurisdiksi negara lain (*duty of non-intervention*), dan (3) ketergantungan pada kewajiban-kewajiban yang diberikan oleh hukum kebiasaan dan perjanjian-perjanjian yang telah disetujuinya.⁷⁶ Sesuai butir kedua, prinsip kedaulatan ini sangat erat kaitannya dengan prinsip non-intervensi. Sebagai implikasi daripada kedaulatan yang dimiliki oleh setiap negara, maka berarti bahwa negara yang satu tidak boleh ikut campur (intervensi) dalam urusan internal negara lainnya. Hal ini sesuai dengan pernyataan Oppenheim bahwa prinsip non-intervensi itu sendiri didasarkan pada prinsip kedaulatan negara.⁷⁷

Selanjutnya, prinsip kedaulatan negara serta prinsip non-intervensi tersebut juga telah tertanam dalam Piagam PBB, dimana dalam Pasal 2 Ayat 1 Piagam PBB disebutkan: "*The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its members.*"⁷⁸ Selanjutnya Piagam PBB melarang digunakannya ancaman penggunaan atau penggunaan kekuatan senjata dengan menyebutkan dalam Pasal 2 Ayat 4 bahwa, "*All Members shall refrain in their*

⁷⁴ Statute of the League of Nations.

⁷⁵ *Ibid.*, Pasal 15.

⁷⁶ Ian Brownlie, *Op. Cit.*

⁷⁷ Jianming Shen, *Op. Cit.*, hlm. 2.

⁷⁸ Charter of the United Nations, Pasal 2 ayat 1.

*international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.*⁷⁹ Selanjutnya Pasal 2 Ayat 7 mengatakan bahwa intervensi tidak boleh dilakukan terhadap masalah-masalah yang sepenuhnya berada dibawah yurisdiksi domestik suatu negara, kecuali jika dilakukan untuk tujuan penegakan (*enforcement measures*) dibawah Bab VII Piagam PBB.⁸⁰

Prinsip kedaulatan dan non-intervensi juga telah diperkuat dalam berbagai resolusi dan deklarasi Majelis Umum PBB,⁸¹ dalam Pasal 3 Protokol II Konvensi Jenewa tentang Perlindungan terhadap Korban Konflik Bersenjata Non-Internasional,⁸² serta berbagai konvensi internasional maupun regional lainnya,⁸³

⁷⁹ *Ibid.*, Pasal 2 ayat 4.

⁸⁰ *Ibid.*, Pasal 2 Ayat 7.

⁸¹ G.A. Res. 2131, U.N. GAOR, 20th Sess., Supp. No. 14, at 11, U.N. Doc. A/6014 (1965); Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations, G.A. Res. 2625, U.N. GAOR, 25th Sess., Supp. No. 28, at 121, U.N. Doc. A/8028 (1970); Definition of Aggression, G.A. Res 3314, U.N. GAOR, 29th Sess., Supp. No. 31, at 142, U.N. Doc. A/9631 (1974); Declaration of the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States, G.A. Res. 36/301, U.N. GAOR, 36th Sess., Supp. No. 31, art 1, U.N. Doc. A/36/761 (1982); Declaration on the Enhancement of the Effectiveness of the Principle of Refraining from the Threat or Use of Force, G.A. Res. 42/22, U.N. GAOR, 42d Sess., Supp. No. 41, at 1, U.N. Doc. A/42/41 (1987).

⁸² Pasal 3 Protokol II Konvensi Jenewa berbunyi sebagai berikut: (1) *Nothing in this Protocol shall be invoked for the purpose of affecting the sovereignty of a State or the responsibility of the government, by all legitimate means, to maintain or re-establish law and order in the State or to defend the national unity and territorial integrity of the State;* dan (2) *Nothing in this Protocol shall be invoked as a justification for intervening, directly or indirectly, for any reason whatever, in the armed conflict or in the internal or external affairs of the High Contracting Party in the territory of which that conflict occurs.*

Berdasarkan kasus *Nicaragua v. Amerika Serikat*, ICJ menyatakan bahwa Pasal 3 Konvensi Jenewa merefleksikan pertimbangan-pertimbangan kemanusiaan dan berlaku dalam semua jenis konflik. (*Nicaragua v. USA, Judgment, 27 June 1986, para. 218*).

⁸³ Convention Concerning the Duties and Rights of States in the Event of Civil Strife, Feb. 20, 1928, art. 1, 134 L.N.T.S. 25, 51; Montevideo Convention on Rights and Duties of States, Dec. 26, 1933, art. 8, 165 L.N.T.S. 19, 25; Pact of the League of Arab States, Mar. 22, 1945, art. 8, 70 U.N.T.S. 237, 254; Charter of the Organization of American States, Apr. 30, 1948, art. 18, 119 U.N.T.S. 3, 58; Charter of the Organization of African Unity, May 25, 1963, art. 4, 2 I.L.M. 766, 768; Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Aug. 1, 1975, 14 I.L.M. 1292; Charter of Paris for a New Europe of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Nov. 21, 1990.

dan yurisprudensi *International Court of Justice* maupun pendahulunya, *Permanent Court of International Justice*.⁸⁴

Meskipun Majelis Umum PBB tidak memiliki kekuatan legislatif untuk mengeluarkan resolusi yang sifatnya mengikat,⁸⁵ sikap yang secara umum ada diantara para anggota-anggota PBB tidak boleh di pandang rendah; terlebih lagi untuk prinsip-prinsip yang telah berulang-ulang kali ditegaskan, seperti halnya prinsip kedaulatan negara. Berbagai deklarasi dan resolusi, serta ketentuan-ketentuan dalam Piagam PBB dan perjanjian-perjanjian internasional lainnya sebagaimana telah disebutkan diatas, merupakan bukti yang kuat bahwa prinsip kedaulatan negara serta prinsip-prinsip turunannya sangatlah penting bagi eksistensi dan keberlangsungan fungsi PBB dan sistem hukum internasional secara keseluruhan. Lagipula, perlu diingat bahwa hukum internasional itu sendiri merupakan produk hasil praktek, perjanjian dan kompromi antara negara-negara.⁸⁶

Sejak lahirnya konsep *nation-states*, tidak ada suatu negarapun yang dapat hidup sendiri. Setiap negara mau tidak mau harus berhubungan dengan anggota masyarakat internasional lainnya. Hubungan tersebut bergantung pada kehendak (*will*) nasional daripada masing-masing negara. Kedaulatan dan hak-hak fundamental lainnya yang dimiliki oleh suatu negara merupakan perwujudan dari kehendak nasional negara tersebut. Sementara kewajiban untuk menghormati kedaulatan dan hak-hak fundamental negara lainnya merupakan hasil dari kompromi yang dilakukan oleh negara tersebut. Melalui cara inilah sistem hukum internasional dibuat. Oleh sebab itu, “*nation-states*” memiliki tiga peranan sekaligus, yaitu sebagai “*law-makers*”, subyek, serta implementor daripada hukum internasional.⁸⁷ Negara-negara yang berdaulat ini menciptakan dan mempertahankan suatu sistem hukum internasional untuk mengatur hubungan-

⁸⁴ Dalam Kasus Lotus dikenal “the Lotus Principle” yang mengatakan: “*State sovereignty is the starting-point of international law in the same way as individual liberty is the basis of the municipal legal order.*”, S.S. “Lotus” (Fr. v. Turk.), 1927 P.C.I.J. (ser. A) No. 10 (Sept. 7); Corfu Channel (U.K. v. Alb.), 1949 I.C.J. 4, 35 (Apr. 9); Military and Paramilitary Activities; (Nicar. v. U.S.), 1986 I.C.J. 14, 108 (June 27) [Nicaragua Case].

⁸⁵ Jianming Shen, *Op. Cit.*, hlm. 5.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

hubungan mereka. Meskipun banyak kompromi yang harus dilakukan, negara-negara tetap ikut serta dalam dan mendukung sistem hukum ini. Karena sistem ini secara keseluruhan bertujuan untuk melindungi kedaulatan nasional masing-masing negara serta hak-hak lain yang terkait dengan kedaulatan tersebut.

Meski prinsip kedaulatan telah tertanam dalam hukum internasional namun dapat dilihat bahwa telah terjadi transisi dari zaman Westphalia hingga sekarang. Kedaulatan, pada zaman dahulu, merupakan suatu konsep yang hampir tidak pernah diperdebatkan. Namun sekarang konsep kedaulatan terus-menerus menjadi perdebatan dalam hukum internasional.⁸⁸ Ahli hukum Neil Walker, misalnya, berpendapat bahwa telah terjadi transisi dari konsep kedaulatan Westphalia hingga konsep yang ada sekarang, dimana kedaulatan tidak lagi ditempatkan setinggi dulu.⁸⁹ Jens Bartelson menyatakan bahwa transisi telah terjadi dalam hukum internasional, yang dapat dilihat dari adanya pengakuan hak-hak asasi manusia secara universal.⁹⁰

Pada masa sekarang, hukum internasional masih memperhatikan perlindungan kedaulatan, tetapi tidak berarti bahwa yang dilindungi adalah kesewenangan-wenangan penguasa dalam memperlakukan warga negaranya.⁹¹ Berdasarkan pandangan hukum internasional modern ini, deklarasi kemerdekaan unilateral yang dilakukan oleh Pemerintah Ian Smith di Rhodesia bukanlah pelaksanaan kedaulatan nasional, tetapi merupakan pelanggaran kedaulatan warga negara Zimbabwe. Pembantaian di Tiananmen Square untuk mempertahankan oligarki merupakan pelanggaran terhadap kedaulatan warga Cina. Fidel Castro melanggar kedaulatan Kuba dengan mengadakan pemilihan umum palsu karena telah melanggar hak fundamental rakyatnya.⁹²

⁸⁸ Dan Sarooshi, "The Essentially Contested Nature of The Concept of Sovereignty: Implications For The Exercise By International Organizations Of Delegated Powers Of Government", *Michigan Journal of International Law*, Summer 2004, 25 Mich. J. Int'l L. 1107.

⁸⁹ Jens Bartelson, "The Concept of Sovereignty Revisited", *European Journal of International Law*, 1 April 2006, EJIL 2006 17 (463), hlm 11.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Dan Sarooshi, *Op. Cit.*, hlm 6.

⁹² *Ibid.*

Transisi yang signifikan dari sistem hukum internasional klasik ke sistem hukum internasional modern atau kontemporer juga telah diamati oleh Peter Malanczuk dalam bukunya, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, khususnya setelah tahun 1945.⁹³ Dulu hukum internasional dipandang sebagai sistem koordinasi daripada negara-negara yang berdaulat. Namun, hukum internasional kontemporer kini lebih cenderung dipandang sebagai suatu sistem kerjasama dan saling menguntungkan (*system of cooperation and mutual benefit*), baik untuk mencapai perdamaian dan keamanan internasional, maupun untuk tujuan-tujuan sosial dan ekonomi.⁹⁴ Hal ini terbukti dengan terbentuknya berbagai organisasi-organisasi internasional. Bahkan Mochtar Kusumaatmadja berpendapat bahwa perkembangan akhir-akhir ini menunjukkan timbulnya "kompleks kaidah yang lebih memperlihatkan ciri-ciri *hukum subordinasi*", yang dapat dilihat dari "proses pemusatan kekuasaan dan wewenang pada organisasi-organisasi internasional lepas dari negara-negara sehingga masyarakat internasional kini tidak lagi identik dengan masyarakat antarnegara."⁹⁵ Sementara, perkembangan yang paling signifikan yang dapat ditemukan dalam hukum internasional kontemporer adalah adanya pengakuan yang lebih kuat terhadap posisi individu, yang tercermin dari instrumen-instrumen hukum internasional mengenai hak asasi manusia, pengembangan hukum humaniter internasional, dan munculnya proposisi bahwa masyarakat internasional dapat melakukan intervensi kemanusiaan dalam situasi-situasi tertentu. Dari kesemua bukti-bukti tersebut bahwa seiring perkembangan zaman, pandangan yang kaku mengenai mengenai kedaulatan perlahan-lahan mulai ditinggalkan, sementara fokus mulai bergeser pada individu.⁹⁶ Sehingga dapat dilihat bahwa kedaulatan tetap dijunjung tinggi, namun telah terjadi evolusi dari konsep kedaulatan yang tadinya bersifat mutlak menjadi konsep kedaulatan yang mencakup penghormatan dan penegakan hak-hak asasi manusia.

⁹³ Peter Malanczuk, *Op. Cit.*, hlm 30-31.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Op. Cit.*, hlm 22-23.

⁹⁶ Peter Malanczuk, *Op. Cit.*

3.1.3 Hak-hak Asasi Manusia dalam Kaitannya dengan Prinsip Kedaulatan

Meskipun kedaulatan nasional merupakan suatu prinsip yang fundamental dalam hukum internasional, perlu diingat bahwa kedaulatan suatu negara tidak pernah absolut, bahkan sejak lahirnya hukum internasional.⁹⁷ Pada awalnya, prinsip kedaulatan merupakan implikasi daripada paham hukum internasional yang bersifat *state-centered*, dimana yang diakui sebagai subyek hukum internasional pada waktu itu hanyalah negara.⁹⁸ Namun, pada kenyataannya sekarang terdapat banyak indikasi yang menunjukkan bahwa hukum internasional telah memperluas jangkauannya hingga mencakup individu-individu.⁹⁹ Dengan demikian, kedaulatan negara sudah dapat ditembus dan tidak lagi bersifat absolut. Hal ini terbukti dengan adanya banyak perjanjian-perjanjian hak asasi manusia internasional yang dapat dijadikan dasar untuk menguji kedaulatan daripada suatu negara dengan memperbolehkan individu-individu menuntut hak asasinya langsung di depan forum internasional seperti Komisi HAM PBB (*United Nations Commission of Human Rights*) dengan berlandaskan *International Covenant on Civil and Political Rights* (“ICCPR”).¹⁰⁰ Disamping itu dapat juga dilihat dari didirikannya *International Criminal Court* pada tahun 1998, sehingga kini individu-individu yang melakukan pelanggaran hukum internasional juga dapat dituntut pertanggungjawabannya secara langsung. Dengan demikian, yang dituntut bukan lagi *state responsibility*, tetapi *individual criminal responsibility*.¹⁰¹

Hukum hak asasi manusia khususnya telah secara eksplisit mempertanyakan prinsip kedaulatan sejak awal periode pasca-perang dunia kedua. Hal ini diawali di Pengadilan Nuremberg, dimana diputuskan bahwa tindakan-tindakan tertentu daripada suatu negara dapat dianggap sebagai *ultra vires*.¹⁰²

⁹⁷ Dan Sarooshi, *Op. Cit.*

⁹⁸ Corrine Lewis, *Op. Cit.*, hlm 9.

⁹⁹ Elizabeth E. Riddick, “The Continuing Constraint of Sovereignty: International Law, International Protection, and the Internally Displaced”, *Boston University Law Review*, April 1997, 77 B.U.L. Rev. 429, hlm. 5-6.

¹⁰⁰ Young Sok Kim, *Op. Cit.*, hlm 2.

¹⁰¹ *Rome Statute of the International Criminal Court*, Pasal 25.

Putusan pengadilan ini kemudian disetujui oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1946.¹⁰³

Kemudian pada tahun 1969, *Vienna Convention on the Law of Treaties* menetapkan pembatasan lebih lanjut dilakukan terhadap prinsip kedaulatan. Pasal 53 menyatakan bahwa prinsip-prinsip tertentu dalam hukum internasional merupakan *peremptory norms/jus cogens*, yang tidak dapat diderogasikan. Perjanjian manapun yang menyimpang dari norma tersebut dianggap batal (*void*), meskipun pesertanya merupakan negara-negara yang telah secara konsisten menolak untuk mengakui norma tersebut.¹⁰⁴ Pelanggaran hak asasi manusia yang paling berat telah diakui sebagai pelanggaran *peremptory norms (jus cogens)*.¹⁰⁵ Sementara kewajiban-kewajiban hak-hak asasi manusia lainnya telah memiliki kekuatan mengikat karena telah menjadi hukum kebiasaan ataupun perjanjian internasional.

Karena adanya perkembangan yang sedemikian cepat dalam norma-norma hak asasi manusia, beberapa ahli-ahli hukum internasional berpendapat bahwa telah terjadi suatu pergeseran dalam hukum internasional, dimana hak-hak individu telah menggantikan posisi negara sebagai pusat dari hukum internasional.¹⁰⁶ Pendapat ini juga didukung oleh Oscar Schachter yang mengatakan bahwa adanya berbagai perjanjian internasional dalam bidang ekonomi dan sosial maupun dalam hukum perang yang menempatkan kesejahteraan individu-individu sebagai *raison d'être*-nya membuktikan bahwa

¹⁰² Elizabeth E. Ruddick, *Op. Cit.* Dalam *Trial of the Major War Criminals Before the International Military Tribunal 466 (1948)* (putusan menyatakan "he who violates the laws of war cannot obtain immunity while acting in pursuance of the authority of the state, if the state in authorizing action moves outside its competence under international law").

¹⁰³ Affirmation of the Principles of International Law Recognized by the Charter of the Nuremberg Tribunal, G.A. Res. 95(1), U.N. GAOR, 1st Sess., U.N. Doc. A/236 (1946).

¹⁰⁴ Vienna Convention on the Law of Treaties, Pasal 53.

¹⁰⁵ Ian Brownlie, *Op. Cit.*, hlm. 488-9. "*Jus Cogens*" diartikan sebagai "*rules of customary international law which cannot be set aside by treaty or acquiescence but only by the formation of a subsequent customary rule of contrary effect.*" Contohnya, antara lain, larangan penggunaan kekuatan senjata, larangan genosida, dan prinsip non-diskriminasi rasial.

¹⁰⁶ Elizabeth E. Ruddick, *Op. Cit.*, hlm. 5.

hukum internasional sedang bergerak menjauhi orientasi yang terfokus pada negara (*state-centered orientation*).¹⁰⁷

Kendati adanya perkembangan tersebut, pada prakteknya negara-negara masih berselisih pendapat soal kedaulatan negara. Sebelum terpecahnya Uni Soviet, negara-negara komunis bersikeras bahwa hak asasi manusia merupakan masalah yang sepenuhnya berada dalam yurisdiksi domestik masing-masing negara. Akan tetapi sejak tahun 1989, dengan runtuhnya komunisme, negara-negara Eropa Timur mendukung pandangan negara-negara Barat, bahwa hak asasi manusia tidak sepenuhnya masalah domestik.¹⁰⁸ Perubahan paradigma ini dapat dilihat dari *Moscow Declaration of the Conference on Security and Cooperation in Europe* pada tahun 1991 yang mengatakan bahwa hak asasi manusia merupakan masalah yang secara langsung dan secara hukum melibatkan semua negara anggota dan tidak secara eksklusif berada dibawah yurisdiksi negara tertentu.

Berbeda dari *Moscow Declaration*, *Vienna Declaration of the United Nations World Conference on Human Rights* tidak menyatakan bahwa hak asasi manusia tidak berada dibawah yurisdiksi domestik eksklusif suatu negara. *Vienna Declaration* sekedar berisi janji bahwa negara-negara anggotanya akan menghormati dan menjaga perlindungan hak asasi manusia, dan bahwa proses tersebut harus dilakukan sejalan dengan ketentuan dalam Piagam PBB.¹⁰⁹

Perbedaan antara hasil konferensi hak asasi manusia pada tingkat Eropa dan pada tingkat internasional tersebut menunjukkan terjadinya pergeseran dalam perdebatan mengenai hak asasi manusia dan kedaulatan. Ternyata berakhirnya pemisahan antara Blok Timur-Blok Barat tidak mengakhiri kontroversi terkait hak asasi manusia sebagai masalah domestik; sebaliknya, perbedaan pandangan timbul antara negara-negara berkembang dengan negara-negara yang sedang berkembang, sering juga disebut “North-South split.”¹¹⁰ Cina serta beberapa

¹⁰⁷ Young Sok Kim, *Op. Cit.*

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 6.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

negara anggota PBB lainnya masih menggunakan Pasal 2 Ayat 7 Piagam PBB sebagai pembelaan ketika PBB membahas sejarah hak asasi manusia di negaranya. Meskipun ketegangan era Perang Dingin telah berakhir, namun tampaknya kontroversi seputar kedaulatan dan hak asasi manusia terus berlanjut.

Pada kenyataannya sekarang hak asasi manusia tidak lagi secara eksklusif berada di bawah yurisdiksi domestik negara-negara. Melalui berbagai mekanisme penegakan hak asasi manusia yang dibentuk oleh perjanjian-perjanjian internasional, masyarakat internasional telah memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban pelanggar hak asasi berat. Tetapi, di pihak lain, penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia harus dilakukan dalam batasan-batasan yang diberikan oleh prinsip-prinsip dan norma-norma hukum positif yang ada, termasuk prinsip kedaulatan.¹¹¹ Disamping itu perlu diingat bahwa tidak semua masalah hak asasi manusia dapat mendapatkan tindakan internasional.

Pada intinya dapat disimpulkan bahwa penegakan prinsip kedaulatan tidak berarti bahwa penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia dapat dihilangkan, dan demikian juga sebaliknya. Konflik-konflik potensial yang dapat terjadi antara kedaulatan dan hak-hak individual dapat diselesaikan sejalan dengan hukum positif internasional. Pada kenyataannya, negara-negara hingga kini masih belum bersedia untuk menyerahkan secara penuh kedaulatannya. Perubahan norma dalam sistem hukum internasional hanya dapat terjadi jika ada persetujuan (*consent*) dan kompromi daripada negara-negara. Oleh karena itu, perubahan dan reformasi yang ditujukan ke arah yang lebih adil dan demokratis, hanya dapat direalisasikan dengan adanya kehendak dari negara-negara, sebagai pelaku utama dalam mencapai kepentingan masing-masing dan kepentingan bersama, maupun demi kepentingan kesejahteraan rakyatnya.

3.1.4 Penegakan Hak Asasi Manusia dan Prinsip Kedaulatan

Jikapun diasumsikan bahwa semua negara telah menerima prinsip yang menyatakan bahwa masalah hak asasi manusia tidak lagi sepenuhnya berada dibawah yurisdiksi eksklusif suatu negara, masih terdapat suatu masalah yang harus dijawab oleh hukum internasional, yaitu bagaimana masyarakat

¹¹¹ Jianming Shen, *Op. Cit.*, hlm. 6.

internasional dapat menegakkan hak-hak asasi tersebut. Seperti yang pernah diutarakan oleh *International Law Commission*, antara kewajiban-kewajiban yang ditetapkan oleh hukum internasional dan konsekuensi daripada pelanggarannya merupakan permasalahan hukum yang berbeda.¹¹² Meskipun pada prakteknya hak asasi manusia telah lama dikenal sebagai obyek dari berbagai kewajiban internasional, masih banyak negara yang menggunakan Pasal 2 Ayat 7 Piagam PBB untuk menghalangi tindakan PBB yang dapat dianggap sebagai intervensi. Bahkan ada seorang Penganalisa Kebijakan Senior Amerika Serikat yang mengatakan bahwa “bahkan pelaporan sejarah hak asasi manusia saja sudah merupakan suatu bentuk intervensi dalam urusan internal daripada suatu negara yang berdaulat.”¹¹³

Perbedaan antara kewajiban untuk menghormati/melindungi hak asasi manusia dengan penegakannya, juga tampak dalam putusan ICJ pada kasus *Barcelona Traction*. Para hakim ICJ memutuskan bahwa norma-norma hak asasi manusia merupakan *erga omnes*¹¹⁴ yang mengikat dan bahwa konvensi-konvensi hak asasi manusia tidak memberi kewenangan bagi negara-negara untuk melindungi warga negara lain yang menjadi korban pelanggaran hak asasi manusia.¹¹⁵ Begitu juga dalam kasus *Nicaragua v. Amerika Serikat*, dimana diputuskan bahwa meskipun Nicaragua memiliki kewajiban secara internasional untuk mengadakan pemilihan umum yang demokratis, pelanggarannya tidak dapat dijadikan dasar bagi digunakannya ancaman penggunaan atau penggunaan kekuatan senjata pada negara tersebut. Pengadilan menyatakan bahwa ancaman penggunaan atau penggunaan kekuatan senjata tidak tepat untuk menegakkan perlindungan hak asasi manusia. Justru, jika konvensi-konvensi internasional

¹¹² Elizabeth E. Ruddle, *Op. Cit.*, hlm 6.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Peter Malanczuk, *Op. Cit.*, hlm. 58-9. “*Obligations erga omnes are concerned with the enforceability of norms of international law, the violations of which is deemed to be an offence not only against the state directly affected by the breach, but also against all members of the international community.*”

¹¹⁵ *Barcelona Traction, Light & Power Co., Ltd. (New Application) (Belg. V. Spain)*, 1970 I.C.J. 4 (Pebruari 5).

melindungi hak asasi manusia, pengawasan dan perlindungannya harus melalui mekanisme-mekanisme yang terdapat dalam konvensi itu sendiri.¹¹⁶

3.1.5 Kedaulatan dalam Konteks Pengungsian Internal

Kontroversi yang serupa antara kedaulatan dan pemberian bantuan humaniter juga terjadi dalam pembahasan pengungsian internal di PBB. Pada awalnya, pemberian bantuan humaniter oleh PBB mutlak memerlukan persetujuan dari negara yang menerimanya.¹¹⁷ Namun pada tahun 1993, *Under Secretary for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordination* melaporkan bahwa dalam masyarakat internasional sedang berkembang pendapat bahwa harus ada keseimbangan antara kedaulatan dan solidaritas bagi orang-orang yang membutuhkan bantuan. Banyak wakil-wakil negara di PBB yang berpendapat pula bahwa kedaulatan menjadi penghalang bagi hak masyarakat internasional untuk memberi bantuan kemanusiaan. Namun pada umumnya, negara-negara berkembang tetap berpendirian bahwa bantuan kemanusiaan hanya dapat diberikan sesudah ada persetujuan dari negara yang menerimanya. Contohnya, ketika Human Right's Commision meminta opini negara-negara terkait dengan pengungsian internal, Sri Lanka menanggapi dengan pernyataan, "setiap inisiatif internasional harus dilakukan dengan tetap menghormati prinsip kedaulatan negara dan prinsip non-intervensi sebagaimana yang ditetapkan dalam Piagam PBB. Dalam konteks yang sama, Meksiko menekankan pada pentingnya penghormatan prinsip non-intervensi. Kuba menyatakan ketidaksetujuannya atas pemberian bantuan kemanusiaan tanpa persetujuan negara penerima yang kini menjadi suatu tren yang berbahaya dan sering digunakan sebagai alasan untuk campur dalam urusan internal negara-negara.¹¹⁸ Sudan sebagai negara dengan tingkat pengungsian internal paling tinggi di dunia berargumen bahwa masyarakat internasional memiliki kewajiban untuk menyediakan bantuan dengan bekerja sama dengan pemerintah yang terkait. India juga termasuk salah satu negara yang

¹¹⁶ *Ibid*; *Nicar. v. U.S.*, 1986 I.C.J. 14, 108 (June 27) [Nicaragua Case].

¹¹⁷ Elizabeth Peden, *Op. Cit.*, hlm. 7.

¹¹⁸ *Ibid*.

mendukung kedaulatan negara. Cina merupakan negara yang paling mengkritisi hak masyarakat internasional untuk mengakses urusan internal suatu negara, dengan alasan bahwa norma-norma hak asasi manusia diciptakan oleh sekelompok negara saja yang melanggar prinsip-prinsip dalam Piagam PBB dan merendahkan kedaulatan serta martabat negara-negara berkembang.

Di sisi lain, negara-negara maju pada umumnya bersikap ambigu terhadap persoalan ini, tidak menyetujui maupun menolak pernyataan bahwa kedaulatan merupakan penghalang bagi pemberian bantuan kemanusiaan. Norwegia, Swedia, dan Austria menghindari untuk membahasnya secara langsung. Austria menekankan pada pentingnya dilakukan peningkatan kesadaran tanggung jawab negara dengan menjamin hak-hak minimum warga negaranya dan kepentingan masyarakat internasional dalam menyediakan bantuan. Swedia dalam pernyataan resminya pada suatu konferensi internasional mencatat tujuh belas negara yang menolak bantuan asing bagi pengungsi-pengungsi internal di negaranya, namun menyatakan bahwa sulit untuk menemukan solusi umum bagi situasi-situasi yang sensitif seperti ini.

Sementara itu, Denmark secara eksplisit mendukung hak untuk melakukan intervensi humaniter. Amerika Serikat juga memiliki pandangan yang serupa, dimana pada tahun 1995, mantan Duta Besar Madeleine Albright menyatakan bahwa kedaulatan negara harus tetap dihormati, namun seringkali terjadi situasi kemanusiaan dimana dibutuhkan penanganan darurat – dengan maupun tanpa izin dari pemerintah setempat.

Hingga kini dapat dilihat bahwa sikap yang diambil PBB adalah untuk memberi perlindungan dan bantuan dalam batasan yang tidak melanggar prinsip kedaulatan. Francis M. Deng, Representatif Sekretaris Jendral PBB untuk Urusan Pengungsi Internal dalam laporan-laporannya berulang kali merujuk pada kedaulatan negara, dan menekankan pentingnya berhati-hati dalam menyeimbangkan prinsip kedaulatan tersebut dengan perlindungan hak asasi para pengungsi internal.

Dalam praktek dapat dilihat bahwa masyarakat internasional pada umumnya masih condong untuk menjunjung tinggi kedaulatan negara. Sebagai contoh, pemerintahan Etiopia memblokir bantuan internasional ke dalam wilayah

yang dikuasai oleh pemberontak, di Sudan *UN World Food Programme (WFP)* dituduh membiarkan pemerintah Sudan untuk membatasi bantuan kemanusiaan hanya kepada golongan atau etnis tertentu. Di Liberia dan Angola, WFP memberikan bantuan pangan ke para pengungsi internal, tapi menghiraukan pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi karena pertimbangan kedaulatan negara setempat dan kesulitan untuk mendapat akses”.¹¹⁹

Beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan ahli hukum yang berpendapat bahwa kedaulatan masih tetap menjadi halangan bagi bantuan kemanusiaan. Menurut mereka, masyarakat internasional harus “menembus” hambatan berupa kedaulatan tersebut.¹²⁰ Oleh karena itu, tampak jelas bahwa dibawah prinsip-prinsip hukum internasional, kedaulatan bukanlah suatu “mitos”, tetapi merupakan suatu rintangan yang nyata bagi masyarakat internasional untuk melindungi dan menyediakan bantuan bagi para pengungsi internal.¹²¹

Sebagaimana telah dijelaskan dalam Bab 2, masalah pengungsian internal ini telah mencapai titik yang kritis dilihat dari jumlahnya yang semakin meningkat dari tahun ke tahun dan berbagai pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi sebagai akibatnya, sehingga mau tidak mau membutuhkan perhatian masyarakat internasional. Terkait dengan hal itu, Francis M. Deng menyatakan bahwa konsep kedaulatan bisa lepas dari tanggung jawab.¹²² Dengan kata lain, suatu negara seharusnya tidak berhak untuk menuntut hak-hak yang diperoleh sebagai akibat kedaulatan yang dimilikinya kecuali ia telah menjalankan semua kewajibannya terhadap warga negara-warga negaranya, termasuk memberi perlindungan dan bantuan kemanusiaan. Jika negara gagal untuk memenuhi kewajibannya tersebut, maka masyarakat internasional berhak untuk ikut campur dalam pemberian perlindungan dan bantuan bagi para warga negara tersebut. Jika negara yang bersangkutan memang tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan darurat para

¹¹⁹ Elizabeth E. Ruddick, *Op. Cit.*, hlm. 9.

¹²⁰ Christopher P. Gilkerson, “Human Rights and Refugees in Crisis: An Overview and Introduction”, *Int'l J. Refugee L.*, Special Issue, Sept. 1990, hlm. 1, 6 (“*Preventing future crises requires the humanitarian and human rights communities to grapple with root causes, obstacles of sovereignty, and the plight of the internally displaced.*”).

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Francis M. Deng, *Op. Cit.*, hlm 7.

warga negaranya, ia berkewajiban untuk menerima bantuan humaniter asing. Namun, jika ia sengaja menghalangi atau melarang akses, maka masyarakat internasional dapat bertindak lewat upaya diplomatik hingga tekanan politik, sanksi, atau, sebagai upaya terakhir, intervensi militer.¹²³

3.2 Perlindungan Hukum Internasional dan Pemberian Bantuan Kemanusiaan Bagi Pengungsi Internal

Seringkali ditemukan bahwa pemerintah justru turut berperan dalam buruknya kondisi pengungsian internal di negaranya. Mereka seringkali tidak mau atau tidak mampu untuk memenuhi hak-hak dasar daripada pengungsi-pengungsi internal. Oleh karena itu, perlu diketahui apakah hukum internasional dapat memberikan perlindungan yang cukup bagi para pengungsi internal.

Pada dasarnya semua pengungsi internal, layaknya setiap individu di dunia, memiliki hak yang dijamin oleh hukum hak asasi manusia ataupun hukum humaniter, dalam situasi konflik bersenjata.¹²⁴ Akan tetapi, di lain sisi, hingga kini belum ada suatu *hard law* dalam hukum internasional yang secara eksplisit ditujukan bagi pengungsi internal. Hal ini mengakibatkan pemerintah-pemerintah, organisasi-organisasi internasional, lembaga-lembaga swadaya masyarakat dan para pengungsi internal mengalami kesulitan dalam mengetahui secara jelas hak-hak apa saja yang dijamin. Untuk memperjelas hal tersebut, maka perlu dilakukan penelaahan terhadap hukum hak asasi manusia internasional, hukum humaniter internasional, serta *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* (selanjutnya disebut "*Guiding Principles*"). Dalam menjabarkan berbagai instrumen hukum internasional tersebut, dapat diketahui seberapa jauh hak-hak pengungsi internal terlindungi.

3.2.1 Perlindungan Hukum bagi Pengungsi Internal yang dijamin oleh Perangkat-perangkat Hukum Hak Asasi Manusia Internasional

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*, hlm 74.

Sebagaimana diutarakan oleh Catherine Phuong, hukum hak asasi manusia berlaku bagi pengungsi internal karena hukum tersebut berlaku bagi setiap individu tanpa ada perbedaan.¹²⁵ Pengungsi-pengungsi internal, sama seperti semua manusia lainnya, dilindungi secara hukum dalam berbagai perjanjian-perjanjian internasional, seperti *Universal Declaration of Human Rights* (“UDHR”),¹²⁶ *the International Covenant on Civil and Political Rights* (“ICCPR”),¹²⁷ *the International Covenant on Social and Economic Rights* (“ICESR”),¹²⁸ *Genocide Convention*,¹²⁹ *Convention Against Torture*,¹³⁰ untuk perempuan, *the Convention on the Elimination of Discrimination Against Women* (“CEDAW”),¹³¹ dan untuk anak-anak, *the Convention on the Rights of the Child* (“CRC”).¹³² Hak-hak para pengungsi internal juga dapat ditemukan dalam beberapa perjanjian regional, yakni *the American Convention on Human Rights*,¹³³ *the European Convention on Human Rights*,¹³⁴ dan *the African Charter on Human and Peoples’ Rights*.¹³⁵

3.2.1.1 Perlindungan dari Pemindahan Secara Paksa

Ketentuan-ketentuan dalam hukum hak asasi manusia menggunakan bahasa yang umum. Oleh karena itu, ketentuan-ketentuan tersebut tidak secara

¹²⁵ Kirsten Zaat, *Op. Cit.*, hlm. 9.

¹²⁶ GA res 217A (III) UN Doc A/810 (1948).

¹²⁷ GA res 2200A (XXI) UN Doc A/6316 (1966) 999 UNTS 171, entered into force 23 March 1976.

¹²⁸ (1966) 999 UNTS 3, entered into force 3 January 1976.

¹²⁹ GA res 260(III) UN Doc A/810 (1948) 78 UNTS 277, entered into force 12 January 1951.

¹³⁰ GA res 39/46 UN Doc A/329/51 (1984) 1465 UNTS 85, entered into force 26 June 1987.

¹³¹ GA res 34/180 UN Doc A/34/46 (1979) 1249 UNTS 13, entered into force 3 September. 1981.

¹³² GA res 44/25 UN Doc A/44/49 (1989) 1577 UNTS 3, entered into force 2 September 1990.

¹³³ *American Convention on Human Rights* (1969)

¹³⁴ *European Convention on Human Rights* (1950)

¹³⁵ *African Charter on Human and Peoples’ Rights* (1981)

eksplisit melarang pengungsian internal maupun konsekuensi-konsekuensi daripada pengungsian internal. Akan tetapi, hak untuk tidak dipindahkan secara terpaksa dapat ditarik dari Pasal 13 UDHR dan Pasal 12 ICCPR yang menjamin kebebasan bergerak (*freedom of movement*) dan kebebasan memilih tempat tinggal (*freedom choice of residence*).¹³⁶ Hal ini telah dikonfirmasi oleh *Human Rights Committee* (Komisi HAM PBB) yang menyatakan bahwa hak untuk memilih tempat tinggal termasuk perlindungan dari segala bentuk pemindahan internal yang secara paksa.¹³⁷

Pemerintah yang mengakibatkan atau membiarkan pengungsian internal massal berlangsung sebenarnya sudah melanggar Pasal 55 dan 56 dari Piagam PBB, yang isinya mewajibkan anggota-anggota PBB untuk menghormati hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan fundamental setiap orang. Ketentuan ini merupakan dasar dari hukum hak asasi manusia internasional dan sifatnya yang mengikat telah diakui juga oleh ICJ.¹³⁸ Meskipun Piagam PBB tidak mendefinisikan "hak-hak asasi dan kebebasan-kebebasan fundamental manusia", *Universal Declaration of Human Rights* telah diakui sebagai interpretasi bagi kewajiban-kewajiban yang dimiliki anggota-anggota PBB dibawah Piagam PBB.¹³⁹

Dalam ICCPR jelas dinyatakan bahwa hak-hak tertentu tidak dapat diderogasikan atau disimpangi, seperti hak untuk hidup, hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia, hak

¹³⁶ Pasal 12 ayat (1) ICCPR berbunyi: "Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence"; Pasal 13 *Universal Declaration of Human Rights*.

¹³⁷ Francis M. Deng, *Op. Cit.*, hlm 78.

¹³⁸ Lihat *Barcelona Traction, Light & Power Co., Ltd. (New Application) (Belg. V. Spain)*, 1970 I.C.J. 4 (Pebruari 5); *Legal Consequences for the States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276*, 1971 I.C.J. 16, 57 (Advisory Opinion tanggal 21 Juni) (dinyatakan dalam advisory opinion bahwa tidak dipenuhinya hak-hak fundamental manusia oleh Afrika Selatan jelas merupakan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip serta tujuan daripada Piagam PBB)

¹³⁹ Francis M. Deng, *Op. Cit.*, hlm 79.

untuk bebas dari perbudakan, pengakuan di depan hukum, dan perlakuan yang bersifat non-diskriminatif.¹⁴⁰

Hak untuk bebas bergerak dan memilih tempat tinggal termasuk hak yang dapat diderogasikan. Hak ini tidak bersifat absolut dan dapat dibatasi atau ditunda keberlakuannya untuk sementara dalam kondisi-kondisi tertentu.¹⁴¹ Kebanyakan perjanjian-perjanjian internasional mengenai hak asasi manusia memiliki pasal ("*limitations clauses*") yang memperbolehkan pemerintah untuk membatasi pelaksanaan kebebasan-kebebasan tertentu dalam situasi yang belum dapat dikategorikan sebagai konflik bersenjata dalam rangka melindungi ketertiban umum atau kesehatan umum dan moral masyarakat, serta untuk melindungi hak-hak dan kebebasan-kebebasan fundamental orang lain.¹⁴² Sebagai contoh, pemerintah dapat mengeluarkan kebijakan mengenai jam malam pada daerah-daerah yang sedang terjadi kerusuhan. Dengan demikian, kebebasan bergerak dan memilih tempat tinggal hanya dapat diderogasikan sesudah pemerintah mendeklarasikan bahwa sedang terjadi situasi darurat umum yang mengancam kehidupan bernegara. Dalam kondisi yang demikian, penderogasian hanya diperbolehkan jika memang benar-benar dibutuhkan dan selanjutnya negara yang bersangkutan wajib menyampaikan deklarasi tersebut ke PBB.¹⁴³

3.2.1.2 Jaminan Hukum atas Hak-hak Khusus Pengungsi Internal

Pengungsian internal umumnya terjadi sebagai akibat konflik bersenjata dan/atau karena tidak berjalannya institusi-institusi demokrasi, atau, dalam rezim non-demokratis, tidak berjalannya kebijakan publik.¹⁴⁴ Ketika individu-individu secara terpaksa mengungsi, secara teori, mereka seharusnya menikmati hak-hak

¹⁴⁰ ICCPR, Pasal 4 ayat (2): "*No derogation from articles 6, 7, 8 (paragraphs 1 and 2), 11, 15, 16 and 18 may be made under this provision.*"

¹⁴¹ ICCPR, Pasal 4 ayat (1): "*In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin.*"

¹⁴² *Ibid.*, Pasal 12 ayat (3).

¹⁴³ *Ibid.*, Pasal 4 ayat (3).

¹⁴⁴ Francis M. Deng, *Op. Cit.*, hlm 78.

asasi yang sama seperti penduduk lainnya. Akan tetapi dalam praktek, justru pemindahan secara paksa itu sendiri sering diikuti oleh berbagai pelanggaran hak asasi lainnya.

Para pengungsi internal seringkali dijadikan target kekerasan, khususnya sewaktu mereka sedang menuju dan setelah sampai di tempat penampungan sementara. Di beberapa negara, banyak pengungsi internal yang menjadi korban pembunuhan massal dan genosida. Banyak dilakukan serangan tanpa membedakan antara warga sipil dan musuh (*indiscriminate attacks*).¹⁴⁵ Berbagai instrumen hukum hak asasi manusia internasional melindungi para pengungsi internal dari kekerasan. Termasuk di dalamnya adalah jaminan atas hak yang tidak dapat diderogasikan, seperti hak hidup,¹⁴⁶ larangan genosida,¹⁴⁷ larangan penghilangan paksa,¹⁴⁸ serta larangan penyiksaan dan perlakuan atau hukuman yang merendahkan martabat.¹⁴⁹

Hak-hak ekonomi, sosial, maupun budaya juga sering dilanggar dalam situasi pengungsian internal. Kebutuhan utama pengungsi internal yang harus segera dipenuhi adalah pangan, air bersih, penampungan darurat, perawatan kesehatan dan sanitasi. Berdasarkan Pasal 11 ICESCR, kebutuhan-kebutuhan ini wajib dipenuhi oleh pemerintah yang bersangkutan.¹⁵⁰ Pasal 27 CRC juga menyatakan bahwa setiap anak berhak atas suatu standar kehidupan yang dapat menopang perkembangan fisik, mental, spiritual, moral maupun sosialnya.¹⁵¹

Memang berdasarkan ICESCR, negara-negara hanya memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan ini tidak mutlak, atau hanya wajib

¹⁴⁵ *Ibid.*, hlm 94-5.

¹⁴⁶ UDHR, Pasal 3; ICCPR, Pasal 6.

¹⁴⁷ *Genocide Convention*, Pasal 2.

¹⁴⁸ *International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance* (2006)

¹⁴⁹ *Convention Against Torture*.

¹⁵⁰ ICESCR, Pasal 11.

¹⁵¹ CRC, Pasal 27.

dipenuhi sebatas kemampuan pemerintah yang bersangkutan saja.¹⁵² Kendati demikian, meskipun negara yang bersangkutan sedang berada dalam kondisi yang tidak memungkinkan terpenuhinya seluruh kebutuhan-kebutuhan tersebut dikarenakan terbatasnya sumber daya alam, pemerintah harus tetap berusaha semaksimal mungkin untuk memenuhi hak-hak tersebut.¹⁵³

Karena pengungsi internal berada pada posisi yang lemah, maka hak untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif sangat penting untuk dijamin. Hak ini melibatkan jaminan persamaan kedudukan di depan hukum, perlindungan hukum yang sama, dan persamaan kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan.

Hak untuk diperlakukan secara non-diskriminatif ini dijamin oleh Pasal 1, 13, 55, dan 76 Piagam PBB. Sementara hak untuk memperoleh kesempatan kerja yang sama dinyatakan secara jelas dalam Pasal 6 dan 7 ICESCR, yang isinya mengakui hak setiap orang untuk memperoleh pekerjaan yang layak. Khusus bagi wanita, persamaan kesempatan untuk kerja diatur dalam Pasal 11 CEDAW, sementara hak untuk diperlakukan sama didepan hukum diatur dalam Pasal 13 dan 15.¹⁵⁴

Satu lagi kebutuhan pengungsi internal yang dijamin oleh instrumen hukum hak asasi manusia internasional adalah kebutuhan akan identitas dan dokumentasi pribadi.¹⁵⁵ Situasi pengungsian internal seringkali mengakibatkan hilangnya berbagai surat atau dokumen pribadi. Pencatatan kelahiran dan kematian menjadi sulit untuk dilakukan. Meskipun hukum hak asasi manusia internasional menjamin persamaan kedudukan setiap orang di depan hukum, belum ada yang mengatur masalah hak atas dokumen dan pencatatan.¹⁵⁶

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa instrumen-instrumen hukum hak asasi manusia internasional pada dasarnya memberi tiga kewajiban bagi negara-negara, yaitu untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak

¹⁵² ICESCR, Pasal 2.

¹⁵³ K Raworth, "Measuring human rights", *Ethics and International Affairs*, 2001, 15, 115.

¹⁵⁴ CEDAW

¹⁵⁵ Francis M. Deng (a), *Op. Cit.*, hlm 103-4.

¹⁵⁶ UDHR, Pasal 6; ICCPR, Pasal 16; Piagam Afrika, Pasal 5.

asasi setiap orang yang berada dibawah yurisdiksinya – termasuk para pengungsi internal. Hal tersebut memberikan kewajiban-kewajiban ‘negatif’ (larangan memindahkan, larangan melakukan diskriminasi terhadap pengungsi internal, larangan menganiaya pengungsi internal, dll.) dan kewajiban-kewajiban ‘positif’ (menyediakan pangan, layanan kesehatan dan penampungan yang cukup bagi para pengungsi internal serta mencegah pihak *non-state actors* memindahkan para pengungsi internal). Karena para pengungsi internal merupakan populasi yang rentan, maka negara-negara berkewajiban untuk memperlakukan mereka tanpa diskriminasi dan menyediakan perlindungan ekstra bagi mereka.

Dalam praktek telah diakui bahwa pengungsian internal merupakan pelanggaran hak asasi manusia. *The African Commission* menyatakan bahwa pemindahan adalah suatu tindakan yang ilegal dan merupakan pelanggaran dari kebebasan bergerak, kebebasan memilih tempat tinggal, dan juga hak atas kedamaian dan keamanan. Dalam kasus pengungsian internal yang terjadi di Mauritania, *the African Commission* memutuskan bahwa sikap Mauritania yang membiarkan pengusiran secara paksa dilakukan terhadap para warga sipil oleh kelompok-kelompok bersenjata di wilayahnya dianggap sebagai pelanggaran hak asasi manusia.¹⁵⁷ Putusan yang serupa diambil oleh *the Inter-American Court*, dimana Kolombia dianggap bertanggung jawab atas pembantaian dan pemindahan paksa yang dilakukan oleh kelompok-kelompok paramiliter dan bersejata terhadap warga sipil karena pemerintahannya tidak melakukan upaya antisipasi yang efektif dan juga tidak menyediakan kondisi yang dibutuhkan agar para pengungsi internal dapat kembali dengan aman ke tempat tinggalnya.¹⁵⁸ *The European Court of Human Rights* juga menyatakan bahwa negara memiliki kewajiban untuk melindungi para pengungsi internal dimana dalam kasus *Isayeva v. Russia*, para warga sipil terpaksa meninggalkan Chechnya untuk menghindari operasi militer Rusia.¹⁵⁹ Dari berbagai putusan tersebut, dapat disimpulkan bahwa fenomena pengungsian internal terjadi dimana-mana, dan membutuhkan mekanisme-

¹⁵⁷ *Malawi Association and Others v. Mauritania* (2000) AHRLR 1

¹⁵⁸ *Case of Mapiripan Massacre v. Columbia* (7 March 2005) Inter-AmCtHR (ser C) No 122.

¹⁵⁹ *Isayeva v. Russia* (24 Feb. 2005) ECtHR App No 57950/00.

mekanisme perlindungan hak asasi manusia. Namun yang paling penting dari isi putusan-putusan tersebut adalah bahwa negara-negara berkewajiban untuk mencegah pengungsian internal terjadi dan, jika pengungsian internal telah terjadi, negara harus memenuhi kebutuhan-kebutuhan para pengungsi internal.

3.2.2 Perlindungan Hukum bagi Pengungsi Internal yang Dijamin oleh Perangkat-perangkat Hukum Humaniter Internasional

Hukum humaniter internasional merupakan seperangkat hukum internasional yang berlaku pada waktu konflik bersenjata yang bertujuan untuk melindungi orang-orang yang tidak terlibat dalam pertempuran – baik warga sipil maupun kombatan-kombatan yang terluka, sakit atau telah ditangkap – dan yang mengatur cara-cara dan metode-metode yang diperbolehkan dalam berperang, yang mengikat bagi kedua negara dan kelompok bersenjata terorganisir.¹⁶⁰

Pada situasi pengungsian internal yang terjadi dalam suasana konflik bersenjata, hukum hak asasi manusia dapat berlaku bersamaan dengan hukum humaniter internasional. Kedua-duanya saling menguatkan satu sama lainnya. Yang membedakan antara hukum hak asasi manusia dengan hukum humaniter adalah yang pertama hanya mengikat bagi negara sebagai pihak yang menandatangani perjanjian-perjanjian hak asasi manusia, sehingga yang dapat diminta pertanggungjawabannya atas pelanggaran hak asasi manusia adalah pemerintah. Yang kedua juga dapat mengikat pihak-pihak non-pemerintah yang melakukan pelanggaran seperti kelompok pemberontak.¹⁶¹

Hukum humaniter sangat relevan bagi perlindungan pengungsi internal karena memiliki ketentuan-ketentuan mengenai bantuan kemanusiaan. Ketentuan-ketentuan hukum humaniter terdapat dalam keempat Konvensi Jenewa tahun 1949¹⁶², kedua Protokol Tambahannya 1977¹⁶³, serta instrumen-instrumen yang

¹⁶⁰ E Gillard 'The role of international humanitarian law in the protection of internally displaced persons' (2005) 24(3) *Refugee Survey Quarterly* 37, 38-9.

¹⁶¹ Francis M. Deng, *Op. Cit.*, hlm 80-1.

¹⁶² Convention I for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field. Geneva (GC I), 12 August 1949; Convention II for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea. Geneva (GC II), 12 August 1949 ; Convention III relative to the Treatment of Prisoners of War (GC III),

melarang senjata-senjata khusus seperti *Convention on Certain Conventional Weapons* dan protokol-protokolnya. Disamping itu juga terdapat seperangkat hukum kebiasaan internasional.

Pengungsi internal memang tidak disebut secara spesifik di dalam perangkat-perangkat hukum humaniter internasional manapun, tetapi ini tidak berarti mereka tidak mendapat perlindungan. Jika mereka sedang berada dalam suatu negara yang sedang mengalami konflik bersenjata dan tidak ikut terlibat dalam konflik, para pengungsi internal berhak untuk mendapat perlindungan sebagai warga sipil.

Dalam konteks konflik bersenjata internasional, Pasal 49 Konvensi Jenewa IV merupakan ketentuan yang melarang pemindahan massal maupun individual secara paksa, baik yang terjadi di dalam satu negara maupun melintasi batas negara.¹⁶⁴ Pengecualian hanya dapat dilakukan dalam kondisi dimana populasi sipil dievakuasi untuk keamanannya sendiri atau untuk alasan-alasan militer yang mendesak. Konvensi-konvensi Jenewa juga mengharuskan semua negara peserta untuk mengkriminalisasikan pelanggaran pemindahan paksa dalam hukum nasionalnya dan untuk menghukum pihak-pihak yang melanggar ketentuan tersebut. Akan tetapi, ketentuan tersebut tidak diwajibkan dalam situasi konflik bersenjata non-internasional. Adapun beberapa ketentuan yang dapat berguna untuk mencegah pengungsian internal adalah: larangan menggunakan warga sipil sebagai target penyerangan;¹⁶⁵ larangan melakukan penyerangan secara tanpa membedakan antara warga sipil dan musuh;¹⁶⁶ kewajiban untuk melakukan tindakan-tindakan pencegahan agar warga sipil tidak menjadi korban dan larangan

Geneva, 12 August 1949; and Convention IV relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (GC IV), Geneva, 12 August 1949.

¹⁶³ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (AP I), 8 June 1977; and Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (AP II), 8 June 1977.

¹⁶⁴ Pasal 49 Konvensi Jenewa IV: "*individual or mass forcible transfers, as well as deportations of protected persons from occupied territory to the territory of the Occupying Power or to that of any other country, occupied or not, are prohibited, regardless of their motive.*"

¹⁶⁵ Pasal 51 (2) AP I.

¹⁶⁶ Pasal 51 (4) AP I.

melakukan atau mengancam melakukan kekerasan dengan tujuan menteror warga sipil;¹⁶⁷ larangan penyerangan terhadap obyek sipil;¹⁶⁸ dan larangan menggunakan kelaparan (*starvation*) sebagai metode perang.¹⁶⁹

Disamping itu, ada kewajiban berdasarkan Pasal 70 AP I bagi pihak-pihak yang terlibat dalam konflik untuk tidak menghalang-halangi aliran bantuan kemanusiaan bagi populasi sipil. Larangan penyerangan terhadap warga sipil, penggunaan kelaparan sebagai metode dalam perang, dan larangan menghalangi bantuan kemanusiaan juga berlaku dalam konflik non-internasional sebagaimana terdapat dalam Protokol Tambahan II.¹⁷⁰

Sebagaimana telah dijelaskan dalam bab sebelumnya, salah satu implikasi dari pengungsian internal adalah terpecahnya unit keluarga. Terkait dengan hal itu, sebenarnya kesatuan unit keluarga telah dijamin Pasal 25 dan 140 Konvensi Jenewa IV dan Pasal 32 dan 74 Protokol Tambahan I.

Khusus untuk konflik bersenjata yang sifatnya non-internasional atau internal, yang berlaku adalah Pasal 3 Konvensi Jenewa 1949, hukum kebiasaan internasional, 1977 Protocol Additional to the Geneva Conventions of 1949 and Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protokol II). Pasal 3 Konvensi Jenewa merupakan ketentuan yang tidak dapat diderogasikan. Pasal ini melarang dilakukannya tindakan-tindakan tertentu seperti kejam terhadap nyawa atau manusia (i.e. pembunuhan), mutilasi, perlakuan kejam dan penyiksaan, penyanderaan, dan tindakan-tindakan yang merendahkan martabat. Pasal ini juga menyebutkan bahwa orang-orang yang mengalami luka atau sakit harus diberikan perawatan.¹⁷¹

Berbeda dari hukum hak asasi manusia, ketentuan dalam Pasal 3 mengikat bagi negara maupun pihak pemberontak. Kewajiban yang ditimbulkannya bersifat absolut bagi kedua belah pihak dan berdiri secara independen dari kewajiban

¹⁶⁷ Pasal 57 AP I.

¹⁶⁸ Pasal 52 AP I.

¹⁶⁹ Pasal 54 AP I.

¹⁷⁰ Articles 4(2)(b), 13-16 and 18 AP II.

¹⁷¹ Pasal 3 dari empat Konvensi Jenewa 1949.

pihak yang satunya. Oleh karena itu, warga-warga sipil, termasuk para pengungsi internal yang terpaksa pindah karena adanya konflik bersenjata tersebut, berhak atas jaminan-jaminan yang diberikan dalam Pasal 3 tersebut. Disamping Pasal 3, hukum kebiasaan internasional juga secara eksplisit melarang dilakukannya serangan langsung terhadap para pengungsi internal dan semua warga sipil yang berdiam di zona pertempuran yang dikuasai oleh musuh. Jika timbul kematian warga sipil sebagai akibat dari serangan yang seperti itu, maka tindakan tersebut dapat dianggap sebagai pembunuhan.¹⁷²

Selain Pasal 3 dan hukum kebiasaan internasional, Protokol II Konvensi Jenewa juga memiliki ketentuan-ketentuan yang dapat berlaku bagi pengungsi internal. Pada dasarnya, Protokol II merupakan perkembangan dan suplemen dari Pasal 3 Konvensi Jenewa. Akan tetapi, tolak ukur bagi pengaplikasian Protokol II lebih tinggi daripada Pasal 3 Konvensi Jenewa. Protokol II hanya berlaku dalam situasi dimana terjadi perang sipil. Perlu diingat juga bahwa Protokol II hanya mengikat bagi negara-negara penandatanganannya saja. Akan tetapi, Francis M. Deng berpendapat bahwa Protokol II seharusnya dianggap sebagai deklarasi daripada hukum kebiasaan dan dengan demikian mengikat pihak-pihak yang terlibat dalam semua konflik bersenjata non-internasional.¹⁷³

Perpindahan secara paksa jelas dilarang dalam Pasal 17 Protokol II, dimana disebutkan:

“(1) The displacement of the civilian population shall not be ordered for reasons related to the conflict unless the security of the civilians involved or imperative military reasons so demand. Should such displacements have to be carried out, all possible measures shall be taken in order that the civilian population may be received under satisfactory conditions of shelter, hygiene, health, safety and nutrition.

(2) Civilians shall not be compelled to leave their own territory for reasons connected with the conflict.”

¹⁷² Francis M. Deng, *Op. Cit.*, hlm 82.

¹⁷³ *Ibid.*, hlm 83.

Dengan demikian, pemindahan warga sipil hanya diperbolehkan jika hal itu dilakukan bagi keselamatan mereka sendiri atau demi kepentingan militer yang mendesak. Kendati demikian, jika terpaksa dilakukan pemindahan, para pengungsi internal harus disediakan dengan kebutuhan-kebutuhan dasar seperti pangan, papan, keamanan, perawatan kesehatan dan sanitasi yang memadai.

Pasal 13 Protokol II juga jelas melarang dilakukannya serangan langsung tanpa membedakan antara warga sipil dengan musuh (*indiscriminate*) dan tidak seimbang (*disproportionate*). Pasal 14 kemudian melarang digunakannya kelaparan sebagai metode peperangan antara pemerintah dengan kekuatan pemberontak.

Jaminan atas perlakuan yang manusiawi sebagaimana terdapat dalam Pasal 14 Protokol II juga dapat diaplikasikan bagi pengungsi internal. Pasal ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari Pasal 3 Konvensi Jenewa, yang melarang dalam kondisi apapun tindakan-tindakan sebagai berikut: hukuman fisik; tindakan terorisme; pemerkosaan, dan tindakan penganiayaan lainnya; penjarahan; dan ancaman oleh pihak yang bertempur bahwa tindakan-tindakan tersebut akan dilakukan. Ketentuan ini juga memberi perlindungan secara khusus bagi anak-anak, yang merupakan golongan paling rentan dalam populasi pengungsian internal. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 4 ayat (3), semua pihak yang terlibat dalam konflik harus memastikan bahwa setiap anak memperoleh pendidikan, termasuk pendidikan religius maupun moral, sesuai dengan kehendak orang tua atau walinya, dan bahwa segala tindakan harus diupayakan untuk memfasilitasi berkumpulnya kembali keluarga-keluarga yang telah terpisah untuk waktu tertentu. Pihak yang berkonflik juga diwajibkan, jika situasi membutuhkannya, untuk memindahkan anak-anak untuk waktu tertentu keluar dari daerah konflik ke suatu daerah aman dalam negara yang sama dan memastikan bahwa mereka ditemani oleh orang-orang yang bertanggungjawab atas keamanan dan kesejahteraannya. Selain itu, anak-anak dibawah umur 15 tahun juga tidak boleh direkrut oleh kedua pihak dan tidak boleh ikut terlibat dalam konflik.¹⁷⁴

¹⁷⁴ AP II, Pasal 4 ayat (3).

3.2.3 Pengaturan Institusional untuk Perlindungan dan Pemberian Bantuan Kemanusiaan Bagi Pengungsi Internal

Hingga sekarang belum ada suatu institusi internasional yang secara spesifik memiliki mandat untuk melindungi dan memberi bantuan bagi pengungsi-pengungsi internal layaknya *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*. Pada tahun 1990an kemudian muncul konsensus di dalam PBB dan *Inter-Agency Standing Committee (IASC)* yang menyatakan bahwa pengungsian internal paling tepat ditangani melalui mekanisme kerja sama (*'collaborative approach'*).¹⁷⁵ Oleh karena itu, sesuai dengan keputusan Sekretaris Jendral PBB, didirikan *Inter-Agency Internal Displacement Division (IADD)* pada Juli 2004 dibawah naungan *Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)* yang memiliki misi untuk memastikan bahwa organisasi-organisasi internasional bekerja sama untuk menyediakan bantuan bagi pengungsi-pengungsi internal. Melalui *'collaborative approach'*, semua badan-badan PBB diharapkan bekerja sama dibawah koordinasi *UN Emergency Relief Coordinator* di markas pusat dan *Resident/Humanitarian Coordinators* di lapangan.¹⁷⁶

Pada tingkat global, *UN Emergency Relief Coordinator*, yang sekaligus mengepalai *Office for the Coordination of Humanitarian Assistance*, bertanggung jawab untuk menyediakan dukungan di lapangan, termasuk bernegosiasi untuk dapat akses ke pengungsi-pengungsi internal, mengadvokasikan bantuan dan perlindungan bagi pengungsi internal, dan mentransportasikan kebutuhan-kebutuhan yang diperlukan. Sementara itu, *Resident/Humanitarian Coordinator* memimpin *UN Country Team*, yang mencakup wakil-wakil dari badan-badan humaniter PBB yang berada di negara yang bersangkutan. Dengan demikian *Resident/Humanitarian Coordinator* bertanggung jawab untuk mengkoordinasi perlindungan dan bantuan bagi pengungsi-pengungsi internal dengan berkonsultasi bersama *UN Country Team*.

¹⁷⁵ J Egeland, "Towards a stronger humanitarian response system", *Forced Migration Review*, 2005, hlm. 4.

¹⁷⁶ UNHCR, *Internally displaced persons: Questions & answers* (Geneva: UNHCR, 2004), hlm. 5-6.

Pada tahun 2006, UNHCR setuju untuk memperluas peranannya dalam melindungi pengungsi internal sesuai permintaan *UN Emergency Relief Coordinator* dan *Inter-Agency Standing Committee (IASC)*.¹⁷⁷ Lembaga yang biasa menangani pengungsi lintas batas ini menyetujui untuk memimpin di lapangan dalam melindungi pengungsi-pengungsi internal, pengelolaan penampungan, dan penampungan darurat. Pada intinya, UNHCR mengkoordinasi seluruh pekerjaan badan-badan yang berada di wilayah yang bersangkutan serta bertanggung jawab atas performa secara keseluruhan. Adapun badan-badan PBB yang secara spesifik mendukung mekanisme ini melalui sektor keahlian masing-masing adalah UNICEF yang mengkoordinasi penyediaan air dan sanitasi, WFP untuk masalah nutrisi, dan UNDP untuk tahap pemulihan awal.

3.2.4 Kelemahan-kelemahan dalam Perlindungan Hukum dan Pemberian Bantuan bagi Pengungsi Internal

Dalam kenyataannya berbagai jaminan hukum yang diberikan oleh konvensi-konvensi hak asasi manusia dan humaniter internasional, maupun perlindungan yang diberikan melalui badan-badan internasional tidak cukup, dari segi cakupan maupun efektifitasnya, untuk melindungi para pengungsi internal. Masih terdapat banyak kelemahan-kelemahan di dalam perlindungan hukum maupun pengaturan institusional sebagaimana akan dijelaskan berikut ini.

3.2.4.1 Kelemahan dalam Perlindungan Hukum Internasional

Meskipun berbagai instrumen hukum hak asasi manusia internasional dan hukum humaniter internasional dapat diaplikasikan kepada pengungsi internal, tetapi masih terdapat beberapa kelemahan.

Kelemahan yang pertama adalah masih adanya hak-hak pengungsi internal yang belum dijamin oleh instrumen-instrumen hukum tersebut.¹⁷⁸ Instrumen-instrumen hukum humaniter dan hak asasi manusia internasional hanya berisi norma-norma yang sifatnya umum, sehingga tidak jelas bagaimana mengaplikasikan norma-norma umum tersebut dalam situasi khusus seperti

¹⁷⁷ J. Egeland, *Op. Cit.*

¹⁷⁸ UN *Internally displaced persons: Compilation and analysis of legal norms*, UN Doc E/CN.4/1996/52/Add.2, 5 December 1998, para 411 (Compilation and Analysis)

pengungsian internal. Berdasarkan laporan Representatif Sekjen PBB untuk Masalah Pengungsian Internal, hak-hak khusus pengungsi internal yang belum mendapat pengaturan sama sekali, termasuk hak untuk tidak dikembalikan ke daerah yang berbahaya, hak restitusi harta milik pribadi, hak atas ganti rugi, dan hak-hak khusus yang ditujukan bagi wanita dan anak-anak. Selain itu masih banyak masalah yang khusus terkait pengungsian internal yang juga belum diatur, seperti penghilangan paksa, orang-orang yang hilang, penggunaan ranjau darat, kebutuhan atas identitas dan dokumen pribadi, serta masalah perlindungan pekerja dan badan-badan humaniter.¹⁷⁹ Laporan tersebut juga mengidentifikasi 17 aspek dimana hukum internasional tidak memberikan perlindungan hukum yang memadai, antara lain: larangan diskriminasi, perlindungan hak untuk hidup, larangan kekerasan yang ditujukan secara khusus pada perempuan dan penahanan tidak sah, larangan menggunakan pengungsi internal sebagai tameng dan perekrutan paksa untuk kepentingan militer, pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok, reunifikasi keluarga dan perawatan kesehatan, penjaminan kebebasan bergerak dan hak-hak sipil dan politik lainnya, serta akses ke bantuan internasional.¹⁸⁰

Kelemahan yang kedua terletak pada implementasi instrumen-instrumen hukum hak asasi internasional dan hukum humaniter internasional dalam kasus pengungsian internal. Pertama-tama, hak atas kebutuhan-kebutuhan primer, seperti pangan, air, papan, perawatan kesehatan, standar kehidupan yang layak serta hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya lainnya hanya diwajibkan untuk dipenuhi sebatas kemampuan negara yang bersangkutan.¹⁸¹ Padahal dalam kenyataannya hal-hal tersebut merupakan kebutuhan pengungsi internal yang paling mendesak. Selain itu, yang juga menjadi masalah adalah mengikat atau tidaknya instrumen hukum internasional yang terkait. Instrumen-instrumen hukum internasional, baik hak asasi manusia maupun humaniter, hanya mengikat pihak-pihak yang telah meratifikasinya, kecuali telah menjadi hukum kebiasaan

¹⁷⁹ *Ibid.*, para. 416.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ ICESCR, Pasal 2.

internasional sehingga bisa mengikat semua negara. Dalam kenyataannya tidak semua ketentuan-ketentuan yang terkait dengan perlindungan pengungsi internal telah memperoleh status hukum kebiasaan.¹⁸²

Disamping itu, kelemahan juga dikarenakan tidak efektifnya mekanisme implementasi instrumen-instrumen hukum internasional tersebut. Sistem pelaporan dan pengaduan yang sudah ada tidak memadai dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan para pengungsi internal.¹⁸³ Mekanisme yang lambat mengakibatkan negara-negara menjadi tidak terpacu untuk memperbaiki situasi-situasi yang tergolong fatal. Disamping itu, tidak terdapat sistem pengaduan bagi pelanggaran hak ekonomi, sosial dan kultural. Sementara hukum hak asasi manusia memiliki sistem pengawasan yang terbilang lemah, hukum humaniter internasional (Konvensi-konvensi Jenewa dan Protokol-protokol tambahannya) tidak menyediakan mekanisme pengaduan atau penegakan sama sekali.¹⁸⁴

Namun hingga kini yang paling sering menjadi penghalang dalam pengimplementasian norma-norma hukum hak asasi manusia maupun humaniter internasional adalah prinsip kedaulatan negara dan prinsip non-intervensi, yang sebagaimana telah dijelaskan di sub-bab sebelumnya, membatasi akses bantuan kemanusiaan kepada pengungsi internal.

3.2.4.2 Kelemahan dalam Pengaturan Institusional

Sebagaimana telah dijelaskan di sub-bab 3.2.3, tidak ada suatu badan internasional yang secara khusus memiliki mandat untuk menangani masalah pengungsian internal. Pendekatan kolaboratif yang digunakan oleh PBB tidak berjalan efektif dari segi pengawasan dan dari segi akuntabilitas. IADD yang dibentuk pada tahun 1994 untuk mengkoordinir bantuan humaniter bagi pengungsi internal telah gagal untuk menghasilkan suatu standar yang konsisten, pengawasan yang efektif, dan akuntabilitas.¹⁸⁵ Hal ini membuktikan pernyataan

¹⁸² A. Delissen and G. Tanja (eds), *Humanitarian law of armed conflict: Challenges ahead: Essays in honour of Frits Karlshoven* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1991), hlm. 93-114.

¹⁸³ Corinne E. Lewis, *Op. Cit.*, 705.

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ M. Rafiqul Islam, *Op. Cit.*, hlm 11.

bahwa 'tidak ada yang bertanggung jawab ketika semua orang diberi tanggung jawab'.

Pertama-tama, pertanggungjawaban atau akuntabilitas atas para pengungsi internal sangat kecil atau bahkan tidak ada karena pada kenyataannya tidak ada yang diberi mandat tersebut. Akibatnya berbagai badan humaniter dan pembangunan, baik UNHCR, UNICEF, UNDP, WFP maupun ICRC membantu para pengungsi internal di negara-negara tertentu, tetapi di beberapa negara lainnya tidak demikian.¹⁸⁶Badan-badan kemanusiaan juga seringkali tidak mau diatur dan koordinatonya tidak memiliki otoritas untuk memerintah badan-badan tersebut. Misalnya UNHCR menolak perintah koordinator untuk mengatur tempat penampungan bagi pengungsi internal. Akibatnya pengaturan hal tersebut diserahkan kepada lembaga-lembaga non-pemerintah yang tidak berpengalaman, sehingga merugikan para pengungsi internal.¹⁸⁷

Melihat keadaan tersebut, banyak yang berpendapat supaya mandat diberikan kepada satu badan. Meskipun badan tersebut tidak dapat sepenuhnya mengimplementasikan semua program humaniter bagi pengungsi internal, ia dapat dianggap bertanggungjawab untuk memastikan bahwa semua program dilakukan. Ada juga yang berpendapat bahwa yang seharusnya dilakukan adalah memperluas mandat salah satu badan yang sudah ada seperti UNHCR untuk memegang tanggung jawab tersebut.

3.2.5 United Nations Guiding Principles on Internal Displacement¹⁸⁸

3.2.5.1 Latar Belakang *Guiding Principles*

Melihat fenomena pengungsian internal yang meningkat drastis dari tahun ke tahun, pada tahun 1992, Sekretaris Jendral PBB mengangkat Francis M. Deng sebagai Representatif Sekjen PBB untuk Urusan Pengungsian Internal. Komisi HAM PBB menginstruksikan Deng supaya meneliti apakah hukum-hukum internasional yang ada cukup untuk melindungi para pengungsi internasional.

¹⁸⁶ Roberta Cohen, 'Developing an international system for internally displaced persons' (2006) 7 *International Studies Perspectives* 87, 95.

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ United Nations Guiding Principles on Internal Displacement, *Op. Cit.*

Akhirnya, dikeluarkanlah *Compilation and Analysis of Legal Norms*.¹⁸⁹ Berdasarkan kompilasi tersebut, diketahui bahwa dalam berbagai instrumen hukum hak asasi manusia internasional dan hukum humaniter internasional hak-hak pengungsi internal telah dilindungi. Kendati demikian, masih terdapat beberapa “daerah abu-abu” dan celah-celah sebagaimana yang telah dijabarkan dalam sub-bab 3.2.4. Untuk itu, Komisi HAM PBB dan Majelis Umum PBB meminta Deng untuk membuat suatu kerangka yang ditujukan bagi perlindungan pengungsi internal. Setelah dilakukan berbagai penelitian dan konsultasi dengan ahli-ahli dan wakil-wakil dari pemerintahan maupun lembaga swadaya masyarakat, Deng akhirnya menyerahkan suatu pedoman normatif yang berjudul *The Guiding Principles on Internal Displacement*. Prinsip-prinsip tersebut berlaku bagi para pengungsi internal dan telah menjawab celah-celah yang telah diidentifikasi dalam *Compilation and Analysis*.¹⁹⁰

Guiding Principles merupakan pedoman internasional pertama yang secara khusus fokus pada permasalahan pengungsian internal dan hak-hak daripada para pengungsi internal. Melalui *Guiding Principles*, PBB mengadvokasikan peningkatan kesadaran dan pengakuan atas status dan kebutuhan-kebutuhan khusus para pengungsi internal. Mungkin *Guiding Principles* ini belum dapat dijadikan suatu solusi final bagi penyelesaian masalah pengungsi internal, tetapi lebih merupakan tahap awal dalam mengembangkan suatu rezim normatif internasional bagi pengungsi internal.

Guiding Principles itu sendiri dibuat tanpa perundingan negara-negara, dan dengan demikian ia tidak mengikat secara hukum. Akan tetapi, *Guiding Principles* bersifat pragmatis dan permisif. Fleksibilitas yang dimilikinya justru diharap akan mendorong negara-negara agar lebih mau menerima *Guiding Principles* dan agar dapat mempengaruhi kebijakan-kebijakan dan hukum nasional negara-negara yang terkait dengan pengungsian internal.

3.2.5.2 Isi *Guiding Principles*

¹⁸⁹ UN *Internally displaced persons: Compilation and analysis of legal norms*, UN Doc E/CN.4/1996/52/Add.2, 5 December 1998, (Compilation and Analysis). Terjemahan resmi ke bahasa Indonesianya adalah Prinsip-prinsip Panduan Bagi Pengungsian Internal.

¹⁹⁰ Patrick L. Schmidt, *Op. Cit.*, hlm 1-3.

Substansi dari *Guiding Principles* itu sendiri merupakan refleksi dari hukum hak asasi manusia internasional dan hukum humaniter internasional yang berlaku.¹⁹¹ Bagian pendahuluannya menyatakan bahwa *Guiding Principles* tersebut ditujukan sebagai panduan bagi Representatif Sekjen PBB untuk Urusan Pengungsian Internal dalam menjalankan mandatnya dan bagi negara-negara, organisasi-organisasi pemerintah dan non-pemerintah dalam hubungannya dengan pengungsi internal.¹⁹² Adapun isi dari *Guiding Principles* adalah sebagai berikut:

Bagian I (Prinsip 1-4) merupakan “Prinsip-prinsip Umum,” yang menyatakan bahwa para pengungsi internal memiliki, dalam kesetaraan penuh, hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang sama seperti orang-orang lain di negeri mereka dan hak untuk bebas dari segala bentuk diskriminasi.¹⁹³ Bagian I jelas menyatakan bahwa *Guiding Principles* ini tidak saja berlaku bagi negara tetapi juga bagi pihak-pihak yang bukan negara.¹⁹⁴ Namun, tanggung jawab terutama terletak pada otoritas-otoritas nasional untuk menyediakan perlindungan dan bantuan kemanusiaan kepada pengungsi-pengungsi internal di dalam wilayahnya.¹⁹⁵ Dalam Prinsip 2 paragraf 2 disebutkan bahwa *Guiding Principles* ini tidak ditafsirkan sebagai membatasi, mengubah, atau melemahkan isi instrumen hukum hak asasi manusia internasional atau perangkat hukum humaniter internasional, atau hak-hak yang diberikan kepada orang-orang berdasarkan hukum domestik.

Bagian II (Prinsip 5-9) mengatur mengenai perlindungan dari pemindahan. Prinsip 6 menyebutkan bahwa “Setiap manusia memiliki hak untuk dilindungi dari pemaksaan sewenang-wenang untuk mengungsi dari rumahnya atau dari

¹⁹¹ United Nations Guiding Principles on Internal Displacement, Pendahuluan, paragraf 3.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ *Ibid.*, Prinsip 1-4.

¹⁹⁴ *Ibid.*, Prinsip 2 paragraf 1. “*These Principles shall be observed by all authorities, groups and persons irrespective of their legal status and applied without any adverse distinction. The observance of these Principles shall not affect the legal status of any authorities, groups or persons involved.*”

¹⁹⁵ *Ibid.* Prinsip 3.

tempat dia biasa tinggal.”¹⁹⁶ Larangan terhadap terjadinya pengungsian internal yang dipaksakan dengan sewenang-wenang mencakup pengungsian:

(a) Yang dilandaskan pada kebijakan-kebijakan diskriminasi warna kulit, “pembersihan etnis”, atau praktik-praktik serupa yang bertujuan atau mengakibatkan terjadinya perubahan komposisi etnis, agama, atau ras penduduk yang terkena;

(b) Dalam situasi-situasi konflik bersenjata, kecuali apabila keamanan penduduk sipil yang tersangkut terancam, atau alasan-alasan militer yang mendesak mengharuskan demikian;

(c) Dalam kasus-kasus proyek pembangunan berskala besar, yang tidak bisa dibenarkan oleh kepentingan umum yang mendesak dan sangat utama;

(d) Dalam kasus-kasus bencana alam ataupun bencana akibat ulah manusia, kecuali apabila keamanan dan kesehatan mereka yang terkena menuntut dilakukannya evakuasi; dan

(e) Yang digunakan sebagai suatu cara untuk menghukum orang banyak.¹⁹⁷

Sementara itu, prinsip 7 mengatur mengenai tanggung jawab pihak-pihak yang berwenang dalam melaksanakan pemindahan yang sah. Termasuk didalamnya adalah kewajiban pihak-pihak berwenang tersebut untuk memastikan akomodasi yang layak disediakan bagi pengungsi internal.¹⁹⁸

Bagian III (Prinsip 10-23) menyangkut ketentuan tentang perlindungan selama masa pengungsian internal. Prinsip-prinsip dalam bagian ini sekedar menyatakan kembali ketentuan-ketentuan hukum hak asasi manusia internasional dan menjelaskan apa yang dimaksud dengan hak-hak tersebut dalam situasi pengungsian internal.¹⁹⁹ Sebagai contoh, Pasal 10 menjamin hak manusia yang paling fundamental dan tak dapat diderogasikan, yaitu hak hidup. Sehubungan dengan itu, Pasal 10 melarang genosida, pembunuhan, hukuman mati yang dijatuhkan secara sewenang-wenang, penghilangan paksa, serta segala bentuk

¹⁹⁶ *Ibid.*, Prinsip 6 paragraf 1.

¹⁹⁷ *Ibid.* Prinsip 6 paragraf 2.

¹⁹⁸ *Ibid.*, Prinsip 7.

¹⁹⁹ Walter Kälin, *The Guiding Principles on Internal Displacement-- Introduction*, 10 INT'L. J. REFUGEE L. 557, 559 (1998).

ancaman dan hasutan untuk melakukan hal-hal yang diatas juga ikut dilarang.²⁰⁰ Selain itu, pengungsi internal juga wajib dilindungi terutama dari Serangan-serangan yang disengaja atau yang membabitbuta, atau tindak kekerasan lain, termasuk diciptakannya kawasan-kawasan tempat serangan-serangan terhadap penduduk sipil diperbolehkan; Penciptaan kelaparan sebagai metode pertempuran; Pemanfaatan mereka untuk menamengi sasaran-sasaran militer dari serangan, atau untuk menamengi, mendukung, atau menghambat operasi-operasi militer; Serangan-serangan terhadap kamp-kamp pengungsian atau permukiman mereka; dan Pemakaian ranjau-ranjau darat antipersonel.²⁰¹ Selanjutnya Pasal 15 menjamin hak pengungsi internal untuk memperoleh perlindungan dari pemulangan atau pemukiman kembali secara paksa ke tempat di mana nyawa, keselamatan, kemerdekaan, dan/atau kesehatan mereka akan terancam.²⁰² Pasal 17 menyebutkan bahwa “Setiap manusia memiliki hak atas penghormatan terhadap kehidupan keluarganya.” Hal ini merupakan cerminan dari prinsip dalam hukum hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional yang menyatakan bahwa keluarga merupakan unit fundamental dalam masyarakat, sehingga berhak untuk dilindungi.²⁰³ Pasal 18 menyebutkan paling sedikit, dalam keadaan apa pun, dan tanpa diskriminasi, pihak-pihak berwenang yang terkait harus menyediakan bagi para pengungsi internal, dan memastikan akses yang aman kepada: Bahan pangan pokok dan air bersih; Tempat bernaung atau perumahan yang bersifat mendasar; Bahan sandang yang layak; dan Layanan kesehatan dan sanitasi yang penting.²⁰⁴

Bagian IV (Prinsip 24-27) terkait dengan penyediaan bantuan kemanusiaan bagi pengungsi-pengungsi internal. Prinsip 24 mengatakan bahwa semua bantuan kemanusiaan harus disediakan tanpa keberpihakan dan tanpa

²⁰⁰ United Nations Guiding Principles on Internal Displacement, Prinsip 10 paragraf 1.

²⁰¹ *Ibid.*, Prinsip 10 paragraf 2.

²⁰² *Ibid.*, Prinsip 15.

²⁰³ Patrick L. Schmidt, *Op. Cit.*, hlm 3.

²⁰⁴ United Nations Guiding Principles on Internal Displacement, Prinsip 18 paragraf 2.

diskriminasi.²⁰⁵ Prinsip 25 berisi kewajiban-kewajiban negara terkait dengan bantuan kemanusiaan. Kewajiban pertamanya adalah untuk menyediakan bantuan kemanusiaan bagi pengungsi internal. Selanjutnya dikatakan bahwa organisasi kemanusiaan berhak untuk menawarkan bantuan bagi pengungsi internal, dan bahwa tawaran yang demikian bukanlah suatu sebagai suatu tindakan tidak bersahabat atau suatu campur-tangan dalam urusan-urusan dalam negeri suatu negara. Kemudian persetujuan penerimaan tawaran bantuan itu tidak boleh ditunda dengan sewenang-wenang, terutama bila pihak-pihak berwenang yang terkait tidak mampu atau tidak ingin menyediakan bantuan kemanusiaan yang diperlukan.²⁰⁶

Bagian V (Prinsip 28-30) berkaitan dengan pemulangan, pemukiman kembali, dan reintegrasi pasca-konflik atau pasca-masa pengungsian internal. Prinsip 28 menyatakan bahwa pihak berwenang yang terkait memiliki tanggung jawab dan kewajiban utama untuk menciptakan kondisi-kondisi, serta menyediakan sarana dan prasarananya, yang memungkinkan para pengungsi internal kembali pulang secara sukarela, dengan aman dan bermartabat, ke rumah-rumah atau tempat mereka dahulu biasa tinggal, atau untuk secara sukarela bermukim kembali di bagian lain dalam negeri yang bersangkutan.²⁰⁷ Ketentuan ini merupakan salah satu ketentuan baru yang mengisi celah yang ada dalam hukum hak asasi manusia internasional dan hukum humaniter internasional terkait perlindungan pengungsi internal.

Sejak dikeluarkan pada tahun 1998, *Guiding Principle* telah diterima oleh banyak pihak di berbagai tingkat – nasional, regional, maupun internasional – dan dalam waktu yang singkat pula, prinsip-prinsip panduan ini telah memiliki dampak yang besar.²⁰⁸ Hingga kini negara-negara yang telah memberlakukan *Guiding Principles* dalam mengembangkannya hukum nasionalnya dan putusan-

²⁰⁵ *Ibid.*, Prinsip 24.

²⁰⁶ *Ibid.*, Pasal 25.

²⁰⁷ *Ibid.*, Prinsip 28.

²⁰⁸ Patrick L. Schmidt, *Op. Cit.*, hlm 5.

putusan pengadilannya termasuk Angola, Kolombia, Uganda, dan Sudan.²⁰⁹

Dengan semakin menyebar dan diterimanya *Guiding Principles* di berbagai negara, ahli-ahli hukum berpendapat bahwa ada kemungkinan prinsip-prinsip panduan tersebut pada suatu waktu akan menjadi hukum kebiasaan internasional.²¹⁰ Diimplementasikannya *Guiding Principles* dalam sistem hukum nasional beberapa negara di dunia merupakan faktor yang penting dalam evolusi supaya prinsip-prinsip tersebut untuk bisa menjadi hukum kebiasaan internasional. Pada tahap inilah, *Guiding Principles* dapat dilihat sebagai suatu standar bagi negara-negara dalam memperlakukan pengungsi-pengungsi internal dan juga menjadi pedoman bagi kelompok-kelompok pengadvokat isu humaniter. Pada akhirnya, hal ini dapat menciptakan *opinio juris* dan praktek negara terkait dengan pengungsian internal, sehingga menjadi hukum kebiasaan internasional. Akan tetapi, praktek keempat negara tersebut belum cukup untuk merepresentasikan suatu hukum kebiasaan. Oleh karena itu, masih perlu dilihat bagaimana sikap negara-negara lain yang memiliki masalah pengungsian internal di waktu mendatang dalam menerima *Guiding Principles* sebagai hukum internasional.

Ditinjau dari perspektif negara-negara, sifat *Guiding Principles* yang pragmatis dan permisif justru merupakan kekuatan daripada instrumen tersebut dan merupakan strategi paling cocok untuk menciptakan suatu hukum kebiasaan internasional. Namun jika dilihat dari sisi para pengungsi internal, status *Guiding Principles* yang masih sebagai *soft law* merupakan kelemahannya, karena penegakannya belum dijamin. Perlu diingat pula bahwa bahkan *hard law* sekalipun seringkali tidak dapat dijamin penegakannya. Pada dasarnya, instrumen *Guiding Principles* ini menjadi suatu *soft normative standard*. Dengan tidak adanya *legal enforceability*, kemampuan pengungsi-pengungsi internal dalam prakteknya untuk memperoleh perlindungan dan bantuan masih bersifat tidak pasti dan tergantung pada politik internasional dan kehendak politik negara yang

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ Marco Simons, "The Emergence of a Norm Against Arbitrary Forced Relocation", *Colombia Human Rights Law Review*, 2002, 34 COLUM. HUM. RTS. L. REV. 95, hlm. 128. ("The Guiding Principles on Internal Displacement, although not yet customary international law, may soon reach that status.").

bersangkutan.

3.2.5.3 Status *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* dan Landasan Teori mengenai Hukum Kebiasaan Internasional

Sewaktu dikeluarkan, *Guiding Principles* merupakan instrumen yang sifatnya tidak mengikat secara hukum²¹¹ dan ditujukan sebagai panduan bagi Wakil dari Sekretaris Jendral PBB untuk Urusan Pengungsi Internal, negara-negara, pihak-pihak berwenang, serta organisasi-organisasi antar pemerintah dan non-pemerintah dalam menangani masalah pengungsian internal.²¹² Dengan demikian berarti, *Guiding Principles* masih berstatus *soft law*. Namun sejak dikeluarkannya pada tahun 1998, tampak bahwa *Guiding Principles* sudah mulai diterapkan oleh negara-negara, antara lain Angola, Kolombia, dan Uganda.²¹³ Dengan semakin menyebar dan diterimanya *Guiding Principles* di berbagai negara, maka ada kemungkinan bahwa suatu saat *Guiding Principles* akan memperoleh status hukum kebiasaan internasional, sehingga mengikat semua negara. Untuk dapat mengetahui apakah ada kemungkinan bagi *Guiding Principles* untuk menjadi hukum kebiasaan internasional, perlu terlebih dahulu diketahui bagaimana suatu hukum kebiasaan internasional dapat terbentuk.

Berdasarkan Piagam ICJ, hukum kebiasaan internasional merupakan salah satu sumber hukum internasional.²¹⁴ Pasal 38 (1) (b) mendefinisikan hukum kebiasaan internasional sebagai “praktek-praktek umum yang telah diterima sebagai hukum.”²¹⁵ ICJ menyatakan bahwa dua elemen harus dipenuhi dalam

²¹¹ United Nations Guiding Principles on Internal Displacement, Catatan Pendahuluan dari Wakil dari Sekretaris Jendral PBB untuk Urusan Pengungsian Internal Francis M. Deng, hlm vii.

²¹² *Ibid.*, Pendahuluan, 3.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ ICJ Statute, Pasal 38 (1): “*The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply: (a) international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting States; (b) international custom, as evidence of a general principle accepted as law; (c) the general principles of law recognized by civilized nations; (d) ... judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.*”

²¹⁵ ICJ Statute, Pasal 38 (1) (b).

hukum kebiasaan internasional, yaitu praktek-praktek negara dan *opinio juris*.²¹⁶ Meskipun kedua elemen tersebut secara umum telah diterima oleh ahli-ahli hukum, namun masih ada perdebatan mengenai elemen mana yang paling penting untuk dipertimbangkan dalam menentukan suatu hukum kebiasaan internasional. Terdapat dua pendekatan dalam mengidentifikasi hukum kebiasaan internasional, yakni pendekatan tradisional dan pendekatan modern.²¹⁷

Terkait dengan pendekatan tradisional yang menekankan pada pembentukan hukum kebiasaan internasional dari segi praktek negara, ada ahli hukum internasional yang berpendapat bahwa pendekatan ini sulit untuk diterapkan dalam konteks norma hukum hak asasi manusia internasional dikarenakan norma-normanya lebih sering bersifat larangan daripada tindakan-tindakan yang menunjukkan praktek; karena negara-negara masih banyak melakukan pelanggaran hak asasi manusia; dan norma-norma hukum hak asasi manusia tidak melibatkan interaksi antar negara.²¹⁸ Oleh karena itu, muncul suatu pendekatan yang baru dalam mengidentifikasi hukum kebiasaan internasional, yaitu pendekatan modern.²¹⁹

Berdasarkan pendekatan modern, hukum kebiasaan internasional terbentuk melalui proses deduktif yang difokuskan pada apa yang negara katakan, dibanding apa yang negara lakukan.²²⁰ Berdasarkan pendekatan modern, hukum kebiasaan dapat berkembang lebih cepat karena disimpulkan dari konvensi-konvensi multilateral dan deklarasi-deklarasi yang dibuat dalam forum internasional, misalnya Majelis Umum PBB yang dapat mendeklarasikan kebiasaan-kebiasaan yang ada, mengkristalisasi kebiasaan-kebiasaan yang sedang berkembang, dan membentuk kebiasaan-kebiasaan yang baru.²²¹ Penentuan apakah suatu hukum kebiasaan telah terbentuk dari pernyataan-pernyataan tersebut tergantung pada

²¹⁶ [Military and Paramilitary Activities \(Nicar. v. U.S.\), 1986 I.C.J. 14, 97-98 \(June 27\)](#).

²¹⁷ Patrick L. Schmidt, *Op. Cit.*, hlm 6.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ Marco Simmons, *Op. Cit.*, hlm 11.

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ Patrick L. Schmidt, *Op. Cit.*

penggunaan kata-kata dalam deklarasi, berapa banyak negara yang mengikutinya, dan apakah hal itu dikonfirmasi lewat praktek negara.²²² Pendekatan modern ini masih belum diterima secara luas seperti pendekatan tradisional.²²³ Oleh karena itu dalam tulisan ini, penulis akan menggunakan pendekatan tradisional.

Pendekatan tradisional merupakan pendekatan yang diambil oleh ICJ dalam kasus North Sea Continental Shelf, dimana penekanan diletakkan pada praktek negara. Dalam kasus ini, ICJ mengatakan bahwa hukum kebiasaan internasional muncul dari praktek yang umum dan konsisten yang diikuti oleh negara-negara dikarenakan ada keyakinan bahwa praktek tersebut diwajibkan oleh hukum (*sense of legal obligation*), dan bukan semata-mata demi tradisi.²²⁴

Maka dari itu, supaya dapat menjadi sebuah kebiasaan hukum internasional, sebuah praktik negara harus seragam dan umum di kalangan negara-negara.²²⁵ Hal ini tidak berarti bahwa praktek semua negara harus sepenuhnya sama. Yang diperlukan adalah keseragaman yang substansial, atau tidak boleh ada perilaku yang secara substansial berbeda di kalangan negara-negara.²²⁶ Yurisprudensi ICJ menunjukkan bahwa adanya sebuah praktik yang bertolak belakang tidak mencegah terbentuknya sebuah hukum kebiasaan internasional

²²² *Ibid.*

²²³ *Ibid.*

²²⁴ Jean-Marie Henckaerts, "Study on Customary International Humanitarian Law", *International Review of the Red Cross*, Vol.87 No.857, March 2005, hlm 4; Lihat juga: [North Sea Continental Shelf Cases \(F.R.G. v. Den., F.R.G. v. Neth.\), 1969 I.C.J. 3, 44 \(Feb. 20\)](#). Dalam kasus North Sea Continental Shelf, ICJ menyatakan bahwa tindakan-tindakan yang sedang dipersoalkan dalam kasus merupakan praktek negara yang konsisten dan bahwa:

"[T]hey must also be such, or be carried out in such a way, as to be evidence of a belief that this practice is rendered obligatory by the existence of a rule of law requiring it. The need for such a belief, i.e., the existence of a subjective element, is implicit in the very notion of the opinio juris sive necessitatis. The States concerned must therefore feel that they are conforming to what amounts to a legal obligation. The frequency, or even habitual character of the acts is not in itself enough."

²²⁵ Ian Brownlie, *Op. Cit.*, hlm 7, 8: "[Generality of the practice] is an aspect which complements that of consistency. Certainly universality is not required, but the real problem is to determine the value of abstention from protest by substantial number of state in face of a practice followed by some others."

²²⁶ *Ibid.*: "Complete uniformity is not required, but substantial uniformity is."; "[Generality of the practice] is an aspect which complements that of consistency. Certainly universality is not required, but the real problem is to determine the value of abstention from protest by substantial number of state in face of a practice followed by some others."

sepanjang praktek yang bertolak belakang tadi dikecam/dikutuk oleh negara-negara lain atau ditolak oleh pemerintah negara yang bersangkutan. Dengan adanya kecaman atau penolakan tersebut, terdapat konfirmasi bahwa aturan yang bersangkutan memang ada.²²⁷

Selain keseragaman, unsur ‘umum’ juga harus terpenuhi dalam membentuk hukum kebiasaan internasional. Praktek negara tidak harus universal, namun sudah cukup jika bersifat umum.²²⁸ Dalam menentukan adanya praktek yang umum ini dapat dilihat dari negara-negara mana yang melakukan praktik tersebut. Menurut penjelasan ICJ dalam kasus-kasus *North Sea Continental Shelf*, praktik tersebut "juga harus merupakan praktik megara-negara yang kepentingannya terkena dampak secara khusus."²²⁹ Dikaitkan dengan *Guiding Principles*, maka praktek-praktek negara yang harus diperhatikan adalah yang dilakukan oleh negara-negara yang mengalami krisis pengungsian internal.

Disamping adanya praktek negara yang konsisten dan umum, seperti yang telah disebutkan diatas, agar praktek negara tersebut dianggap hukum kebiasaan internasional dibutuhkan *opinio juris*. *Opinio juris* adalah keyakinan bahwa praktik tersebut diwajibkan, dilarang, atau diperbolehkan oleh hukum.²³⁰ Elemen *opinio juris* ini dijelaskan dalam kasus *North Sea Cases*:

“For a new customary rule to be formed, not only must the acts concerned ‘amount to a settled practice’, but they must be accompanied by the opinio juris sive necessitatis. Either the States taking such action or other States in a position to react to it, must have behaved so that their conduct is ‘evidence of a belief that this practice is rendered obligatory by the existence of a rule of law requiring it. The need for such a belief, i.e. the

²²⁷ [Military and Paramilitary Activities \(Nicar. v. U.S.\), 1986 I.C.J. 14, 97-98 \(June 27\).](#)

²²⁸ Jean-Marie Henckaerts, *Op. Cit.*: "Jumlah atau persentase persisnya negara-negara yang melakukan praktek tersebut tidak diperlukan."

²²⁹ [North Sea Continental Shelf Cases \(F.R.G. v. Den., F.R.G. v. Neth.\), 1969 I.C.J. 3, 44 \(Feb. 20\)](#); Lihat juga Peter Malanczuk, *Op. Cit.*, hlm 42: "[i]t should include the conduct of all states, which can participate in the formulation of the rule or the interests of which are specially affected."

²³⁰ [Military and Paramilitary Activities \(Nicar. v. U.S.\), 1986 I.C.J. 14, 97-98 \(June 27\).](#)

existence of a subjective element, is implicit in the very notion of the opinio juris sive necessitatis."²³¹

Beberapa ahli hukum internasional menganggap bahwa elemen psikologis ini tidak dibutuhkan untuk membentuk hukum kebiasaan internasional, diantaranya adalah Kelsen yang mengatakan bahwa "*the opinio juris is a fiction to disguise the creative powers of the judge.*"²³² Tetapi menurut Ian Brownlie, *opinio juris* adalah elemen yang riil dan penting untuk membedakan kebiasaan internasional yang memiliki implikasi hukum dari *usage* (kebiasaan yang muncul sebagai tradisi atau *habit* saja).²³³ Pendapat Brownlie didukung oleh putusan-putusan PCIJ dan ICJ pada kasus *Lotus* dan *North Sea Continental Shelf*, dimana dinyatakan bahwa untuk menunjukkan adanya suatu hukum kebiasaan internasional harus ada bukti *opinio juris*, tidak cukup dengan adanya praktek negara saja.²³⁴

Sebagai tambahan, sumber-sumber subsider dapat digunakan untuk menunjukkan adanya praktek negara. Anthony D'Amato berpendapat bahwa, bentuk praktek negara dalam norma hukum hak asasi manusia biasanya dilihat dari: tanggapan negara-negara terhadap pelanggaran suatu norma, dan perkembangan dari perjanjian-perjanjian internasional yang sesuai dengan norma tersebut.²³⁵ Sementara ahli-ahli lain, seperti Ian Brownlie berpendapat bahwa bukti adanya hukum kebiasaan dapat dilihat dari berbagai hal, termasuk: korespondensi diplomatik, pernyataan kebijakan, keterangan pers, opini penasihat hukum resmi, manual-manual resmi tentang persoalan-persoalan hukum (contohnya, terkait hukum militer, praktek dan keputusan eksekutif, perintah kepada angkatan laut, dsb.), komentar pemerintah mengenai rancangan (draft-draft) yang dibuat oleh *International Law Commission*, legislasi negara, putusan

²³¹ [North Sea Continental Shelf Cases \(F.R.G. v. Den., F.R.G. v. Neth.\), 1969 I.C.J. 3, 44 \(Feb. 20\).](#)

²³² Ian Brownlie, *Op. Cit.*, hlm 8. Lihat: Hans Kelsen, *Revue de la théorie du droit* (1939).

²³³ *Ibid.*

²³⁴ *Lotus Case*, PCIJ Se. A, no. 10, p. 28; *North Seas Continental Shelf Cases*, ICJ Reports (1969) 3.

²³⁵ Marco Simmons, *Op. Cit.*

yudisial nasional maupun internasional, penjelasan daripada perjanjian-perjanjian internasional dan instrumen internasional lainnya, pola-pola yang tampak dari perjanjian-perjanjian internasional, praktek organisasi-organisasi internasional, dan resolusi-resolusi Majelis Umum PBB terkait persoalan-persoalan hukum.²³⁶ Disamping itu, sebagaimana disebutkan dalam Piagam ICJ, putusan-putusan yudisial serta *teachings of the most highly qualified publicists of the various nations* dapat digunakan sebagai sumber subsider dalam menentukan hukum internasional, termasuk hukum kebiasaan internasional.²³⁷ Meskipun substansi dan eksistensi daripada suatu kebiasaan ditentukan oleh negara-negara dan tulisan akademis para ahli hukum, pada akhirnya yang menentukan apakah suatu hukum kebiasaan telah terbentuk atau tidak adalah pengadilan, seperti ICJ.²³⁸

Penjabaran mengenai bagaimana suatu hukum kebiasaan internasional terbentuk ini menjadi landasan bagi kajian yang akan dilakukan penulis di bab berikutnya mengenai kemungkinan diterimanya *Guiding Principles* sebagai hukum kebiasaan internasional.

²³⁶ Ian Brownlie, *Op. Cit.*, hlm 5.

²³⁷ Piagam ICJ, Pasal 38(1)(b), (d).

²³⁸ Patrick L. Schmidt, *Op. Cit.*

BAB 4

KEMUNGKINAN DITERIMANYA *UNITED NATIONS GUIDING PRINCIPLES ON INTERNAL DISPLACEMENT*²³⁹ SEBAGAI HUKUM KEBIASAAN INTERNASIONAL

4.1 Praktek-praktek Negara Sehubungan dengan Penerimaan *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* sebagai Hukum

Dalam bab ini akan dilakukan pengkajian mengenai proses dan kemungkinan *Guiding Principles* untuk memperoleh status hukum kebiasaan internasional. Hal ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan tradisional. Sebagaimana telah dijelaskan dalam bab sebelumnya, berdasarkan pendekatan tradisional hukum kebiasaan internasional harus memenuhi elemen obyektif berupa praktek umum negara-negara dan elemen subyektif berupa kepercayaan oleh negara-negara bahwa praktek tersebut memang diwajibkan oleh hukum (*opinio juris*).²⁴⁰

Bukti adanya praktek negara dapat ditemukan dalam materi-materi yang dipublikasikan, termasuk laporan tindakan-tindakan negara, pernyataan yang dibuat oleh wakil negara dalam berbagai forum, legislasi nasional dan putusan yudisial.²⁴¹ Disamping itu, juga dapat ditemukan dalam tulisan-tulisan para ahli dan praktisi hukum internasional dan dalam putusan-putusan pengadilan nasional maupun internasional.²⁴²

Pembentukan hukum kebiasaan internasional pada umumnya membutuhkan proses yang cukup lama, terlebih lagi jika antara negara-negara

²³⁹ United Nations Guiding Principles on Internal Displacement.

Yang dimaksud dengan “principles” disini bukanlah prinsip-prinsip hukum umum. *Guiding Principles* disini adalah judul dokumen yang berisi prinsip-prinsip panduan bagi perlindungan pengungsi internal. Dalam Pendahulunya, dijelaskan bahwa *Guiding Principles* ini merupakan instrumen yang “berlaku sebagai standar internasional yang memandu pemerintah-pemerintah serta juga badan-badan kemanusiaan dan pembangunan internasional dalam upaya mereka memberikan bantuan dan perlindungan kepada para pengungsi internal.” Terjemahan resminya dalam Bahasa Indonesia adalah ”Prinsip-prinsip Panduan Bagi Pengungsian Internal”.

²⁴⁰ Patrick L. Schmidt, *Op. Cit.*, hlm 6.

²⁴¹ Ian Brownlie, *Op. Cit.*

²⁴² *Ibid.*

yang menentang dan menerimanya sebagai kebiasaan jumlahnya hampir seimbang.²⁴³ Oleh karena umur *Guiding Principles* yang baru sebelas tahun, maka masih terlaui dini untuk menyimpulkan apakah statusnya telah menjadi hukum kebiasaan internasional atau belum. Kendati demikian, pada saat ini dapat dilakukan pengamatan terhadap praktek negara-negara dalam kaitannya dengan pengadopsian *Guiding Principles* dalam hukum nasionalnya. Dari pengamatan tersebut dapat dilihat bagaimana prospek *Guiding Principles* untuk memperoleh status hukum kebiasaan internasional.

Sejak dikeluarkannya *Guiding Principles* pada tahun 1998, pemerintah-pemerintah nasional dan organisasi-organisasi multilateral antar pemerintah satu persatu menyatakan komitmennya untuk mengimplementasikan *Guiding Principles* melalui legislasi nasional.²⁴⁴ Beberapa negara yang telah membentuk undang-undang, kebijakan, rencana, keputusan, kerangka hukum dan protokol guna mengatur sebagian atau seluruh aspek pengungsian internal termasuk: Angola, Burundi, Liberia, dan Uganda di Afrika; India dan Sri Lanka di Asia; Azerbaijan, Bosnia dan Herzegovina, Georgia, Rusia, Serbia, dan Turki di Eropa; serta Kolombia dan Peru di Amerika Selatan. Afghanistan, Nepal, Nigeria dan Filipina sekarang sedang dalam proses perancangan undang-undang dan kebijakan-kebijakan.²⁴⁵ Diantara semuanya, Liberia, Angola, Turki, Kolombia, Uganda, dan Burundi telah merujuk kepada *Guiding Principles* dalam instrumen hukum nasionalnya. Berikut ini akan dijelaskan mengenai situasi-situasi pengungsian internal serta bagaimana pengadopsian *Guiding Principles* di keenam negara tersebut.

4.1.1 Praktek-praktek Negara

4.1.1.1 Liberia

²⁴³ Patrick L. Schmidt, *Op. Cit.*, hlm 7.

²⁴⁴ Jessica Wyndham, *Op. Cit.*, hlm 2. Dapat dilihat dari International Migration Policy Program, International Migration Policy Seminar for West Africa: Report and Conclusions, Recommendation 1, p. 4; Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1631 (2003); Commonwealth Secretariat, Report of the Commonwealth Intergovernmental Group on Refugees and Displaced Persons, (1997); Comments of Ministry of Justice of Azerbaijan in Report of the Representative of the Secretary-General, U.N. Doc. E/CN.4/1999/79/Add.1, (Jan. 25, 1999).

²⁴⁵ *Ibid.*

Krisis pengungsian internal yang terjadi di Liberia merupakan dampak dari perang sipil yang terjadi selama 14 tahun.²⁴⁶ Konflik dimulai ketika *National Patriotic Front* yang dipimpin Charles Taylor memberontak terhadap rezim Presiden Samuel Doe. Untuk memperoleh dukungan yang besar, *National Patriotic Front* mengontrol sebagian besar daerah pedesaan Liberia melalui cara-cara kekerasan, termasuk pembunuhan etnis dan pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia. Konflik tahap pertama ini mengakibatkan tewasnya 150,000 orang dan ratusan ribu orang mengungsi.²⁴⁷ Sesudah Taylor terpilih menjadi presiden pada tahun 1997, ketegangan etnis semakin meningkat dan konflik muncul lagi antara angkatan bersenjata dengan berbagai kelompok-kelompok pemerontak baru, *Liberians United for Reconciliation and Democrac* dan *Movement for Democracy in Liberia*. Pertempuran yang seringkali terjadi mengakibatkan jumlah pengungsi internal terus meningkat, hingga mencapai tingkat krisis humaniter dan hak asasi manusia pada tahun 2003.²⁴⁸ Akhirnya dengan masuknya pasukan ECOWAS (*Economic Committee of West African States*) dan peacemaker *United Nations Mission in Liberia*, krisis berhasil diredakan dan Presiden Taylor atas desakan dunia internasional akhirnya diasingkan. Untuk sementara kekuasaan dipegang *National Transitional Governmen of Liberia* (NTGL) yang dipimpin oleh Gyude Bryant, yang kemudian diserahkan ke Presiden Johnson-Sirleaf yang terpilih lewat pemilihan umum pada tahun 2005.

Dalam menghadapi situasi pengungsian internal yang masih tersisa, NTGL dengan dukungan masyarakat internasional mengupayakan usaha-usaha pemulangan dan reintegrasi melalui “*Community Resettlement and Reintegration Strategy*”.²⁴⁹ Dengan adanya perbaikan keamanan di daerah-daerah asal, sesudah konflik yang berlangsung selama 14 tahun, akhirnya proses pemulangan dan pemukiman kembali tercapai dalam 18 bulan. Dapat dilihat bahwa Liberia telah

²⁴⁶ Global IDP Survey, *Op. Cit.*, hlm 42-44.

²⁴⁷ Internal Displacement Monitoring Centre (b), “Liberia: Focus for IDP Returnees Moves From Conflict to Development”, < [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/B70DB0529B20461DC12575A8004E14C3/\\$file/GO_08_liberia.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/B70DB0529B20461DC12575A8004E14C3/$file/GO_08_liberia.pdf) >, 26 Mei 2009, hlm 7.

²⁴⁸ *Ibid.*, hlm 8.

²⁴⁹ *Ibid.*

mencapai progres yang signifikan dalam hal mengkonsolidasikan perdamaian dan demokrasi, serta perbaikan keadaan ekonomi, sehingga kondisi humaniter pun tampak semakin membaik.²⁵⁰

Dilihat dari perangkat-perangkat hukumnya, Liberia telah melakukan upaya positif untuk meningkatkan perlindungan bagi para pengungsi internal. Pada Nopember 2004, Liberia telah mengadopsi *Guiding Principles* melalui *Instrument of Adoption of Liberia* yang dikeluarkan pada Nopember 2004. Instrumen ini secara langsung mengadopsi *Guiding Principles* sebagai sumber panduan dan referensi bagi perlindungan dan hak-hak pengungsi internal.²⁵¹

Meskipun hal ini menunjukkan ikhtikad baik dari pemerintah Liberia dalam menangani masalah pengungsian internal di negaranya, tetapi dalam implementasinya, upaya ini tidak terlalu efektif dalam memastikan penerapan semua ketentuan-ketentuan *Guiding Principles*.²⁵² Pengadopsian *Guiding Principles* secara langsung ini justru mencegah dilakukannya pengembangan terhadap hukum pengungsian internal nasional agar lebih sesuai dengan kondisi setempat.²⁵³ Perlu diingat bahwa *Guiding Principles* masih berisi prinsip-prinsip hukum internasional yang sifatnya masih abstrak. Supaya dapat diimplementasikan secara efektif di tingkat nasional, *Guiding Principles* harus diinterpretasikan ke tindakan-tindakan konkrit yang mencerminkan kondisi tiap-tiap negara.²⁵⁴ Untuk mengembangkan suatu instrumen hukum yang komprehensif seharusnya diberikan kesempatan bagi badan-badan pemerintahan yang bersangkutan, organisasi-organisasi kemanusiaan, masyarakat sipil, dan para pengungsi internal itu sendiri untuk menyampaikan perspektif masing-masing mengenai praktek yang terbaik untuk menangani masalah pengungsian internal.²⁵⁵

²⁵⁰ *Ibid.*, hlm 125.

²⁵¹ Liberia, *The Guiding Principles on Internally Displaced Persons: Instrument of Adoption of Liberia*, Tahun 2004, tersedia di <http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/-Liberia_GPAdoption.pdf>, 29 Mei 2009.

²⁵² Jessica Wyndham, *Op. Cit.*, hlm 2.

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ *Ibid.*

Proses yang seperti ini dapat mengkaji masalah-masalah spesifik dalam negara tersebut, seperti badan-badan pemerintahan mana yang akan dilibatkan dalam memberikan perlindungan dan bantuan bagi pengungsi internal; kelompok-kelompok rentan mana saja yang akan terkena dampak serius jika dipindahkan, misalnya, kelompok etnis atau linguistik minoritas, kelompok agrikultural, orang-orang cacat, yatim piatu, dan perempuan-perempuan yang mengepalai rumah tangga; penyebab-penyebab potensial pengungsian internal, termasuk konflik, bencana alam maupun bencana buatan manusia; dan metode-metode untuk mencegah atau mengurangi dampak-dampak dari konflik dan bencana. Dengan demikian pengadopsian langsung *Guiding Principles* sebagaimana yang dilakukan di Liberia dapat menimbulkan persoalan-persoalan, seperti bagaimana hak-hak para pengungsi internal dilindungi, siapa yang bertanggung jawab untuk melindungi, dana yang digunakan berasal darimana, apakah ada sanksi jika gagal untuk melindungi hak-hak pengungsi internal, dan siapa yang mengawasi penerapannya.

4.1.1.2 Angola

Sama seperti Liberia, situasi pengungsian internal di Angola juga merupakan dampak dari konflik berkepanjangan. Sesudah kemerdekaan Angola, dari tahun 1974 hingga 1992 terjadi konflik perebutan kekuasaan antara dua kelompok nasional besar, yaitu *Popular Movement for the Liberation of Angola* (MPLA) dan *National Union for the Total Independence of Angola* (UNITA).²⁵⁶ Pada tahun 1992, UNITA menolak hasil pemilihan umum yang memenangkan MPLA, dan akhirnya perang terus berlanjut hingga penandatanganan protokol gencatan senjata Lusaka pada tahun 1994. Namun konflik tetap berlanjut hingga terjadi perang besar lagi pada tahun 1998. UNITA seringkali menargetkan populasi sipil, melalui pembunuhan, penganiayaan, dan penculikan. Tindakannya ini mengakibatkan terjadinya pengungsian internal secara massal. Disamping itu, banyak warga sipil yang juga dipaksa untuk mengungsi oleh pasukan pemerintah, guna mencegah dukungan masyarakat terhadap UNITA. Antara tahun 1998

²⁵⁶ Global IDP Project, "Profile of Internal Displacement: Angola", <[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/B8CCFF56CFD2FC7AC12573AF00373892/\\$file/Angola%20final.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/B8CCFF56CFD2FC7AC12573AF00373892/$file/Angola%20final.pdf)>, 26 Mei 2009, hlm 7.

sampai Pebruari 2002, lebih dari 3 juta orang yang mengungsi dari pedesaan ke kota-kota besar di Angola untuk menghindari dampak konflik. Dua bulan sesudah tewasnya pemimpin UNITA pada Pebruari 2002, UNITA dan MPLA akhirnya menandatangani perjanjian gencatan senjata. Sejak saat itu, tampak bahwa pelanggaran hak asasi manusia yang terkait dengan konflik telah jauh menurun; termasuk tingkat pengungsian internal, penyerangan-penyerangan terhadap komunitas sipil dan penculikan perempuan dan anak-anak.²⁵⁷ Akan tetapi, di beberapa propinsi masih terjadi masalah perlindungan pengungsi internal masih kurang. Misalnya terkait perselisihan tanah, pelecehan seksual, pembatasan kebebasan untuk bergerak, tidak tersedianya layanan sosial dan bantuan kemanusiaan, serta penahanan sewenang-wenang.²⁵⁸

Menanggapi situasi humaniter yang terjadi di negaranya, pemerintah Angola membuat kebijakan nasional untuk mengatur masalah pengungsian internal melalui *Norms on Resettlement of the Internally Displaced Populations* (selanjutnya disebut “*Angolan Norms on Resettlement*”) pada Oktober 2000.²⁵⁹ Dalam perancangannya, *Angolan Council of Ministers* menggunakan *Guiding Principles* sebagai panduan. Dengan dikeluarkannya kebijakan ini, Angola merupakan negara pertama yang mengimplementasikan secara langsung beberapa ketentuan *Guiding Principles* dalam hukum nasionalnya.

Preamble kebijakan tersebut mengakui bahwa *Guiding Principles* berisi prinsip-prinsip umum yang mengatur perlindungan pengungsi internal.²⁶⁰ Memang tidak dinyatakan bahwa kebijakan tersebut merujuk pada *Guiding Principles* sebagai hukum internasional, tapi dapat diinterpretasikan dari

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ *Ibid.*, hlm 8.

²⁵⁹ “The Guiding Principles In National Legislation and Policy Documents”, <www.internal-displacement.org>, 24 Mei 2009.

²⁶⁰ Angola, Angolan Council of Ministers Decree No. 1/01 *Norms on the Resettlement of the Internally Displaced Populations* (unofficial English translation) [selanjutnya disebut “Angolan Decree No. 1/01”], 5 Januari 2001, tersedia di <[http://www.db.idproject.org/Sites/idpSurvey.nsf/wViewCountries/AF137501A421FADDC1256A41003B2504/\\$file/Angolanormsdecree.pdf](http://www.db.idproject.org/Sites/idpSurvey.nsf/wViewCountries/AF137501A421FADDC1256A41003B2504/$file/Angolanormsdecree.pdf)> 29 Mei 2009; Lihat juga: Global IDP Database, Angola: Patterns of Return and Resettlement, <<http://www.db.idproject.org/Sites/idpSurvey.nsf>>, 29 Mei 2009.

pernyataan tersebut bahwa *Guiding Principles* memiliki “karakter yang otoritatif”.²⁶¹

Berdasarkan Pasal 1 *Angolan Norms on Resettlement*, mandat diberikan kepada pemerintah dan “*Subgroup on Displaced Persons and Refugees*” yang terdiri dari badan-badan pemerintahan, LSM-LSM, organisasi-organisasi kemanusiaan dan lembaga-lembaga lainnya untuk mengawasi pemulangan dan pemukiman kembali pada pemerintah propinsi.²⁶² Kebijakan tersebut juga menyatakan bahwa populasi yang dipulangkan akan diberikan setidaknya setengah are tanah pertanian, di daerah yang bersih dari ranjau dengan fasilitas sanitasi yang cukup, dan juga “perangkat pemukiman kembali” yang berisi bibit-bibit dan alat-alat perkakas.²⁶³ Pemerintah pusat dan daerah wajib hadir di daerah-daerah pemulangan dan pemukiman kembali tersebut dan memonitor perkembangannya. *Angolan Norms on Resettlement* ini dielaborasi lebih lanjut oleh pemerintah dalam “Regulamento” yang memperjelas ketentuan-ketentuan dalam *Angolan Norms on Resettlement* menjadi ketentuan-ketentuan yang lebih spesifik. Disamping itu, pada tingkat propinsi terdapat rencana-rencana lokal untuk perlindungan terhadap orang-orang yang dipulangkan dan dimukimkan kembali (“*Provincial Emergency Plans for Resettlement and Return*”), yang dibentuk melalui kerjasama dengan organisasi-organisasi kemanusiaan.²⁶⁴

Guiding Principles menghendaki agar para pengungsi internal diikutsertakan dalam program-program dan proses pembuatan keputusan yang melibatkan kepentingan mereka. Prinsip 18 (3), contohnya, menghendaki supaya “dilaksanakan upaya-upaya khusus untuk memastikan adanya peranserta penuh kaum perempuan dalam perencanaan dan pembagian pasokan-pasokan pokok.” Selanjutnya Prinsip 28 (2) menetapkan bahwa “Harus dilakukan usaha-usaha khusus untuk memastikan peranserta penuh para pengungsi internal tersebut dalam perencanaan dan pengelolaan pemulangan atau pemukiman kembali dan

²⁶¹ Patrick L. Schmidt, *Op. Cit.*, hlm 7.

²⁶² Angola, *Op. Cit.*, Pasal 1.

²⁶³ *Ibid.*, Pasal 3, 4, 9, 10.

²⁶⁴ *Ibid.*

reintegrasi mereka.” Ketentuan mengenai konsultasi dan partisipasi pengungsi internal ini dapat ditemukan dalam *Angolan Norms on Resettlement*, dimana disebutkan bahwa Pemerintah Provinsi wajib memastikan partisipasi aktif dari populasi pengungsi internal dalam proses pemulangan atau pemukiman kembali.²⁶⁵ Akan tetapi, *Angolan Norms on Resettlement* tersebut tidak menjelaskan bagaimana memfasilitasi partisipasi tersebut dan apakah populasi pengungsi internal dapat berperan serta dalam seluruh proses atau dalam proses-proses tertentu saja yang berkaitan dengan pemulangan dan pemukiman kembali.

Angolan Norms on Resettlement ini masih memiliki beberapa kekurangan. Salah satunya adalah tidak diberikannya definisi pengungsi internal, yang dapat mengakibatkan kesulitan dalam mengidentifikasi siapa saja yang tergolong pengungsi internal. Disamping itu, dari segi implementasi pun masih belum sesuai dengan *Norms*. Dalam kenyataannya, pengungsi-pengungsi internal di Angola masih banyak yang mengalami pelecehan dan pemerasan di pos-pos pemeriksaan, seperti tindak kekerasan, pemerkosaan, pemulangan yang tidak selaras dengan *Angolan Norms on Resettlement*, pembatasan kebebasan bergerak, dan pembatasan akses bantuan kemanusiaan dan layanan sosial.²⁶⁶ Tindakan-tindakan ini merupakan pelanggaran dari Prinsip-Prinsip 10, 11, 12, 14, 15, 18, 19 dan 25 dari *Guiding Principles* dan secara tidak langsung melanggar hak-hak lainnya seperti hak atas pendidikan dan hak untuk berpartisipasi dalam politik. Sempat juga jadi masalah pada September 2004, ketika pemerintah memerintahkan 340,000 pengungsi internal harus kembali ke tempat tinggalnya dan menutup tempat-tempat penampungan pengungsi internal karena tidak dibutuhkan lagi.²⁶⁷ Hanya 30 persen dari pengungsi-pengungsi yang dipulangkan atau dimukimkan kembali ke daerah yang kondisinya layak. Hal ini menunjukkan bahwa masih ada pelanggaran hak atas standar hidup yang layak,, hak untuk pulang secara sukarela, dan hak atas bantuan untuk pemulangan.²⁶⁸

²⁶⁵ *Ibid.*, Pasal 9(1)(c), 14(2)(a).

²⁶⁶ Susan Carr, “From Theory to Practice: National and Regional Application of the Guiding Principles”, *International Journal of Refugee Law*, 1 March 2009, IJRL 2009 21 (34), hlm 5.

²⁶⁷ *Ibid.*

4.1.1.3 Turki

Situasi pengungsian internal yang terjadi di Turki merupakan akibat dari konflik yang sejak tahun 1980an terjadi antara pasukan Turki dan militan Kurdi.²⁶⁹ Pada puncaknya konflik yang terjadi di wilayah tenggara Turki antara tahun 1984 sampai 1999, sekitar satu juta warga sipil, yang kebanyakan terdiri atas orang-orang etnis Kurdi, terpaksa menjadi pengungsi internal. Konflik ini berawal dari kebijakan-kebijakan pemerintah Turki yang bersifat diskriminatif terhadap etnis Kurdi. Militan-militan Kurdi melakukan serangan-serangan dengan intensi ingin membentuk negara Kurdi yang merdeka. Pemerintah berusaha untuk menggagalkan upaya itu dengan merekrut milisi paramiliter atau yang disebut juga “*village guards*.” Pengungsian internal yang terjadi di Turki terutama diakibatkan oleh pengevakuasian desa-desa oleh pemerintah yang diinstruksikan *State of Emergency Decree*, oleh Kurdish Workers’ Party (PKK) yang menekan warga yang tidak mendukung organisasinya, dan oleh buruknya kondisi keamanan bagi warga sipil yang terjebak dalam konflik.²⁷⁰ Selama situasi ini berlangsung, PKK, pasukan keamanan serta *village guards* melakukan pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia seperti penyiksaan, penangkapan sewenang-wenang, penculikan, dan penghancuran desa-desa dan hasil-hasil pertanian. Sejak ditangkapnya pemimpin PKK Abdulla Ocalan pada tahun 1999, konflik bersenjata di Turki berkurang drastis dan pada tahun 2002, setelah 15 tahun, akhirnya status negara dalam keadaan darurat diangkat.²⁷¹ Mulai tahun 2004, PKK mulai melancarkan serangan-serangan lagi. Meski PKK telah mendeklarasikan gencatan senjata unilateral pada Oktober 2006, konflik terus terjadi, sehingga krisis pengungsian internal berlanjut.

²⁶⁸ United Nations Guiding Principles on Internal Displacement, Prinsip 14, 15, 18, 28 dan 30.

²⁶⁹ Internal Displacement Monitoring Centre (c), “Turkey: Progress on National IDP Policy Paves Way For Further Reforms”, < [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpPages\)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpPages)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000)>, 26 Mei 2009, hlm 10.

²⁷⁰ *Ibid.*, hlm 11.

²⁷¹ *Ibid.*

Namun beberapa tahun terakhir ini, tampak bahwa pemerintah telah melakukan upaya-upaya positif untuk mengatasi situasi pengungsian internal di Turki. Upaya-upaya ini termasuk pelaksanaan survei nasional tentang jumlah dan kondisi pengungsi internal, perancangan strategi nasional terkait pengungsian internal, dikeluarkannya undang-undang mengenai ganti rugi bagi pengungsi internal, serta rencana aksi yang komprehensif untuk mengatasi masalah pengungsian internal di tingkat propinsi.²⁷² Hasil survei menyatakan bahwa antara 953,680 hingga 1,201,200 orang menjadi pengungsi internal diakibatkan masalah keamanan di wilayah Timur dan Tenggara Turki antara tahun 1986 dan 2005.²⁷³

Pada tahun 2004, dikeluarkan *Law 5233 on the Compensation of Damages that Occurred due to Terror and the Fight Against Terrorism* [selanjutnya disebut “*Law 5233*”].²⁷⁴ Undang-undang ini dibentuk secara khusus untuk memfasilitasi penyediaan ganti rugi bagi orang-orang yang terkena dampak keresahan sipil yang sedang terjadi di Turki, yang kebanyakan terdiri dari pengungsi-pengungsi internal.

Namun sayangnya *Law 5233* ini masih dianggap kurang efektif dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan pengungsi internal di Turki, diantaranya:

- 1) ketentuan-ketentuan mengenai ganti rugi tidak mencakup banyak pengungsi internal. Contohnya, korban-korban evakuasi desa sebelum tahun 1987 tidak berhak memperoleh ganti rugi.
- 2) tidak adanya mekanisme untuk mengatasi masalah pemulangan pengungsi internal seperti kurangnya infrastruktur, sistem *village guard*, dan pembersihan ranjau darat, dll.
- 3) tidak adanya ketentuan yang mengatur ganti rugi non-finansial.²⁷⁵

Menanggapi kelemahan-kelemahan tersebut, pemerintah Turki telah melakukan beberapa perbaikan dalam hukumnya, salah satunya dengan

²⁷² *Ibid.*, hlm 10.

²⁷³ *Ibid.*

²⁷⁴ Turki, *Law No. 5233 on the Compensation of Damages that Occurred due to Terror and the Fight Against Terrorism*, Tahun 2004, tersedia di: <http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/Turkey_CompensationLaw5233.pdf>, 26 Mei 2009.

²⁷⁵ “*Law 5233 Is Unjust*”, <http://www.tohav.org/zorunlugoc/LAW_5233_IS_UNJUST.pdf>, 26 Mei 2009.

menerbitkan panduan prosedural untuk implementasi *Law 5233*. Pada September 2005, pemerintah mengeluarkan peraturan untuk meringankan beban pembuktian yang ada pada pemohon ganti rugi. Hal ini sesuai dengan putusan *European Court of Human Rights* dalam kasus *Dogan and Others v. Turkey*,²⁷⁶ yang isinya menyatakan bahwa beban pembuktian terkait pengusiran (*eviction*) ada pada negara, bukan pemohon. Peraturan ini dikeluarkan untuk menghapus praktek *Damage Assessment Commissions* yang mewajibkan pemohon untuk menyediakan bukti dokumen tertulis mengenai pengusirannya, sehingga banyak pengungsi internal yang tidak berhak untuk mendapatkan ganti rugi.²⁷⁷

Pengaturan masalah pengungsi internal yang diterapkan di Turki dibentuk sebagai respons terhadap situasi pengungsian internal yang sudah terjadi di negara tersebut, sehingga hal ini membantu pembuat kebijakan untuk mengetahui institusi, prosedur dan pengaturan apa saja yang diperlukan dalam situasi tersebut.²⁷⁸ Namun di sisi lain ada kekurangannya, yaitu ruang lingkup pengaturannya masih sangat terbatas, hanya hak ganti rugi pengungsi internal saja yang diatur. Sementara masih banyak masalah-masalah pengungsian internal lainnya yang belum diatur, misalnya *Law 5233* tidak memberi deskripsi pengungsi internal, tidak menentukan sumber pendanaan, dan tidak menyediakan mekanisme pengawasan.

Untuk mengatasi masalah-masalah pengungsian internal yang masih terus terjadi di negaranya, pada tahun 2007, pemerintah Turki mengeluarkan "*Integrated Strategy Document*." Instrumen ini merujuk kepada *Guiding Principles* dalam mengatur masalah pemulangan dan rehabilitasi pengungsi internal, yang mana menunjukkan bahwa Turki berpedoman pada *Guiding Principles*.²⁷⁹

4.1.1.4 Kolombia

²⁷⁶ European Court of Human Rights, *Dogan and Others v. Turkey*, Decision No: 2005/9329, 22 August 2005, Resmi Gazete, no. 25937.

²⁷⁷ Internal Displacement Monitoring Centre (c), *Op. Cit.*, hlm 150.

²⁷⁸ Jessica Wyndham, *Op. Cit.*

²⁷⁹ Internal Displacement Monitoring Centre (c), *Op. Cit.*, hlm 254.

Konflik bersenjata internal yang hingga sekarang masih terjadi di Kolombia diawali periode *la violencia* ("periode kekerasan") yang pertama-tama muncul akibat terjadinya pembunuhan calon presiden dari partai Liberal.²⁸⁰ Sekitar 200,000 orang tewas dan ratusan ribu orang terpaksa mengungsi pada tahun-tahun berikutnya. Krisis politik berakhir ketika kedua partai tersebut mencapai kesepakatan untuk membagi kekuasaan pada tahun 1957.²⁸¹ Menanggapi *la violencia* dan tindakan-tindakan represif terhadap masyarakat pedesaan pada tahun 1960an, terbentuklah kelompok-kelompok gerilya. Kelompok-kelompok gerilya ini, termasuk *Revolutionary Armed Forces of Colombia* (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*, atau FARC) pertama-tama muncul dari populasi pengungsi di daerah-daerah yang terisolir, dimana mereka mempunyai kekuatan pendukung yang besar.²⁸² Kelompok FARC mampu bertahan dalam usahanya melawan pemerintah selama 40 tahun berkat *support base* besar di kalangan masyarakat pedesaan dan dukungan finansial dari perdagangan kokain. Sementara itu, pada akhir tahun 1970an, terbentuk kelompok-kelompok paramiliter yang dikenal sebagai *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC) yang bekerjasama dengan elit pemilik tanah, pasukan keamanan Kolombia, dan didukung organisasi-organisasi perdagangan narkoba untuk menumpas kelompok-kelompok gerilya.²⁸³ Untuk mengatasi konflik bersenjata yang terus-terusan terjadi di Kolombia, pada tahun 2002 Presiden Alvaro Uribe mengeluarkan *Democratic Security Policy* yang bertujuan untuk menumpas kelompok-kelompok pemberontak dan menghentikan gerakan-gerakan paramiliter.²⁸⁴ Namun, kebijakan ini gagal untuk mengakhiri konflik dan krisis pengungsian internal justru semakin meningkat. Konflik yang berkepanjangan ini

²⁸⁰ Internal Displacement Monitoring Centre (d), "Colombia: Rate of Displacement Highest in Two Decades", < [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/58E2C922DC324C7DC12574E4002C0450/\\$file/Colombia_Overview_Oct08.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/58E2C922DC324C7DC12574E4002C0450/$file/Colombia_Overview_Oct08.pdf) >, 25 Mei 2009, hlm 8.

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ Kolombia (a), *Democratic Security Policy*, 2002.

telah mengakibatkan jumlah pengungsi internal mencapai 2,649,139 orang menurut catatan pemerintah, dan 4,361,355 orang.²⁸⁵ Pada kenyataannya semua pihak yang terlibat dalam konflik, baik kelompok-kelompok gerilya, paramiliter, maupun militer negara turut memegang peran dalam situasi pengungsian internal dan pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia yang hingga kini masih terus terjadi di Kolombia.²⁸⁶ Organisasi-organisasi hak asasi manusia internasional banyak menerima aduan tentang pelanggaran hak asasi para pengungsi internal, seperti tindakan-tindakan yang mengancam nyawa populasi suku asli dan ras Afro-Kolombia, pembunuhan, penganiayaan dan pelanggaran kebebasan pribadi.²⁸⁷

Penanganan masalah pengungsian internal yang dilakukan pemerintah Kolombia dapat dikatakan telah membaik beberapa tahun belakangan ini, terutama karena kontribusi Mahkamah Konstitusi. Dilihat dari perangkat-perangkat hukumnya, Kolombia merupakan negara dengan hukum pengungsian internal yang paling komprehensif dan terdepan di dunia.²⁸⁸ Kolombia merupakan salah satu negara, disamping Azerbaijan dan Georgia, yang telah memiliki hukum nasional yang mengatur mengenai pengungsian internal sebelum *Guiding Principles* dikeluarkan. Masalah pengungsian internal diatur dalam berbagai undang-undang, keputusan presiden, kebijakan pemerintah dan putusan-putusan pengadilan. Keseluruhan kerangka hukum tersebut mengatur masalah pengungsian internal mulai dari pencegahan, perlindungan, pemberian bantuan dan pemulangan/pemukiman kembali para pengungsi internal. Kerangka ini juga mengatur struktur koordinasi dan mendefinisikan tanggung jawab konkrit daripada masing-masing institusi pemerintahan yang terkait. Semua peraturan-peraturan tersebut berpusat pada *Law 387 of 1997* [selanjutnya disebut "*Law 387*"].²⁸⁹

²⁸⁵ Internal Displacement Monitoring Centre (a), *Op. Cit.*

²⁸⁶ Internal Displacement Monitoring Centre (d), *Op. Cit.*

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ Jessica Wyndham, *Op. Cit.*; Internal Displacement Monitoring Centre (c), *Op. Cit.*

Meskipun *Law 387* ini dibuat sebagai respon terhadap konflik internal yang terjadi di Kolombia, undang-undang ini mencakup semua tahap-tahap dalam pengungsian internal, mulai dari pencegahan, pemindahan hingga pemulangan/pemukiman kembali dan reintegrasi serta hampir semua penyebab pengungsian internal, termasuk konflik internal, ketegangan sipil, tindak kekerasan secara umum dan pelanggaran hukum humaniter internasional. Akan tetapi, undang-undang ini tidak mengatur pengungsian internal yang diakibatkan bencana alam atau proyek pengembangan.²⁹⁰

Law 387 menetapkan fungsi-fungsi badan-badan negara, baik badan nasional maupun lokal, pada setiap tahap pengungsian internal, yaitu: tahap pencegahan, tahap pemberian bantuan kemanusiaan, dan tahap stabilisasi sosioekonomik. Untuk mengkoordinir badan-badan negara tersebut, dibentuk *National Council for Integrated Attention to People Displaced by Violence* (CNAIPD).²⁹¹ Tugas utama daripada CNAIPD adalah untuk membuat kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan pengungsi-pengungsi internal dan menyediakan bantuan bagi badan-badan lokal. Pada tingkat lokal, yang bertanggung jawab adalah *Committees for Integrated Attention to People Displaced by Violence* dibawah otoritas utama setempat (misalnya walikota atau gubernur).²⁹² Otoritas-otoritas lokal wajib membentuk komite-komite lokal dan melaporkan kasus-kasus pengungsian internal ke pusat, sehingga memastikan adanya koordinasi antara otoritas pusat dan lokal. Pasal 7 *Law 387* mewajibkan walikota untuk mengerahkan *Committees for Integrated Attention of IDPs* ketika ada situasi pengungsian internal, dan menyediakan sanksi apabila hal tersebut dilanggar olehnya.²⁹³

²⁸⁹ Kolombia (b), *Law 387 of Colombia 1997*, Tahun 1997, Diario Official No.43,091, 1997.

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ Ana Maria Ibanez dan Andrea Velasquez, "Public Policies to Assist Internally Displaced Persons: The Role of Municipal Authorities", <http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/1203_colombia_ibanez/1203_colombia_ibanez.pdf>, 29 Mei 2009, hlm 44.

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ Kolombia (b), *Op. Cit.*, Pasal 7.

Law 387 membuat suatu sistem yang terdiri atas lembaga-lembaga yang bertanggung jawab untuk menyediakan bantuan bagi pengungsi-pengungsi internal. Sistem ini dinamakan *National System of Integrated Attention to People Displaced by Violence* (SNAIPD). Dalam sistem ini *Acción Social* (AS) bertugas sebagai badan koordinator SNAIPD, sementara Kementerian Dalam Negeri dan Hukum (MIJ) berperan sebagai koordinator antara otoritas-otoritas nasional dan lokal.²⁹⁴

Sebagaimana telah disebutkan diatas, *Law 387* mewajibkan lembaga-lembaga lokal untuk terlibat dalam ketiga tahap perlindungan pengungsi internal. Pada Tahap Pencegahan, lembaga-lembaga tersebut wajib mengevaluasi situasi yang berpotensi untuk mengakibatkan pengungsian dan meredakannya dengan membentuk kelompok kerja guna mencegah dan mengantisipasi resiko pengungsian. Mereka juga wajib mengarahkan orang-orang yang berpotensi untuk menjadi korban pengungsian dan meminta perlindungan militer dari pemerintah nasional di wilayah-wilayah yang rentan kekerasan.²⁹⁵

Pada Tahap Tanggap Darurat (*Emergency Humanitarian Assistance*), baik komite-komite lokal maupun lembaga pusat wajib menyediakan bantuan makanan, penampungan, dan perawatan kesehatan bagi para pengungsi internal, setidaknya untuk jangka waktu tiga bulan pertama, yang dapat diperpanjang sesuai kebutuhan para pengungsi internal.²⁹⁶ Pada tahap ini *Acción Social* bertanggung jawab atas pendanaan program-program, tetapi tidak atas pengoperasiannya. Implementasi program-program dibebankan pada beberapa pelaku sebagai satu kelompok yang bekerja sama dengan otoritas lokal.

Tahap yang terakhir, yaitu Tahap Stabilisasi Sosioekonomik, bertujuan untuk memastikan bahwa para pengungsi internal sudah mampu memperoleh kebutuhan ekonomi masing-masing. Tahap ini didukung oleh program-program penghasil pendapatan, penyediaan kredit, dukungan teknis, pendidikan, dan penyediaan sarana kesehatan, penampungan, pelatihan teknis, dan alokasi tanah.²⁹⁷ Yang bertanggung

²⁹⁴ Ana Maria Ibanez dan Andrea Velasquez, *Op. Cit.*, hlm 4-5.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ *Ibid.*

jawab atas tahap ini adalah INCODER, Kementerian Pertanian dan Pengembangan Daerah, *Acción Social*, SENA, Kementerian Pendidikan, Kementerian Perumahan dan Lingkungan, dan Kementerian Perlindungan Sosial.²⁹⁸ Selain institusi-institusi pemerintahan, United Nations Office of the High Commissioner for Refugees (UNHCR) turut membantu pemerintah Kolombia dalam menyediakan bantuan bagi pengungsi-pengungsi internal.²⁹⁹

Kendati adanya perangkat-perangkat hukum yang sangat komprehensif yang mengatur masalah pengungsian internal, tampak bahwa penerapannya di lapangan masih terbatas. Hal inilah yang ditunjukkan oleh Mahkamah Konstitusi Kolombia dalam beberapa putusannya terkait kasus pengungsian internal. Dalam putusan SU-1150 pada Agustus 2000, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pemerintah telah gagal untuk menangani tiga situasi pengungsian internal. Dalam situasi-situasi tersebut pemerintah tidak menyediakan tempat penampungan bagi para pengungsi internal. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi kemudian meminta agar Presiden memastikan penyediaan penampungan bagi komunitas pengungsi internal di Medellín dan melibatkan mereka dalam program-program bantuan. Selanjutnya, Presiden diminta untuk memperjelas, mengembangkan dan mengimplementasikan ketentuan-ketentuan hukum yang sudah ada mengenai pengungsian internal, sehingga badan-badan pemerintahan yang terkait dapat melaksanakan tugasnya dengan baik dalam membantu para pengungsi internal. Dalam putusan tersebut juga dinyatakan bahwa, meskipun bukan merupakan perjanjian internasional, *Guiding Principles* mengklarifikasikan celah-celah dan wilayah abu-abu yang ada dalam hukum internasional terkait pengungsian internal, dan bahwa ketentuan-ketentuannya telah diterima secara luas oleh organisasi-organisasi hak asasi manusia internasional (PBB, *Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States*, serta berbagai LSM-LSM), dan oleh karena itu sepatutnya digunakan sebagai parameter dalam membentuk hukum dan dalam menginterpretasi *Law 387*.³⁰⁰

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ *Ibid.*, hlm 6.

Dalam Putusan T-327 tertanggal 26 Maret 2001, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa pemerintah telah melakukan suatu kesalahan dengan tidak memberikan akses kepada pengungsi internal untuk dicatatkan dalam Pusat Pencatatan Pengungsi Internal (*Central IDP Registry*), sehingga orang tersebut tidak memperoleh bantuan.³⁰¹ Mahkamah berpendapat bahwa berdasarkan asas *presumption of good faith*, seharusnya seseorang tidak memerlukan sertifikasi formal untuk dapat dianggap pengungsi internal. Pemerintah seharusnya menyediakan bantuan bagi setiap orang yang secara *de facto* merupakan pengungsi internal. Mahkamah Konstitusi jelas menekankan bahwa persyaratan sertifikat seharusnya tidak menjadi syarat agar seorang pengungsi internal dapat menerima hak-hak dasarnya. Dalam putusan ini, Mahkamah Konstitusi merujuk kepada *Guiding Principles* sebagai tolak ukur ketika mengomentari suatu ketentuan nasional. Mahkamah Konstitusi bahkan menyebut *Guiding Principles* sebagai suatu "*supranational legislation*", yang berarti bahwa *Guiding Principles* diposisikan di atas hukum nasional. Mahkamah Konstitusi juga memutuskan bahwa semua pejabat pemerintahan yang menangani pengungsi internal harus bertindak sesuai *Guiding Principles* disamping ketentuan-ketentuan konstitusi.³⁰²

Isi putusan Mahkamah Konstitusi tersebut kemudian diperkuat dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden No.6 pada Oktober 2001 yang pada intinya menyatakan bahwa *Guiding Principles* memiliki kekuatan yang sama dengan konstitusi Kolombia.³⁰³ Dalam Preambule Inpres No.6 tampak jelas bahwa Kolombia menganggap *Guiding Principles* sebagai hukum yang mengikat:

³⁰⁰ *The Guiding Principles In National Legislation and Policy Documents*, <[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/153DD5A52A9DE170C12571150046CA35/\\$file/GP%20module%20handout%20GP%20in%20national%20legislation.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/153DD5A52A9DE170C12571150046CA35/$file/GP%20module%20handout%20GP%20in%20national%20legislation.pdf)>, 24 Mei 2009.

³⁰¹ Kolombia (c), República de Colombia, Corte Constitucional (Sala Sexta de revisión), Sentencia T-327/01 (Mar. 26, 2001), <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1315.pdf>>, 24 Mei 2009; Lihat Patrick L. Schmidt, *Op. Cit.*, Sebagian dari putusan tersebut diterjemahkan dari bahasa Spanyol ke dalam bahasa Inggris oleh Patrick L. Schmidt : "*In reaching this holding, the Court considered the Guiding Principles as "part of a supranational body of norms forming part of the constitutional law relating to this case."*

³⁰² *Ibid.*

³⁰³ Kolombia, (d), Directiva Presidencial Número 06 de 2001, Instrucciones Para Fortalecer La Atención Integral A La Población Desplazada Por La Violencia, <<http://www.observatoriomujeresyderechos.org/html/Directiva%2006.htm>>, 24 Mei 2009.

*“the Guiding Principles provide a practical orientation, which is the product of the experience and work [of the United Nations] in many parts of the world, for the protection of the internally displaced in all phases of displacement, and in relation to which, the Constitutional Court, in Sentence 327 of April 2001, signaled that the principles form part of the constitutional law.”*³⁰⁴

4.1.1.5 Uganda

Pengungsian internal telah lama menjadi masalah di Uganda. Situasi ini diakibatkan oleh konflik bersenjata yang terjadi antara tiga kelompok pemberontak dan pemerintah. Kelompok pemberontak yang bernama *Lord's Resistance Army* (LRA) yang mayoritas terdiri dari etnis Acholi merupakan pelanggar hak asasi manusia yang paling serius. Kelompok ini sering melakukan serangan-serangan sistematis terhadap populasi sipil, termasuk penculikan massal dan perekrutan paksa anak-anak di bawah umur.³⁰⁵ Kegiatan-kegiatan pemberontakan yang diluncurkan oleh kelompok-kelompok tersebut mengakibatkan tingkat pengungsian internal yang tinggi hingga mencapai 1.8 juta orang.³⁰⁶ Hingga tahun 1996, banyak orang yang tinggal di sekitar wilayah Acholi meninggalkan desanya karena diserang oleh LRA. Pengungsian internal secara massal kemudian terjadi di utara Uganda sebagai akibat dari kebijakan pemerintah yang memaksa warga sipil untuk tinggal di tempat penampungan pengungsi internal, sebagai upaya untuk mencegah LRA mendapat dukungan dari warga-warga sipil. Situasi semakin parah ketika kebijakan yang serupa dilakukan lagi pada tahun 2002. Akibatnya pengungsi internal meningkat drastis dan menjadi semakin rentan terhadap pelanggaran hak asasi manusia. Bahkan dalam beberapa kesempatan, LRA berulang kali menyerang tempat-tempat penampungan ini.³⁰⁷

Pada Agustus 2006, pemerintah Uganda dan LRA akhirnya menandatangani

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ Global IDP Survey, *Op. Cit.*, hlm 73.

³⁰⁶ Internal Displacement Monitoring Centre (e), "Uganda: Focus Shifts to Providing Durable Solutions for IDPs", < [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/DD2771E77D10B12EC12574F6004BD984/\\$file/Uganda_Overview_Nov08.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/DD2771E77D10B12EC12574F6004BD984/$file/Uganda_Overview_Nov08.pdf) >, 26 Mei 2009, hlm 9.

³⁰⁷ *Ibid.*, hlm 10.

Cessation of Hostilities Agreement (CHA), yang berhasil memperbaiki kondisi keamanan dan akses humaniter di Uganda.

Menanggapi krisis pengungsian internal yang terjadi di negaranya, Uganda mengeluarkan undang-undang *The Ugandan National Policy for Internally Displaced Persons* pada tahun 2004. Disamping Kolombia, Uganda termasuk negara dengan hukum pengungsian internal yang cukup komprehensif. Definisi pengungsian internal yang terdapat dalam *The Ugandan National Policy for Internally Displaced Persons* serupa dengan definisi yang diberikan oleh *Guiding Principles*.³⁰⁸

Terkait dengan implementasi undang-undang tersebut serta pengawasannya, *The Ugandan National Policy for Internally Displaced Persons* mengatur hal ini dalam satu bab tersendiri yang berjudul “Pengaturan, Peranan, dan Tanggung Jawab Institusional.” Kebijakan tersebut menunjuk Kantor Perdana Menteri-Departemen Persiapan Bencana dan Pengungsi Lintas Batas (*Department of Disaster Preparedness and Refugees*) untuk memimpin perlindungan dan pemberian bantuan bagi pengungsi internal dan melibatkan kementerian-kementerian terkait sebagai penasihat.³⁰⁹ Kebijakan ini juga menunjuk *Ugandan Human Right Commission* sebagai badan yang memiliki tanggung jawab utama dalam mengawasi perlindungan hak-hak asasi para pengungsi internal.³¹⁰ Ketentuan ini dapat dilihat sebagai contoh yang baik bagi negara-negara lain untuk menciptakan pengawasan yang efektif. *Ugandan Human Right Commission* merupakan sebuah komisi hak asasi manusia nasional yang merupakan organisasi *quasi-independent* yang melaksanakan tugasnya dengan baik dalam mengawasi implementasi hukum yang terkait pengungsian internal.³¹¹

Terkait dengan keterlibatan pengungsian internal, Bagian 2.3.1(iii) menugaskan *Human Rights Promotion and Protection Sub Committee* untuk bekerja sama dengan wakil-wakil pengungsi internal untuk mencari upaya untuk

³⁰⁸ Uganda, *The National Policy for Internally Displaced Persons*, Agustus 2004, Glossary of Terms.

³⁰⁹ *Ibid.*, Pasal 2.1.

³¹⁰ *Ibid.*, Pasal 2.3.1.

³¹¹ Jessica Wyndham, *Op. Cit.*, hlm 5.

meningkatkan penghormatan dan perlindungan akan hak-hak asasi daripada pengungsi internal. Bagian 2.4 (v) menetapkan bahwa wakil-wakil pengungsi internal wanita juga harus dilibatkan dalam rapat-rapat yang diadakan oleh *District Disater Management Committees*. Dari ketentuan-ketentuan tersebut terbukti bahwa partisipasi pengungsi internal dianggap sangat penting dalam mencapai tujuan mengatasi masalah-masalah pengungsian internal.

Ugandan Policy ini menjamin pemulangan dan pemukiman kembali secara sukarela. Pemerintah nasional maupun lokal diwajibkan untuk menyediakan bantuan kemanusiaan, penampungan, bantuan bagi pengungsi internal yang hendak mengambil kembali tanahnya, pendidikan, dan hak-hak dasar lainnya. Kebijakan ini juga merekomendasikan supaya *Guiding Principles* disosialisasikan, khususnya kepada polisi dan tentara.³¹²

4.1.1.6 Burundi

Pada tahun 1998 tercatat bahwa 10 persen dari populasi Burundi yang berjumlah 6 juta merupakan pengungsi internal.³¹³ Hal ini terutama diakibatkan oleh konflik antara suku minoritas Tutsi dan suku mayoritas Hutu. Sejak merdeka dari Belgia, Burundi telah berulang kali mengalami kekerasan etnis berskala besar. Kesenjangan ekonomi yang cukup besar antara suku minoritas Tutsi yang lebih maju dibanding suku mayoritas Hutu yang pada umumnya adalah petani-petani, merupakan akar dari konflik tersebut.³¹⁴ Pada tahun 2000 pemerintah Burundi dan kelompok-kelompok oposisi menandatangani perjanjian perdamaian di Arusha, Tanzania. Pengungsian internal secara massal masih terjadi karena konflik terus terjadi antara tentara dengan dua kelompok pemberontak yang tidak ikut serta dalam perjanjian perdamaian. Pada tahun 2003, dua kelompok pemberontak utama yang masih tersisa, *Forces for the Defence of Democracy* dan *National Coalition for the Defence of Democracy* menandatangani perjanjian gencatan senjata dengan pemerintah Burundi. Sejak saat itu, situasi keamanan sedikit demi sedikit membaik, dan puluhan ribu pengungsi internal kembali ke tempat

³¹² Uganda, *Op. Cit.*, Pasal 3.1.

³¹³ Global IDP Survey, *Op. Cit.*, hlm 57.

³¹⁴ *Ibid.*, hlm 58.

tinggalnya.³¹⁵

Dalam menangani situasi pengungsian internal di negaranya, tampak bahwa *Guiding Principles* menjadi pegangan penting bagi pemerintah Burundi. Burundi telah jelas menunjukkan bahwa *Guiding Principles* dianggap sebagai hukum internasional. Melalui “*Protocol for the Creation of a Permanent Framework for Consultation on the Protection of Displaced Persons*” yang dikeluarkannya pada Pebruari 2001, Burundi menyetujui keinginan PBB dan berbagai LSM untuk membentuk suatu badan permanen yang bertanggung jawab atas perlindungan pengungsi internal.³¹⁶ Berdasarkan Bagian 2 protokol, kerangka permanen ini terdiri atas dua badan, yaitu *Committee for the Protection of Displaced Persons* (CNRS) dan *Technical Group for Follow-Up* (TGF). CNRS yang terdiri dari menteri-menteri yang terkait dan organisasi-organisasi kemanusiaan bertugas untuk mengimplementasikan mekanisme intervensi yang cepat untuk memastikan akses kemanusiaan dan perlindungan bagi pengungsi-pengungsi internal.³¹⁷ Sementara itu, TGF bertugas untuk melakukan follow-up dan kajian atas masalah-masalah yang terjadi dalam CNRS.³¹⁸ Preambule protokol ini menyatakan bahwa Pemerintah Burundi mengakui bahwa dirinya dan masyarakat internasional terikat oleh *Guiding Principles* untuk masalah pengungsian internal di negara masing-masing. Protokol tersebut kemudian menyebutkan bahwa Pemerintah Burundi dan organisasi-organisasi kemanusiaan yang terkait akan membentuk suatu badan permanen untuk perlindungan pengungsi internal, yang salah satu tugasnya adalah mensosialisasikan *Guiding Principles*.³¹⁹

³¹⁵ Internal Displacement Monitoring Centre (f), “Internally Displaced Burundians Should Not Be Forgotten During The Peacebuilding Process”, < [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/2BEC772A671694D3C125744E00486016/\\$file/Burundi_Overview_May08.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/2BEC772A671694D3C125744E00486016/$file/Burundi_Overview_May08.pdf) >, 26 Mei 2009, hlm 8.

³¹⁶ “Protocole relatif à la création d'un cadre permanent de concertation pour la protection des personnes déplacées (C.P.C./P.P.D.) ” (Feb. 7, 2001), <[http://www.db.idpproject.org/Sites/idpSurvey.nsf/27839E567C5D3577C1256D4E0041150F/\\$file/TOR+CPC+PPD.pdf](http://www.db.idpproject.org/Sites/idpSurvey.nsf/27839E567C5D3577C1256D4E0041150F/$file/TOR+CPC+PPD.pdf)>, 29 Mei 2009.

³¹⁷ *Ibid.*, Bagian 2.

³¹⁸ *Ibid.*, Bagian 11.

³¹⁹ *Ibid.*

Disamping adanya praktek-praktek negara, elemen yang juga harus dipenuhi agar dapat dikatakan sebagai hukum kebiasaan internasional adalah adanya *opinio juris*.³²⁰ *Opinio juris* artinya adalah bahwa negara-negara bertindak sedemikian rupa karena merasa ada kewajiban hukum untuk bertindak seperti itu (*sense of legal obligation*).³²¹ Persyaratan ini dapat dikatakan sebagai elemen psikologis karena yang dikaji tidak hanya apa tindakan negara, tetapi mengapa negara-negara bertindak sedemikian rupa.³²² Dengan demikian, ada tidaknya *opinio juris* sehubungan dengan *Guiding Principles* harus dibuktikan dari sikap-sikap negara yang menganggap *Guiding Principles* sebagai kewajiban hukum.³²³

Bukti adanya *opinio juris* dapat ditemukan dalam sikap negara-negara Angola, Burundi, Uganda, dan Kolombia. Sebagaimana telah diuraikan diatas tindakan-tindakan negara-negara tersebut yang mengadopsi *Guiding Principles* dalam hukum nasionalnya menunjukkan bahwa elemen obyektif daripada hukum kebiasaan internasional, berupa praktek negara-negara telah terpenuhi. Sekarang perlu dikaji apakah elemen subyektif yaitu apakah negara-negara tersebut menganggap *Guiding Principles* sebagai suatu kewajiban hukum yang harus ditaati (*opinio juris*). Bukti bahwa negara-negara menganggap *Guiding Principles* sebagai kewajiban hukum terdapat dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi Kolombia dan preambule-preambule instrumen hukum tentang pengungsian internal di Burundi dan Angola sebagaimana telah dijelaskan diatas. Patrick L. Schmidt mengatakan bahwa tindakan-tindakan negara tersebut menunjukkan bahwa *Guiding Principles* dianggap memiliki sifat otoritatif.³²⁴

Dari uraian diatas mengenai pengadopsian *Guiding Principles* di beberapa negara yang mengalami masalah pengungsian internal, maka sekarang akan ditelaah apakah praktek-praktek Liberia, Angola, Turki, Kolombia, Uganda dan

³²⁰ [Military and Paramilitary Activities \(Nicar. v. U.S.\), 1986 I.C.J. 14, 97-98 \(June 27\)](#).

³²¹ Patrick L. Schmidt, *Op. Cit.*,

³²² *Ibid.*

³²³ *Ibid.*

³²⁴ *Ibid.*, hlm 7, 8.

Burundi tersebut sudah cukup untuk menunjukkan adanya praktek umum yang menerima *Guiding Principles* sebagai hukum.

4.1.2 Praktek Umum

Sebagaimana telah dijelaskan di bab 3, bukti dari adanya praktek yang umum dapat dilihat dari praktek negara-negara yang kepentingannya terkena dampak secara khusus. Dalam hal ini maka harus dilihat secara khusus seberapa banyak negara yang menerima *Guiding Principles* diantara semua negara yang memiliki masalah pengungsian internal.³²⁵ Menurut catatan Internal Displacement Monitoring Centre, masih sekitar 16 negara³²⁶ diantara setidaknya 45 negara dengan masalah pengungsian internal yang telah menerima *Guiding Principles* sebagai hukum atau merujuk kepada *Guiding Principles* dalam legislasi nasional atau putusan pengadilan nasionalnya.³²⁷ Oleh karena itu, pada saat ini belum ada cukup bukti untuk menyimpulkan bahwa *Guiding Principles* telah menjadi hukum kebiasaan internasional. Tetapi tidak tertutup kemungkinan bahwa ada kemungkinan bahwa *Guiding Principles* suatu hari akan mencapai status hukum kebiasaan internasional. Hal ini didukung oleh tulisan-tulisan para ahli hukum internasional seperti Patrick L. Schmidt, Marc Simons, and M. Rafiqul Islam.³²⁸

³²⁵ [North Sea Continental Shelf Cases \(F.R.G. v. Den., F.R.G. v. Neth.\), 1969 I.C.J. 3, 44 \(Feb. 20\).](#)

³²⁶ Jessica Wyndham, *Op. Cit.*, hlm 1.

³²⁷ Internal Displacement Monitoring Centre (g), "Guiding Principles on Internal Displacement", <<http://www.internal-displacement.org/guidingprinciples>>, 30 Mei 2009 : diantaranya adalah Angola, Peru, Kolombia, Amerika Serikat, Burundi, Filipina, Uganda, Sri Lanka.

³²⁸ Patrick L. Schmidt, *Op. Cit.*, hlm 12. "Thus, there is not yet enough evidence to conclude that the Principles have become customary international law, although there are indications of progress towards that end."

Marco Simons, "The [Emergence of a Norm Against Arbitrary Forced Relocation,](#)" *Columbia Human Rights Law Review*, Fall 2002, 34 *Colum. Hum. Rts. L. Rev.* 95, pp.128. "The *Guiding Principles on Internal Displacement*, although not yet customary international law, may soon reach that status".

M. Rafiqul Islam, *Op. Cit.*, hlm 6. "The cumulative effect of all these ramifications can lead to the creation of *opinio juris* and state practice pertaining to IDPs, elevating some to the status of customary international law."

4.2 Sumber-Sumber Subsider yang Menunjukkan Diterima Tidaknya *United Nations Guiding Principles* sebagai Hukum Kebiasaan Internasional

4.2.1 Dukungan Negara Atas *UN Guiding Principles on Internal Displacement* dalam PBB

Disamping mengadopsi *Guiding Principles* ke dalam hukum nasionalnya, banyak negara yang menunjukkan dukungannya atas *Guiding Principles* melalui resolusi-resolusi di PBB. Contohnya, pada April 1998, UNCHR mengadopsi suatu resolusi yang disponsori oleh 55 negara yang isinya menyatakan bahwa “*the Commission takes note of the report of the Secretary General on internally displaced persons, including the study on legal aspects relating to the protection against arbitrary displacement and the guiding principles on internal displacement presented by the representative.*”³²⁹ Dukungan yang serupa juga tampak dalam sidang-sidang UNCHR berikutnya.³³⁰

Jika kita mengkaji resolusi-resolusi badan PBB, tampak bahwa *Guiding Principles* telah mendapat dukungan yang besar dari masyarakat internasional. Seperti yang telah disebutkan diatas, dinyatakan bahwa UNHCR memberi perhatian yang besar pada *Guiding Principles* dalam penanganan masalah pengungsian internal.³³¹ Akan tetapi, hal ini sebenarnya belum cukup untuk membuktikan bahwa negara-negara pendukung resolusi tersebut menganggap

³²⁹ E.S.C. Res. 1998/50, U.N. ESCOR, 54th Sess., Supp. No. 3, at 164- 67, U.N. Doc. E/CN.4/1998/50 (1998). Negara-negara yang turut mensponsori resolusi tersebut: Afghanistan, Angola, Argentina, Austria, Azerbaijan, Belgium, Bosnia and Herzegovina, Botswana, Bulgaria, Canada, Chile, Colombia, Congo, Costa Rica, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Ecuador, El Salvador, Finland, France, Georgia, Germany, Greece, Guatemala, Guinea, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Mauritius, Mozambique, Netherlands, Nicaragua, Norway, Peru, Poland, Portugal, Republic of Korea, Russian Federation, Rwanda, Slovakia, Slovenia, South Africa, Sweden, Switzerland, Uganda, United States of America, Uruguay, and Zambia.

³³⁰ U.N. ESCOR, Comm'n on Human Rights, 58th Sess.

³³¹ E.S.C. Res. 1998/50, U.N. ESCOR, 54th Sess., Supp. No. 3, at 164- 67, U.N. Doc. E/CN.4/1998/50 (1998). Negara-negara yang turut mensponsori resolusi tersebut: Afghanistan, Angola, Argentina, Austria, Azerbaijan, Belgium, Bosnia and Herzegovina, Botswana, Bulgaria, Canada, Chile, Colombia, Congo, Costa Rica, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Ecuador, El Salvador, Finland, France, Georgia, Germany, Greece, Guatemala, Guinea, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Mauritius, Mozambique, Netherlands, Nicaragua, Norway, Peru, Poland, Portugal, Republic of Korea, Russian Federation, Rwanda, Slovakia, Slovenia, South Africa, Sweden, Switzerland, Uganda, United States of America, Uruguay, and Zambia.

Guiding Principles sebagai hukum.³³² Pada sesi UNCHR ke-57, Austria dan Georgia menyatakan bahwa *Guiding Principles* merupakan perangkat yang penting dan berguna untuk mengatasi masalah pengungsian internal, namun hal ini juga belum membuktikan bahwa *Guiding Principles* dianggap sebagai kewajiban hukum.³³³

Menurut Patrick L. Schmidt, resolusi-resolusi Majelis Umum PBB yang mendukung usaha Wakil Sekretaris Jendral PBB untuk Urusan Pengungsian Internal dalam menyebar luaskan *Guiding Principles* juga belum merupakan bukti yang cukup untuk menunjukkan bahwa *Guiding Principles* bersifat mengikat.³³⁴ Dalam pendahuluan *Guiding Principles* dinyatakan bahwa “prinsip-prinsip ini mencerminkan, dan konsisten dengan, hukum hak asasi manusia internasional dan hukum humaniter internasional.”³³⁵ Fakta bahwa *Guiding Principles* merupakan kumpulan prinsip-prinsip yang selaras dengan hukum internasional, tidak berarti bahwa *Guiding Principles* itu sendiri merupakan hukum yang mengikat. Oleh karena itu, resolusi-resolusi PBB bukanlah merupakan bukti adanya *opinio juris* karena jelas-jelas dinyatakan bahwa prinsip itu sendiri tidak mengikat.³³⁶

Resolusi-resolusi PBB yang mendukung *Guiding Principles* bukan merupakan bukti praktek negara maupun *opinio juris* karena motif masing-masing negara-negara berbeda dalam memberikan suaranya untuk resolusi tersebut.³³⁷ Oleh karena itu, dukungan negara-negara terhadap resolusi-resolusi PBB tersebut, tidak dapat dilihat sebagai kontribusi dalam pembentukan *Guiding Principles* menjadi hukum kebiasaan internasional.³³⁸

³³² Patrick L. Schmidt, *Op. Cit.*, hlm 12.

³³³ *Ibid.*

³³⁴ *Ibid.*

³³⁵ *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement*, Pendahuluan, paragraf 3.

³³⁶ Patrick L. Schmidt, *Op. Cit.*

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ *Ibid.*

Praktek negara dapat dilihat dari tindakan negara maupun pernyataan yang diberikan negara.³³⁹ Sekilas, memang tampak bahwa dukungan yang diberikan oleh negara-negara dalam forum UNCHR mengindikasikan adanya praktek negara. Tetapi perlu diperhatikan bahwa pernyataan-pernyataan dalam resolusi-resolusi tersebut sekedar mendukung *Guiding Principles* sebagai panduan atau instrumen bagi negara-negara dalam mengatasi masalah pengungsian internal; bukan pernyataan yang menerima *Guiding Principles* sebagai hukum.³⁴⁰ Oleh karena itu, resolusi-resolusi UNCHR tersebut tidak dapat dijadikan bukti bahwa negara-negara pendukungnya menganggap *Guiding Principles* sebagai hukum internasional.

4.2.2 Putusan Yudisial Terkait *Guiding Principles*

Salah satu sumber subsider yang dapat membuktikan adanya praktek negara adalah putusan-putusan yudisial.³⁴¹ Sebagaimana telah dijelaskan diatas. Telah ada putusan-putusan pengadilan di Kolombia yang merujuk kepada *Guiding Principles* dalam menangani kasus pengungsian internal, yang membuktikan adanya praktek negara.³⁴² Namun hingga saat penulisan ini dilakukan, belum ada putusan yang dikeluarkan oleh pengadilan internasional yang merujuk kepada *Guiding Principles*, baik itu ICJ, *European Court of Human Rights*, *Inter-American Court of Human Rights*, *International Criminal Court*, *International Criminal Tribunal for Yugoslavia*, maupun *International Criminal Tribunal for Rwanda*. Akan tetapi perlu dicatat bahwa meskipun demikian, dalam *Rome Statute of the International Criminal Court*, pemindahan populasi secara paksa tergolong kejahatan terhadap kemanusiaan (*crime against humanity*).³⁴³ Dengan

³³⁹ Peter Malanczuk, *Op. Cit.*, hlm 43.

³⁴⁰ Patrick L. Schmidt, *Op. Cit.* hlm 8. “*The representative of Switzerland noted the relevance and importance of the Guiding Principles in responding to internal displacement. The representative of Austria made reference to the Guiding Principles as an important tool for governments and others when confronted with internal displacement. The representative of the Republic of Georgia stated the Guiding Principles were a useful instrument for protecting the rights of the internally displaced.*”

³⁴¹ ICJ Statute, Pasal 38(1)(d),

³⁴² Kolombia (c), *Op. Cit.*

³⁴³ ICC Statute, Pasal 7 (2) (d).

demikian, berarti belum ada putusan yudisial yang membuktikan bahwa *Guiding Principles* merupakan hukum kebiasaan internasional.

4.2.3 Tulisan-tulisan Ahli Hukum Internasional

Ajaran-ajaran para ahli hukum internasional dapat digunakan sebagai sumber yang membuktikan ada tidaknya hukum kebiasaan internasional dan bahkan dapat dijadikan sumber subsider untuk mengembangkan hukum.³⁴⁴ Berdasarkan Pasal 38 (1) (d) Piagam ICJ, "*the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations [can serve as] subsidiary means for the determination of rules of law.*"³⁴⁵ Kata "publicists" disini berarti penulis atau sarjana hukum.³⁴⁶ Dalam tulisannya, ahli hukum internasional Marco Simons, mengatakan bahwa hak untuk tidak dipindahkan secara sewenang-wenang (*arbitrary displacement*) telah menjadi suatu norma hukum kebiasaan internasional.³⁴⁷ Sarjana-sarjana hukum internasional lainnya seperti Patrick L. Schmidt dan Susan Carrs berpendapat bahwa hingga sekarang *Guiding Principles* belum mencapai status hukum kebiasaan internasional, karena belum praktek negara yang ada belum cukup.³⁴⁸ Dengan demikian hingga sekarang belum ada tulisan sarjana hukum internasional yang memberi bukti bahwa ada praktek negara yang umum dan konsisten terkait yang menunjukkan bahwa *Guiding Principles* telah diterima sebagai hukum kebiasaan internasional.

4.3 Prospek *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* untuk menjadi Hukum Kebiasaan Internasional

Dari uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwa *Guiding Principles* belum mencapai status hukum kebiasaan internasional. Hingga kini, baru Liberia, Angola, Turki, Kolombia, Uganda dan Burundi yang menerima *Guiding*

³⁴⁴ Peter Malanzuk, *Op. Cit.*, hlm 51-52.

³⁴⁵ ICJ Statute, Pasal 38 (1) (d).

³⁴⁶ Patrick L. Schmidt, *Op. Cit.*

³⁴⁷ Marc Simons, *Op. Cit.*

³⁴⁸ Patrick L. Schmidt, *Op. Cit.*; Susan Carrs, *Op. Cit.*

Principles sebagai hukum. Dari tindakan-tindakan pengadopsian yang dilakukan oleh negara-negara tersebut, baik unsur praktek negara maupun *opinio juris* telah terpenuhi. Akan tetapi praktek tersebut baru mewakili sebagian kecil dari sekitar 45 negara yang memiliki tingkat pengungsi internal yang tinggi.³⁴⁹ Meskipun demikian, ini tidak menutup kemungkinan bahwa suatu hari *Guiding Principles* akan memperoleh status hukum kebiasaan internasional. Hal ini nantinya tergantung pada praktek negara-negara yang memiliki tingkat pengungsi internal yang tinggi. Jika negara-negara seperti Sudan (dengan jumlah 4,9 juta pengungsi internal), Irak (2.842.491), Congo (1,4 juta), dan Bangladesh (500,000) mengikuti jejak Liberia, Angola dan Kolombia dengan mengadopsi *Guiding Principles*, maka kemungkinan besar *Guiding Principles* akan berkembang menjadi hukum kebiasaan internasional.³⁵⁰ Suatu faktor yang juga penting untuk diperhatikan dalam nantinya adalah apakah "affected states" seperti Sudan, Irak, dll. akan melakukan penolakan (*objection*) terhadap *Guiding Principles* sebagai hukum kebiasaan internasional.³⁵¹

Siapakah yang menentukan apakah *Guiding Principles* ini telah mencapai status hukum kebiasaan internasional? Melalui *opinio juris*, negara-negara mungkin dapat menyatakan apa yang telah diterimanya sebagai hukum kebiasaan internasional dan ahli-ahli hukum dapat mungkin saja memberikan pendapat mereka mengenai hal tersebut. Namun pada akhirnya, harus ditunggu sampai ICJ dihadapi dengan kasus yang mempertanyakan apakah *Guiding Principles* telah menjadi hukum kebiasaan internasional atau belum dan putusan itulah yang menjadi bukti bahwa *Guiding Principles* mengikat sebagai hukum bagi setiap negara dalam menangani masalah pengungsian internal di negara masing-masing.

³⁴⁹ Internal Displacement Monitoring Centre (a), *Op. Cit.*

³⁵⁰ Patrick L. Schmidt, *Op. Cit.*

³⁵¹ *Ibid.*, hlm 11.

BAB 5

Penutup

5.1 Kesimpulan

Setelah membahas berbagai permasalahan yang berkaitan dengan perlindungan terhadap pengungsi internal dalam hukum internasional maka sampailah kepada pengajuan kesimpulan yang merupakan intisari dari keseluruhan pembahasan karya tulis ini, yaitu :

1) Sebagai suatu prinsip yang merupakan fondasi awal terbentuknya hukum internasional, kedaulatan negara merupakan sesuatu yang dijunjung tinggi oleh negara-negara. Hingga prinsip kedaulatan masih dipegang teguh oleh negara-negara. Namun seiring perkembangan zaman, terjadi pergeseran dari hukum internasional yang tadinya berorientasi pada *nation-states* (*state-centred orientation*) dimana kedaulatan negara merupakan sesuatu yang absolut menjadi hukum internasional yang lebih berorientasi pada individu-individu dimana kedaulatan negara ada batasnya. Kecenderungan *individual orientation* ini dapat dilihat dari banyaknya perjanjian-perjanjian internasional yang fokus kepada kesejahteraan individu-individu dan ketersediaan mekanisme penegakan hak asasi manusia. Penulis-penulis hukum internasional kontemporer mengatakan bahwa pada masa sekarang hukum internasional memang masih memperhatikan perlindungan kedaulatan, tetapi tidak berarti bahwa yang dilindungi adalah kesewenangan-wenangan penguasa dalam memperlakukan warga negaranya.

Masalah pengungsian internal tidak dapat dipisahkan dari masalah hak asasi manusia, karena pengungsi-pengungsi internal hampir selalu dihadapkan pada situasi yang rentan terhadap pelanggaran hak asasi manusia. Meskipun pengungsian internal dapat dikatakan sebagai urusan yang dibawah kedaulatan negara dimana situasi itu terjadi, hukum internasional dapat diberlakukan dalam menangani situasi tersebut. Berdasarkan pendapat para sarjana hukum internasional belakangan, jika negara gagal untuk memenuhi kewajibannya dalam memenuhi hak-hak fundamental warga negaranya, maka masyarakat internasional berhak untuk ikut campur dalam pemberian perlindungan dan bantuan bagi para warga negara tersebut. Untuk itu, dibuat instrumen-instrumen hukum internasional yang menjamin perlindungan hak dan bantuan kemanusiaan bagi

setiap individu di dunia. Atas dasar itu pula, *International Covenant on Civil and Political Rights*, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, dan berbagai konvensi hak asasi manusia maupun humaniter lainnya serta *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* dapat menjangkau pengungsi-pengungsi internal.

2) Dari instrumen-instrumen hukum hak asasi manusia internasional serta hukum humaniter internasional dapat dilihat bahwa sebagian besar hak-hak pengungsi internal sudah dilindungi. Hak yang dijamin dalam berbagai instrumen tersebut terbagi atas dua, yaitu perlindungan dari pemindahan secara paksa (*forced displacement*) itu sendiri dan hak-hak spesifik daripada pengungsi internal. Hak-hak spesifik ini mencakup antara lain hak untuk tidak dijadikan target kekerasan (termasuk larangan pembunuhan, penganiayaan, genosida, *indiscriminate attacks*), hak atas kebutuhan-kebutuhan esensial untuk hidup, hak atas standar kehidupan yang layak, hak untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif, hak atas pendidikan, hak untuk mendapatkan akses ke bantuan kemanusiaan, dan hak atas identitas dan dokumen pribadi. Meskipun instrumen hukum hak asasi manusia internasional dan hukum humaniter internasional telah mencakup banyak hak-hak pengungsi internal, tetapi hingga tahun 1998, masih belum ada perangkat yang ditujukan khusus bagi pengungsi-pengungsi internal dan masih terdapat beberapa hak mereka yang belum terlindungi. Namun sesudah dikeluarkannya *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement*, celah-celah ini telah terisi. Selain menjadi suatu instrumen yang secara khusus ditujukan bagi pengungsi internal, *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* ini juga menjamin hak-hak yang sediakala belum diatur, seperti hak untuk tidak dikembalikan ke daerah yang berbahaya, hak restitusi harta milik pribadi, hak atas ganti rugi, dan hak-hak khusus yang ditujukan bagi wanita dan anak-anak. Selain itu, tersedia ketentuan-ketentuan khusus situasi pengungsian internal yaitu mengenai perlindungan dari penghilangan paksa, orang-orang yang hilang, penggunaan ranjau darat, kebutuhan atas identitas dan dokumen pribadi, serta masalah perlindungan pekerja dan badan-badan humaniter.

3) Meski sudah ada *United Nations Guiding Principles* yang mengatur perlindungan dan bantuan kemanusiaan bagi pengungsi internal, namun masih

terdapat satu permasalahan, yaitu statusnya yang masih sebagai *soft law*, sehingga belum memiliki kekuatan mengikat secara hukum. Sewaktu dikeluarkan, *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* memang dibuat sebagai instrumen yang sifatnya tidak mengikat dan ditujukan sebagai panduan bagi Wakil dari Sekretaris Jendral PBB untuk Urusan Pengungsi Internal, negara-negara, pihak-pihak berwenang, serta organisasi-organisasi antar pemerintah dan non-pemerintah dalam menangani masalah pengungsian internal. Seiring waktu, *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* ini telah diterima dan diimplementasikan di berbagai negara, bahkan ada yang mengakuinya sebagai hukum internasional yang mengikat dalam hukum nasionalnya. Melihat mulai munculnya praktek-praktek negara yang melihat *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* sebagai norma hukum untuk mengatasi masalah pengungsian internal, menunjukkan adanya kemungkinan bahwa *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* ini akan memperoleh status hukum kebiasaan internasional suatu hari. Tentunya ini akan membutuhkan waktu yang tidak cepat. Nantinya hal ini tergantung pada negara-negara dimana terdapat tingkat pengungsian internal yang tinggi, apakah mereka mengimplementasikan *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* sebagai hukum atau tidak di negaranya masing-masing. Namun sementara status hukum kebiasaan itu belum tercapai, sebagian hak-hak dasar para pengungsi internal masih terjamin dalam berbagai konvensi hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional yang ada.

5.2 Saran

- 1) Negara-negara merupakan pihak utama yang memiliki tanggung jawab dalam menghormati dan melindungi hak-hak asasi daripada individu-individu di wilayahnya. Oleh karena itu, negara diharuskan untuk memastikan pemenuhan hak-hak asasi manusia di negaranya. Pemerintah harus melakukan upaya-upaya terbaik untuk menjamin bahwa penduduknya tidak dapat dipindahkan secara sewenang-wenang dan dalam hal terjadi situasi pengungsian internal, hak-hak fundamental para korban harus diperhatikan dan dipenuhi. *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* merupakan satu-satunya instrumen

yang paling komprehensif yang mengatur tentang perlindungan dan bantuan kemanusiaan bagi pengungsi internal yang dibuat oleh para ahli. Untuk itu, negara-negara sebaiknya mengimplementasikannya pada tingkat nasional untuk mengatasi masalah pengungsian internal yang terjadi di negaranya. Namun, negara-negara seharusnya tidak hanya secara langsung mengadopsi *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement*, tetapi mengelaborasi ketentuan-ketentuan di dalamnya menjadi lebih spesifik dalam suatu kerangka hukum yang disesuaikan dengan kondisi negara yang bersangkutan.

2) Sebagaimana telah dijelaskan, *United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* ini pada intinya merupakan sebuah instrumen yang menegaskan prinsip-prinsip yang sudah ada dalam perangkat-perangkat hukum hak asasi manusia internasional dan hukum humaniter internasional (misalnya, hak untuk tidak disiksa, hak untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif, dst.). Dengan demikian, penulis berpendapat bahwa masyarakat internasional seharusnya memfokuskan usahanya untuk menegakkan perjanjian-perjanjian internasional yang sudah ada tersebut. Disamping itu, dilihat dari fakta bahwa konflik bersenjata merupakan penyebab utama terjadinya pengungsian internal di dunia, sebaiknya penghormatan dan penegakan terhadap hukum humaniter internasional harus ditingkatkan. Jika pihak-pihak yang terlibat dalam konflik bersenjata benar-benar mematuhi hukum humaniter, maka pemindahan populasi secara paksa tidak akan terjadi sejak awal, atau jikapun pengungsian terpaksa dilakukan, hak-hak fundamental para warga sipil tetap diperhatikan.

DAFTAR REFERENSI

Jurnal Hukum

- Bartelson, Jens. "The Concept of Sovereignty Revisited". *European Journal of International Law*. 1 April 2006. EJIL 2006 17 (463).
- Carr, Susan. "From Theory to Practice: National and Regional Application of the Guiding Principles". *International Journal of Refugee Law*. 1 March 2009. IJRL 2009 21 (34).
- Cohen, Roberta. 'Developing an international system for internally displaced persons' (2006) 7 *International Studies Perspectives* 87, 95.
- Egeland, J. "Towards a Stronger Humanitarian Response System". *Forced Migration Review*. 2005.
- Freedman, Paul. "International Intervention to Combat the Explosion of Refugees and Internally Displaced Persons". *Georgetown Immigration Law Journal*. Summer 1995. 9 *Geo. Immigr. L.J.* 565.
- Gilkerson, Christopher P. "Human Rights and Refugees in Crisis: An Overview and Introduction". *Int'l J. Refugee L.* Special Issue. Sept. 1990.
- Gillard, E. "The Role of International Humanitarian Law in The Protection Of Internally Displaced Persons." 2005. 24(3) *Refugee Survey Quarterly* 37.
- Henckaerts, Jean-Marie. "Study on Customary International Humanitarian Law". *International Review of the Red Cross*. Vol.87 No.857. March 2005.
- Hilla, John. "The Literary Effect of Sovereignty in International Law". *Widener Law Review*. Vol.14:77 2008.
- Islam, M. Rafiqul. "The Sudaness Darfur Crisis and Internally Displaced Persons in International Law: The Least Protection for the Most Vulnerable". *International Journal of Refugee Law*. June 2006. 18 *Int'l J. Refugee L.* 354.

- Kälin, Walter. "The Guiding Principles on Internal Displacement—Introduction". *International Journal on Refugee Law*. 1998. 10 INT'L. J. REFUGEE L. 557, 559.
- Kim, Young Sok. "Responsibility To Protect, Humanitarian Intervention And North Korea". *Journal of International Business and Law*. Spring 2006. 5 K. Int'l Bus. & L. 74.
- Lewis, Corrine E. "Dealing With The Problem of Internally Displaced Persons." *The Georgetown Immigration Law Journal*. December 1992. 6 Geo. Immigr. L.J. 693.
- Mooney, E. "The Concept of Internal Displacement and The Case For Internally Displaced Persons As A Category of Concern". *Refugee Survey Quarterly*. Vol.24 Issue 3 2004.
- Raworth, K. "Measuring human rights". *Ethics and International Affairs*. 2001. 15, 115.
- Ruddick, Elizabeth E. "The Continuing Constraint of Sovereignty: International Law, International Protection, and the Internally Displaced". *Boston University Law Review*. April 1997. 77 B.U.L. Rev. 429.
- Sarooshi, Dan. "The Essentially Contested Nature of The Concept of Sovereignty: Implications For The Exercise By International Organizations Of Delegated Powers Of Government". *Michigan Journal of International Law*. Summer 2004. 25 Mich. J. Int'l L. 1107.
- Schmidt, Patrick L. "The Process and Prospects For The U.N. Guiding Principals on Internal Displacement to Become Customary International Law: A Preliminary Assessment". *Georgetown Journal of International Law*. Spring 2004. 35 Geo. J. Int'l L. 483.
- Shen, Jianming. "National Sovereignty and Human Rights in a Positive Law Context". *Brooklyn Journal of International Law*. 2000. 26 Brooklyn J. Int'l L. 417.
- Simons, Marco. "The Emergence of a Norm Against Arbitrary Forced Relocation". *Columbia Human Rights Law Review*. 2002. 34

COLUM. HUM. RTS. L. REV. 95.

Wyndham, Jessica. "A Developing Trend: Laws And Policies On Internal Displacement". *Human Rights Brief*. Fall 2006. 14 No.1 Hum. Rts. Brief 7.

Buku

Brownlie, Ian. Cetakan ke-6. *Principles of Public International Law*. New York: Oxford University Press, 2003.

Delissen, A. G. Tanja (eds). *Humanitarian law of armed conflict: Challenges ahead: Essays in honour of Frits Karlshoven*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1991.

Deng, Francis M.. *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*. Washington D.C.: Brookings Institute, 1998.

Global IDP Survey. *Internally Displaced Persons: A Global Survey*. London: Earthscan Publications Ltd., 1998.

Holtzman, Steven. *Conflict-Induced Displacement through a Development Lens*. Washington D.C.: Brookings, 1997.

Korn, David A. *Exodus Within Borders: An Introduction to the Crisis of Internal Displacement*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1999.

Korowicz, M. S.. *Some Present Aspects of Sovereignty in International Law*. Leyden, 1961.

Kusumaatmadja, Mochtar. Ety R. Agoes. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: PT Alumni, 2003.

Malanczuk, Peter. *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. New York: Routledge, 1997.

Phuong, C. *The International Protection of Internally Displaced Persons*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia, 2007.

UNHCR. *Internally displaced persons: Questions & answers*. Geneva: UNHCR, 2004.

Dokumen Hukum

African Charter on Human and Peoples' Rights (1981)

American Convention on Human Rights (1969)

Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons (1992)

Angola. Angolan Council of Ministers Decree No. 1/01 *Norms on the Resettlement of the Internally Displaced Populations* (unofficial English translation) [selanjutnya disebut "Angolan Decree No. 1/01"]. 5 Januari 2001. Tersedia di [http://www.db.idpproject.org/Sites/idpSurvey.nsf/wViewCountries/AF137501A421FADDC1256A41003B2504/\\$file/Angolanormsdecree.pdf](http://www.db.idpproject.org/Sites/idpSurvey.nsf/wViewCountries/AF137501A421FADDC1256A41003B2504/$file/Angolanormsdecree.pdf). 29 Mei 2009

Convention Against Torture (1987)

Convention on the Elimination of Discrimination Against Women (1979)

Convention on the Rights of the Child (1989)

Cartagena Declaration of Refugees (1984)

Charter of the United Nations (1945)

Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (1948)

Convention Relating to the Status of Refugees (1951)

European Convention on Human Rights (1950)

Geneva Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field (1949)

Geneva Convention (II) for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea. Geneva (1949)

Geneva Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War (1949)

Geneva Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (1949)

Internally displaced persons: Compilation and analysis of legal norms. UN Doc E/CN.4/1996/52/Add.2 (1998)

International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (2006)

International Convention on Civil and Political Rights (1966)

- International Convention on Economic, Social and Cultural Rights* (1966)
- Kolombia (a). *Democratic Security Policy*. 2002.
- Kolombia (b). *Law 387 of Colombia 1997*. Tahun 1997. Diario Official No.43,091. 1997.
- Kolombia (d). Directiva Presidencial Número 06 de 2001. Instrucciones Para Fortalecer La Atención Integral A La Población Desplazada Por La Violencia.
<<http://www.observatoriomujeresyderechos.org/html/Directiva%2006.htm>>. 24 Mei 2009.
- Liberia. *The Guiding Principles on Internally Displaced Persons: Instrument of Adoption of Liberia*, Tahun 2004. Tersedia di <http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/-Liberia_GPAdoption.pdf>. diakses pada 29 Mei 2009.
- Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa* (1969)
- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (AP I)*. (1977)
- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (AP II)*. (1977)
- Rome Statute of the International Criminal Court* (1998)
- Statute of the International Court of Justice*. (1945)
- Statute of the League of Nations* (1920)
- Turki. *Law No. 5233 on the Compensation of Damages that Occurred due to Terror and the Fight Against Terrorism*. Tahun 2004. Tersedia di: <http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/Turkey_CompensationLaw5233.pdf>. 26 Mei 2009.
- Uganda. *The National Policy for Internally Displaced Persons*. Agustus 2004.
- United Nations Guiding Principles on Internal Displacement* (1998)
- Universal Declaration of Human Rights* (1948)
- Vienna Convention on the Law of Treaties* (1969)

Internet

Ana Maria Ibanez dan Andrea Velasquez. "Public Policies to Assist Internally Displaced Persons: The Role of Municipal Authorities". <http://www.brookings.edu/~/media/Files/rc/reports/2008/1203_colombia_ibanez/1203_colombia_ibanez.pdf>. 29 Mei 2009.

Global IDP Database. Angola: Patterns of Return and Resettlement. <[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/B8CCFF56CFD2FC7AC12573AF00373892/\\$file/Angola%20final.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/B8CCFF56CFD2FC7AC12573AF00373892/$file/Angola%20final.pdf)>. 29 Mei 2009.

"Global Humanitarian Assistance". <<http://www.globalhumanitarianassistance.org/what%20is%20humanitarian%20assistance.htm>>. 10 Maret 2009.

Global IDP Project. "Profile of Internal Displacement: Angola". <<http://www.reliefweb.int/library/documents/2005/globalidp-ago-4oct.pdf>>. 26 Mei 2009.

Internal Displacement Monitoring Centre (a). *Global Statistics*. <[http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpPages\)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpPages)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000)>. 29 Maret 2009.

Internal Displacement Monitoring Centre (b). "Liberia: Focus for IDP Returnees Moves From Conflict to Development". <[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/B70DB0529B20461DC12575A8004E14C3/\\$file/GO_08_liberia.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/B70DB0529B20461DC12575A8004E14C3/$file/GO_08_liberia.pdf)>. 26 Mei 2009.

Internal Displacement Monitoring Centre (c). "Turkey: Progress on National IDP Policy Paves Way For Further Reforms". <[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/6E19F044774E3362C1257324002C514E/\\$file/Turkey_Overview_July07.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/6E19F044774E3362C1257324002C514E/$file/Turkey_Overview_July07.pdf)>. 26 Mei 2009.

Internal Displacement Monitoring Centre (d). "Colombia: Rate of Displacement Highest in Two Decades". <[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/58E2C922DC324C](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/58E2C922DC324C)>

7DC12574E4002C0450/\$file/Colombia_Overview_Oct08.pdf >. 25 Mei 2009.

Internal Displacement Monitoring Centre (e). "Uganda: Focus Shifts to Providing Durable Solutions for IDPs". < [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/DD2771E77D10B12EC12574F6004BD984/\\$file/Uganda_Overview_Nov08.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/DD2771E77D10B12EC12574F6004BD984/$file/Uganda_Overview_Nov08.pdf) >. 26 Mei 2009.

Internal Displacement Monitoring Centre (f). "Internally Displaced Burundians Should Not Be Forgotten During The Peacebuilding Process". < [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/2BEC772A671694D3C125744E00486016/\\$file/Burundi_Overview_May08.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/2BEC772A671694D3C125744E00486016/$file/Burundi_Overview_May08.pdf) >. 26 Mei 2009.

Internal Displacement Monitoring Centre (g). "Guiding Principles on Internal Displacement". <<http://www.internal-displacement.org/guidingprinciples>>. 30 Mei 2009 : diantaranya adalah Angola, Peru, Kolombia, Amerika Serikat, Burundi, Filipina, Uganda, Sri Lanka. "Law 5233 Is Unjust". <http://www.tohav.org/zorunlugoc/LAW_5233_IS_UNJUST.pdf>. 26 Mei 2009.

"Protocole relatif à la création d'un cadre permanent de concertation pour la protection des personnes déplacées (C.P.C./P.P.D.) " (Feb. 7, 2001). <[http://www.db.idpproject.org/Sites/idpSurvey.nsf/27839E567C5D3577C1256D4E0041150F/\\$file/TOR+CPC+PPD.pdf](http://www.db.idpproject.org/Sites/idpSurvey.nsf/27839E567C5D3577C1256D4E0041150F/$file/TOR+CPC+PPD.pdf)>. 29 Mei 2009.

"The Guiding Principles In National Legislation and Policy Documents". < [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/153DD5A52A9DE170C12571150046CA35/\\$file/GP%20module%20handout%20GP%20in%20national%20legislation.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/153DD5A52A9DE170C12571150046CA35/$file/GP%20module%20handout%20GP%20in%20national%20legislation.pdf) >. 24 Mei 2009.

Putusan

Barcelona Traction, Light & Power Co., Ltd. (New Application) (Belg. V. Spain).

1970 I.C.J. 4 (Pebruari 5).

Case of Mapiripan Massacre v. Columbia (7 March 2005) Inter-AmCtHR (ser C)

No 122.

Corfu Channel (U.K. v. Alb.). 1949 I.C.J. 4, 35 (Apr. 9)

Dogan and Others v. Turkey. ECtHR Decision No: 2005/9329. 22 August 2005.

Resmi Gazete. no. 25937.

Isayeva v. Russia (24 Feb. 2005) ECtHR App No 57950/00.

Kolombia (c). República de Colombia. Corte Constitucional (Sala Sexta de

revisión). Sentencia T-327/01 (26 Maret 2001). <[http://](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1315.pdf)

www.acnur.org/biblioteca/pdf/1315.pdf>. 24 Mei 2009.

Malawi Association and Others v. Mauritania (2000) AHRLR 1

Military and Paramilitary Activities; (Nicar. v. U.S.). 1986 I.C.J. 14, 108 (June

27) [Nicaragua Case].

North Sea Continental Shelf Cases (F.R.G. v. Den., F.R.G. v. Neth.). 1969 I.C.J.

3, 44 (Feb. 20).

S.S. "Lotus" (Fr. v. Turk.). 1927 P.C.I.J. (ser. A) No. 10 (Sept. 7)

Guiding Principles on Internal Displacement

Foreword to the Guiding Principles
by Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs
Mr. Sergio Vieira de Mello

The humanitarian community is increasingly aware of the crisis of internal displacement which affects over 20 million people worldwide. While responsibility for the protection of IDPs rests first and foremost with national governments and local authorities, it is important for the international community to see how best it can contribute to enhancing the protection of IDPs in conflict and crisis situations. We must also design humanitarian assistance in such a way that it will promote the protection of IDPs.

Within the United Nations system, significant steps have been taken to enhance an effective and timely response to the needs of internally displaced persons (IDPs). The Inter-Agency Standing Committee (IASC) has entrusted me with the responsibility to act as Focal Point within the UN system for issues relating to the internally displaced. In discharging this mandate, I am committed to enhancing the capacity of the United Nations as a whole to respond to situations of internal displacement as well as to promoting strong coordination and a clearer division of institutional responsibilities and adequate support to operational agencies.

In this context, I welcome the issuance by the Secretary-General's Special Representative on IDPs of the Guiding Principles on Internal Displacement. These Principles, which are based upon existing international humanitarian law and human rights instruments, are to serve as an international standard to guide governments as well as international humanitarian and development agencies in providing assistance and protection to IDPs.

The IASC fully supports the Guiding Principles and has encouraged its members to share them with their Executive Boards and with their staff, especially those in the field, in order to ensure that the Principles are applied in their activities on behalf of internally displaced persons.

I believe that the Guiding Principles can play a significant role in raising awareness of the needs of IDPs, mobilizing support within the humanitarian community and helping field colleagues to find solutions when confronted with the protection and assistance needs of the internally displaced. The Principles will also assist governments in providing for the security and well-being of their displaced populations.

I hope that each of you will work to ensure the widest possible dissemination and application of the Guiding Principles, in order to achieve the much needed improvement in the status and treatment of internally displaced persons.

Introductory Note
by the Representative of the Secretary-General
on Internally Displaced Persons
Mr. Francis M. Deng

The international community is confronted with the monumental task of ensuring protection for

persons forcibly uprooted from their homes by violent conflicts, gross violations of human rights and other traumatic events, but who remain within the borders of their own countries. Nearly always they suffer from severe deprivation, hardship and discrimination. It is to meet this challenge that the Guiding Principles on Internal Displacement were developed.

The Principles identify the rights and guarantees relevant to the protection of the internally displaced in all phases of displacement. They provide protection against arbitrary displacement, offer a basis for protection and assistance during displacement, and set forth guarantees for safe return, resettlement and reintegration. Although they do not constitute a binding instrument, these Principles reflect and are consistent with international human rights and humanitarian law and analogous refugee law.

The Principles were developed over several years pursuant to the mandate given to me in 1992 by the Commission on Human Rights and reinforced by subsequent resolutions of both the Commission and the General Assembly. Initially I was asked to study the causes and consequences of internal displacement, the status of the internally displaced in international law, the extent to which their needs are being addressed under current institutional arrangements, and ways to improve protection and assistance for them.

Accordingly, developing needed legal and institutional frameworks for the internally displaced and undertaking country missions to engage Governments and others in a dialogue on their behalf have been the main activities of my mandate. In collaboration with a team of international legal experts, I examined the extent to which internally displaced persons receive adequate coverage under international law and produced a "Compilation and Analysis of Legal Norms" (E/CN.4/1996/52/Add.2). The study found that while existing law provides substantial coverage for the internally displaced, there are significant areas in which it fails to provide an adequate basis for their protection and assistance. Subsequently, the Commission and the General Assembly requested me to prepare an appropriate normative framework for the internally displaced. This led to the drafting of the Guiding Principles which both restate existing norms and seek to clarify grey areas and fill in the gaps.

After I presented the Guiding Principles to the Commission in 1998, the Commission adopted a resolution taking note of the Guiding Principles and of my stated intention as the Representative of the Secretary-General to use them in my ongoing dialogue with Governments and all those whose mandates and activities relate to the needs of the internally displaced. The Commission also took note of the decision of the Inter-Agency Standing Committee, which had welcomed the Principles and encouraged its members to share them with their Executive Boards and staff, especially in the field, and to apply them in their activities on behalf of the internally displaced.

The Guiding Principles should provide valuable practical guidance to Governments, other competent authorities, intergovernmental organizations and NGOs in their work with internally displaced persons. It is my hope that they will be widely circulated and given practical application in the field.

Guiding Principles on Internal Displacement

Introduction - Scope and Purpose

1. These Guiding Principles address the specific needs of internally displaced persons worldwide. They identify rights and guarantees relevant to the protection of persons from forced displacement and to their protection and assistance during displacement as well as during return or resettlement and reintegration.
2. For the purposes of these Principles, internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in

particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border.

3. These Principles reflect and are consistent with international human rights law and international humanitarian law. They provide guidance to:

- (a) The Representative of the Secretary-General on internally displaced persons in carrying out his mandate;
- (b) States when faced with the phenomenon of internal displacement;
- (c) All other authorities, groups and persons in their relations with internally displaced persons; and
- (d) Intergovernmental and non-governmental organizations when addressing internal displacement.

4. These Guiding Principles should be disseminated and applied as widely as possible.

Section I. General Principles

Principle 1

1. Internally displaced persons shall enjoy, in full equality, the same rights and freedoms under international and domestic law as do other persons in their country. They shall not be discriminated against in the enjoyment of any rights and freedoms on the ground that they are internally displaced.
2. These Principles are without prejudice to individual criminal responsibility under international law, in particular relating to genocide, crimes against humanity and war crimes.

Principle 2

1. These Principles shall be observed by all authorities, groups and persons irrespective of their legal status and applied without any adverse distinction. The observance of these Principles shall not affect the legal status of any authorities, groups or persons involved.
2. These Principles shall not be interpreted as restricting, modifying or impairing the provisions of any international human rights or international humanitarian law instrument or rights granted to persons under domestic law. In particular, these Principles are without prejudice to the right to seek and enjoy asylum in other countries.

Principle 3

1. National authorities have the primary duty and responsibility to provide protection and humanitarian assistance to internally displaced persons within their jurisdiction.
2. Internally displaced persons have the right to request and to receive protection and humanitarian assistance from these authorities. They shall not be persecuted or punished for making such a request.

Principle 4

1. These Principles shall be applied without discrimination of any kind, such as race, colour, sex, language, religion or belief, political or other opinion, national, ethnic or social origin, legal or social status, age, disability, property, birth, or on any other similar criteria.
2. Certain internally displaced persons, such as children, especially unaccompanied minors, expectant mothers, mothers with young children, female heads of household, persons with disabilities and elderly persons, shall be entitled to protection and assistance required by their condition and to treatment which takes into account their special needs.

Section II. Principles Relating to Protection From Displacement

Principle 5

All authorities and international actors shall respect and ensure respect for their obligations under international law, including human rights and humanitarian law, in all circumstances, so as to prevent and avoid conditions that might lead to displacement of persons.

Principle 6

1. Every human being shall have the right to be protected against being arbitrarily displaced from his or her home or place of habitual residence.
2. The prohibition of arbitrary displacement includes displacement:
 - (a) When it is based on policies of apartheid, "ethnic cleansing" or similar practices aimed at/or resulting in altering the ethnic, religious or racial composition of the affected population;
 - (b) In situations of armed conflict, unless the security of the civilians involved or imperative military reasons so demand;
 - (c) In cases of large-scale development projects, which are not justified by compelling and overriding public interests;
 - (d) In cases of disasters, unless the safety and health of those affected requires their evacuation; and
 - (e) When it is used as a collective punishment.
3. Displacement shall last no longer than required by the circumstances.

Principle 7

1. Prior to any decision requiring the displacement of persons, the authorities concerned shall ensure that all feasible alternatives are explored in order to avoid displacement altogether. Where no alternatives exist, all measures shall be taken to minimize displacement and its adverse effects.
2. The authorities undertaking such displacement shall ensure, to the greatest practicable extent, that proper accommodation is provided to the displaced persons, that such displacements are effected in satisfactory conditions of safety, nutrition, health and hygiene, and that members of the same family are not separated.
3. If displacement occurs in situations other than during the emergency stages of armed conflicts and disasters, the following guarantees shall be complied with:

- (a) A specific decision shall be taken by a State authority empowered by law to order such measures;
- (b) Adequate measures shall be taken to guarantee to those to be displaced full information on the reasons and procedures for their displacement and, where applicable, on compensation and relocation;
- (c) The free and informed consent of those to be displaced shall be sought;
- (d) The authorities concerned shall endeavour to involve those affected, particularly women, in the planning and management of their relocation;
- (e) Law enforcement measures, where required, shall be carried out by competent legal authorities; and
- (f) The right to an effective remedy, including the review of such decisions by appropriate judicial authorities, shall be respected.

Principle 8

Displacement shall not be carried out in a manner that violates the rights to life, dignity, liberty and security of those affected.

Principle 9

States are under a particular obligation to protect against the displacement of indigenous peoples, minorities, peasants, pastoralists and other groups with a special dependency on and attachment to their lands.

Section III. Principles Relating to Protection During Displacement

Principle 10

1. Every human being has the inherent right to life which shall be protected by law. No one shall be arbitrarily deprived of his or her life. Internally displaced persons shall be protected in particular against:

- (a) Genocide;
- (b) Murder;
- (c) Summary or arbitrary executions; and
- (d) Enforced disappearances, including abduction or unacknowledged detention, threatening or resulting in death.

Threats and incitement to commit any of the foregoing acts shall be prohibited.

2. Attacks or other acts of violence against internally displaced persons who do not or no longer participate in hostilities are prohibited in all circumstances. Internally displaced persons shall be protected, in particular, against:

- (a) Direct or indiscriminate attacks or other acts of violence, including the creation of areas

wherein attacks on civilians are permitted;

(b) Starvation as a method of combat;

(c) Their use to shield military objectives from attack or to shield, favour or impede military operations;

(d) Attacks against their camps or settlements; and

(e) The use of anti-personnel landmines.

Principle 11

1. Every human being has the right to dignity and physical, mental and moral integrity.

2. Internally displaced persons, whether or not their liberty has been restricted, shall be protected in particular against:

(a) Rape, mutilation, torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, and other outrages upon personal dignity, such as acts of gender-specific violence, forced prostitution and any form of indecent assault;

(b) Slavery or any contemporary form of slavery, such as sale into marriage, sexual exploitation, or forced labour of children; and

(c) Acts of violence intended to spread terror among internally displaced persons.

Threats and incitement to commit any of the foregoing acts shall be prohibited.

Principle 12

1. Every human being has the right to liberty and security of person. No one shall be subjected to arbitrary arrest or detention.

2. To give effect to this right for internally displaced persons, they shall not be interned in or confined to a camp. If in exceptional circumstances such internment or confinement is absolutely necessary, it shall not last longer than required by the circumstances.

3. Internally displaced persons shall be protected from discriminatory arrest and detention as a result of their displacement.

4. In no case shall internally displaced persons be taken hostage.

Principle 13

1. In no circumstances shall displaced children be recruited nor be required or permitted to take part in hostilities.

2. Internally displaced persons shall be protected against discriminatory practices of recruitment into any armed forces or groups as a result of their displacement. In particular any cruel, inhuman or degrading practices that compel compliance or punish non-compliance with recruitment are prohibited in all circumstances.

Principle 14

1. Every internally displaced person has the right to liberty of movement and freedom to choose his or her residence.
2. In particular, internally displaced persons have the right to move freely in and out of camps or other settlements.

Principle 15

Internally displaced persons have:

- (a) The right to seek safety in another part of the country;
- (b) The right to leave their country;
- (c) The right to seek asylum in another country; and
- (d) The right to be protected against forcible return to or resettlement in any place where their life, safety, liberty and/or health would be at risk.

Principle 16

1. All internally displaced persons have the right to know the fate and whereabouts of missing relatives.
2. The authorities concerned shall endeavour to establish the fate and whereabouts of internally displaced persons reported missing, and cooperate with relevant international organizations engaged in this task. They shall inform the next of kin on the progress of the investigation and notify them of any result.
3. The authorities concerned shall endeavour to collect and identify the mortal remains of those deceased, prevent their despoliation or mutilation, and facilitate the return of those remains to the next of kin or dispose of them respectfully.
4. Grave sites of internally displaced persons should be protected and respected in all circumstances. Internally displaced persons should have the right of access to the grave sites of their deceased relatives.

Principle 17

1. Every human being has the right to respect of his or her family life.
2. To give effect to this right for internally displaced persons, family members who wish to remain together shall be allowed to do so.
3. Families which are separated by displacement should be reunited as quickly as possible. All appropriate steps shall be taken to expedite the reunion of such families, particularly when children are involved. The responsible authorities shall facilitate inquiries made by family members and encourage and cooperate with the work of humanitarian organizations engaged in the task of family reunification.
4. Members of internally displaced families whose personal liberty has been restricted by internment

or confinement in camps shall have the right to remain together.

Principle 18

1. All internally displaced persons have the right to an adequate standard of living.
2. At the minimum, regardless of the circumstances, and without discrimination, competent authorities shall provide internally displaced persons with and ensure safe access to:
 - (a) Essential food and potable water;
 - (b) Basic shelter and housing;
 - (c) Appropriate clothing; and
 - (d) Essential medical services and sanitation.
3. Special efforts should be made to ensure the full participation of women in the planning and distribution of these basic supplies.

Principle 19

1. All wounded and sick internally displaced persons as well as those with disabilities shall receive to the fullest extent practicable and with the least possible delay, the medical care and attention they require, without distinction on any grounds other than medical ones. When necessary, internally displaced persons shall have access to psychological and social services.
2. Special attention should be paid to the health needs of women, including access to female health care providers and services, such as reproductive health care, as well as appropriate counselling for victims of sexual and other abuses.
3. Special attention should also be given to the prevention of contagious and infectious diseases, including AIDS, among internally displaced persons.

Principle 20

1. Every human being has the right to recognition everywhere as a person before the law.
2. To give effect to this right for internally displaced persons, the authorities concerned shall issue to them all documents necessary for the enjoyment and exercise of their legal rights, such as passports, personal identification documents, birth certificates and marriage certificates. In particular, the authorities shall facilitate the issuance of new documents or the replacement of documents lost in the course of displacement, without imposing unreasonable conditions, such as requiring the return to one's area of habitual residence in order to obtain these or other required documents.
3. Women and men shall have equal rights to obtain such necessary documents and shall have the right to have such documentation issued in their own names.

Principle 21

1. No one shall be arbitrarily deprived of property and possessions.
2. The property and possessions of internally displaced persons shall in all circumstances be

protected, in particular, against the following acts:

- (a) Pillage;
- (b) Direct or indiscriminate attacks or other acts of violence;
- (c) Being used to shield military operations or objectives;
- (d) Being made the object of reprisal; and
- (e) Being destroyed or appropriated as a form of collective punishment.

3. Property and possessions left behind by internally displaced persons should be protected against destruction and arbitrary and illegal appropriation, occupation or use.

Principle 22

1. Internally displaced persons, whether or not they are living in camps, shall not be discriminated against as a result of their displacement in the enjoyment of the following rights:

- (a) The rights to freedom of thought, conscience, religion or belief, opinion and expression;
- (b) The right to seek freely opportunities for employment and to participate in economic activities;
- (c) The right to associate freely and participate equally in community affairs;
- (d) The right to vote and to participate in governmental and public affairs, including the right to have access to the means necessary to exercise this right; and
- (e) The right to communicate in a language they understand.

Principle 23

1. Every human being has the right to education.

2. To give effect to this right for internally displaced persons, the authorities concerned shall ensure that such persons, in particular displaced children, receive education which shall be free and compulsory at the primary level. Education should respect their cultural identity, language and religion.

3. Special efforts should be made to ensure the full and equal participation of women and girls in educational programmes.

4. Education and training facilities shall be made available to internally displaced persons, in particular adolescents and women, whether or not living in camps, as soon as conditions permit.

Section IV. Principles Relating to Humanitarian Assistance

Principle 24

1. All humanitarian assistance shall be carried out in accordance with the principles of humanity and impartiality and without discrimination.

2. Humanitarian assistance to internally displaced persons shall not be diverted, in particular for political or military reasons.

Principle 25

1. The primary duty and responsibility for providing humanitarian assistance to internally displaced persons lies with national authorities.
2. International humanitarian organizations and other appropriate actors have the right to offer their services in support of the internally displaced. Such an offer shall not be regarded as an unfriendly act or an interference in a State's internal affairs and shall be considered in good faith. Consent thereto shall not be arbitrarily withheld, particularly when authorities concerned are unable or unwilling to provide the required humanitarian assistance.
3. All authorities concerned shall grant and facilitate the free passage of humanitarian assistance and grant persons engaged in the provision of such assistance rapid and unimpeded access to the internally displaced.

Principle 26

Persons engaged in humanitarian assistance, their transport and supplies shall be respected and protected. They shall not be the object of attack or other acts of violence.

Principle 27

1. International humanitarian organizations and other appropriate actors when providing assistance should give due regard to the protection needs and human rights of internally displaced persons and take appropriate measures in this regard. In so doing, these organizations and actors should respect relevant international standards and codes of conduct.
2. The preceding paragraph is without prejudice to the protection responsibilities of international organizations mandated for this purpose, whose services may be offered or requested by States.

Section V. Principles Relating to Return, Resettlement and Reintegration

Principle 28

1. Competent authorities have the primary duty and responsibility to establish conditions, as well as provide the means, which allow internally displaced persons to return voluntarily, in safety and with dignity, to their homes or places of habitual residence, or to resettle voluntarily in another part of the country. Such authorities shall endeavour to facilitate the reintegration of returned or resettled internally displaced persons.
2. Special efforts should be made to ensure the full participation of internally displaced persons in the planning and management of their return or resettlement and reintegration.

Principle 29

1. Internally displaced persons who have returned to their homes or places of habitual residence or who have resettled in another part of the country shall not be discriminated against as a result of their having been displaced. They shall have the right to participate fully and equally in public affairs at all levels and have equal access to public services.
2. Competent authorities have the duty and responsibility to assist returned and/or resettled internally

displaced persons to recover, to the extent possible, their property and possessions which they left behind or were dispossessed of upon their displacement. When recovery of such property and possessions is not possible, competent authorities shall provide or assist these persons in obtaining appropriate compensation or another form of just reparation.

Principle 30

All authorities concerned shall grant and facilitate for international humanitarian organizations and other appropriate actors, in the exercise of their respective mandates, rapid and unimpeded access to internally displaced persons to assist in their return or resettlement and reintegration.

[Non-frame version](#)

[OCHA-Online Homepage](#)