

GUIDING PRINCIPLES ON DISPLACEMENT: INSTITUTIONALISASI NILAI-NILAI KEMANUSIAAN DALAM INSTRUMEN INTERNASIONAL

Sigit Riyanto*

Abstract

This paper examined the process and prospect of the institutionalization of humanitarian values in the international instrument adopted by the United Nations in 1998. As a matter of fact, since the adoption by the United Nations in 1998, this instrument has been disseminated widely and, has been used by various international organisations (both UN Agencies and non UN Agencies), regional organisations, state and non-state entities as guidance in dealing with the internal displacement crisis. Some states even incorporated the principles embodied in this instrument into their national legislation. It has to be noted that The Guiding Principles on Internal Displacement clarify any grey areas that might exist, and address the gaps identified in the existing international legal system. Accordingly, this instrument should be treated as common platform for international community in the effort of protecting and assisting internally displaced persons throughout the world.

Kata kunci: *guiding principles, internal displacement, pengungsi internal, Prinsip-Prinsip Panduan*

A. Pendahuluan

Pada tahun 1992, Dr. Francis M Deng, Wakil Sekretaris Jenderal PBB (*Representative of the Secretary-General*) diberi mandat oleh the U.N. Commission on Human Rights untuk melakukan kajian tentang krisis global yang berkaitan dengan pengungsi internal. Sejak awal, Wakil Sekretaris Jenderal PBB mengakui bahwa tidak seperti halnya dengan persoalan pengungsi internasional yang memperoleh perlindungan interna-

sional berdasarkan Konvensi Jenewa 1951 (*Geneva Convention relating to the Status of Refugees of 1951*) dan Protokol New York (*New York Additional Protocol Relating to the Status of Refugee of 1967*), tidak ada konvensi atau perjanjian internasional yang secara khusus mengatur masalah pengungsi internal.¹

Setelah menerima *Compilation and Analysis of Legal Norms*, yang merupakan kajian dari Wakil Sekjen PBB bekerjasama

* Dosen Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

¹ Lihat misalnya, Patrick L. Schmidt, *The Process and Prospect for the U.N. Guiding Principles on Internal Displacement to Become Customary International Law: A Preliminary Assessment*, dalam : *Georgetown Journal of International Law*, Spring, 2004 .Hal. 483-484; Bandingkan juga dengan M. Rafiqul Islam, *The Sudanese Darfur Crisis and Internally Displaced Persons in International Law: The Least Protection for the Most Vulnerable*, in: *International Journal of Refugee Law*, June, 2006, hlm . 354.

dengan para pakar hukum, *the UN Commission on Human Rights and the General Assembly* meminta Wakil Sekjen PBB Dr. Francis M Deng mengembangkan suatu kerangka yang tepat untuk memberikan perlindungan kepada pengungsi internal. Pada saat itu kerangka yang dikembangkan ini tidak disebut sebagai suatu instrumen yang bersifat legal. Akhirnya, seperangkat panduan yang tidak mengikat (*a set of non-binding guidelines*) yang didasarkan pada prinsip-prinsip hukum internasional yang ada dapat dirumuskan oleh Wakil Sekjen PBB ini. Setelah dilakukan kajian menyeluruh dan konsultasi dengan para pakar hukum, wakil dari organisasi-organisasi antar pemerintah dan organisasi non pemerintah, pada tahun 1998 Wakil Sekjen PBB menyampaikan kepada *the U.N. Commission on Human Rights* suatu dokumen *The Guiding Principles on Internal Displacement* atau Prinsip-Prinsip Panduan Tentang Pengungsi Internal.

Dilihat dari segi bentuk formalnya, *The Guiding Principles on Internal Displacement* ini belum dapat dikategorikan sebagai instrumen yang memiliki kekuatan mengikat secara hukum (*legally binding*). *The Guiding Principles on Internal Displacement* atau Prinsip-Prinsip Panduan bukan suatu instrumen yang dapat dikategorikan sebagai konvensi atau perjanjian internasional.² Akan tetapi, jika dicermati isinya, instrumen ini dirumuskan berdasarkan prinsip-prinsip yang sudah ada di dalam hukum hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional. Apa yang dirumuskan di dalam *The Guiding*

Principles on Internal Displacement atau Prinsip-Prinsip Panduan Tentang Pengungsi Internal ini mencerminkan dan konsisten dengan prinsip-prinsip hukum hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional. Dokumen yang disepakati dan diterima oleh *the U.N. Commission on Human Rights* ini mengkompilasi dan menegaskan prinsip-prinsip yang relevan bagi keberadaan pengungsi internal di seluruh penjuru dunia. Dalam perkembangan berikutnya, instrumen yang diterima PBB pada tahun 1998 ini telah disebarluaskan dan mendapat pengakuan dari badan-badan internasional di dalam PBB maupun di luar PBB, negara-negara maupun *non state actors* lainnya sebagai kerangka acuan dalam menangani krisis kemanusiaan berkaitan dengan keberadaan pengungsi internal.

Berdasarkan pertimbangan sebagaimana diuraikan di atas tulisan ini dimaksudkan untuk menelaah bagaimana proses institusionalisasi nilai-nilai kemanusiaan ke dalam instrumen internasional yang berupa *The Guiding Principles on Internal Displacement* sebagai kerangka normatif yang sah dalam mengelola permasalahan pengungsi internal.

B. Pengungsi Internal Sebagai Masalah HAM

Dari waktu ke waktu, ada banyak orang yang terpaksa meninggalkan tempat di mana mereka biasanya tinggal dan mencari perlindungan ke tempat lain. Mereka yang terpaksa meninggalkan tempat tinggal asalnya

² Pengertian tentang Perjanjian Internasional dapat dilihat misalnya dalam : *The 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* dan *the Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations 1986*.

dan mencari perlindungan di tempat lain ini sebagian berhasil meninggalkan wilayah negaranya dan sebagian tetap berada di wilayah negaranya. Mereka yang berhasil melewati batas-batas teritorial internasional dapat memanfaatkan instrumen hukum pengungsi internasional, sehingga mereka berhak memperoleh perlindungan internasional sebagai pencari suaka ataupun pengungsi internasional. Sementara mereka yang tetap berada di wilayah negara asalnya tidak tercakup dalam skema perlindungan internasional yang disediakan oleh instrumen internasional tentang hukum pengungsi. Mereka inilah yang disebut sebagai pengungsi internal.³

Pada umumnya alasan yang mendasari mengapa pengungsi internal terpaksa harus meninggalkan tempat tinggalnya adalah konflik bersenjata, pelanggaran hak asasi manusia yang meluas, bencana alam atau bencana buatan manusia. Pengungsi internal menghadapi tingkat kematian yang tinggi dan berada dalam situasi yang sangat sulit karena harus berhadapan dengan resiko seperti serangan fisik, penculikan, pelecehan, terusir dari permukiman yang layak, dan kurangnya akses kesehatan serta makanan. Lebih parah lagi sebagian terbesar dari pengungsi inter-

nal adalah wanita dan anak-anak.⁴

Ciri khas dari pengungsi internal adalah adanya perpindahan secara paksa atau mereka harus meninggalkan tempat asalnya secara tidak suka rela tetapi masih berada dalam batas-batas teritorial suatu negara. Alasan perpindahan mungkin beranekaragam, termasuk adanya konflik bersenjata di wilayah negara yang bersangkutan, terjadinya tindakan kekerasan yang meluas, pelanggaran hak-hak asasi manusia, bencana alam atau bencana buatan manusia. Orang-orang yang berpindah secara sukarela dari satu tempat ke tempat lain karena alasan ekonomi, sosial atau budaya tidak termasuk dalam kategori pengungsi internal.⁵ Sebaliknya, mereka yang dipaksa meninggalkan kampung halamannya atau harus melarikan diri akibat konflik, pelanggaran hak asasi manusia, dan bencana alam atau bencana buatan manusia layak dikategorikan sebagai pengungsi internal. Dalam kasus-kasus tertentu, pengungsian internal dapat terjadi karena perpaduan antara faktor-faktor keterpaksaan dan ekonomi. Misalnya, kelompok-kelompok minoritas etnik dan agama dapat menjadi korban kebijakan-kebijakan represif suatu pemerintah yang menghalangi pembangunan ekonomi di daerah asal

³ Dalam dokumen –dokumen yang diterima oleh PBB Pengungsi Internal menunjuk pada pengertian berikut ini : *“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.”* Lihat: Francis M Dengs, 1998, *“The guiding principles on internal displacement”*, E/CN.4/1998/53/Add.1, February 11. New York, NY: United Nations., New York: United Nation.

⁴ Lihat misalnya: *Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*, by Francis M. Deng, Submitted Pursuant to Commission on Human Rights Resolution 2002/56: *Specific Groups and Individuals, Mass Exoduses and Displaced Persons*, U.N. ESCOR, Commission on Human Rights, 59th Session., Provisional Agenda Item 14(c), ¶ 4, U.N. Doc. E/CN.4/2003/86 (2003).

⁵ UN OCHA: (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), 2002, *Guiding Principles on Internal Displacement*.

mereka. Demikian juga orang-orang yang merasa terpaksa pindah sebagai akibat dari pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan secara sistematis, mereka masuk dalam kategori pengungsi internal.

Persoalan pengungsi internal atau yang sering juga disebut dengan *internally displaced persons* (IDPs)⁶, telah lama ada dan mungkin telah setua usia negara sebagai suatu entitas dengan batas-batas wilayahnya. Persoalan pengungsi internal ini tampak makin rumit karena secara faktual jumlahnya jauh lebih besar daripada jumlah pengungsi internasional⁷, dan mereka seringkali lebih menderita daripada pengungsi internasional. Berdasarkan data yang dipublikasikan oleh UNHCR, jumlah pengungsi internal di seluruh dunia adalah mencapai 25 juta orang, sementara pengungsi internasional berjumlah 9.236.600 orang⁸. Meskipun secara praktis pembedaan antara pengungsi (internasional) dengan pengungsi internal telah menjadi semakin kabur, sebagaimana ditunjukkan dalam krisis kemanusiaan yang terjadi di wilayah Afrika, Amerika Latin, Afghanistan, Irak, Kosovo, dan Timor Timur, pengungsi

internal masih belum memperoleh bantuan dan perlindungan secara sistematis berdasarkan perjanjian internasional atau oleh Organisasi Internasional⁹.

Secara faktual dalam beberapa tahun terakhir, masalah pengungsi internal telah menjelma menjadi salah satu masalah yang rumit yang melibatkan aspek-aspek kemanusiaan, politik, keamanan, dan hak asasi manusia yang sangat memprihatinkan yang harus dihadapi masyarakat internasional.¹⁰ Pengungsi internal jelas memerlukan perlindungan untuk menjamin hak-hak mereka. Ada langkah-langkah *ad hoc* yang telah dilakukan oleh masyarakat internasional melalui organisasi internasional yang relevan untuk membantu dan mengelola masalah pengungsi internal ini. Namun demikian, pendekatan semacam itu tampaknya belum memadai dibandingkan dengan kompleksitas masalah yang menyertai keberadaan pengungsi internal. Konsep kedaulatan negara dan yurisdiksi domestik seringkali menjadi kendala bagi upaya-upaya sistematis untuk memberikan perlindungan hak-hak asasi pengungsi internal. Secara formal pengungsi

⁶ Istilah *Internally Displaced Persons* (IDPs) digunakan terutama dalam kaitannya untuk membedakan dengan istilah Pengungsi yang diatur berdasarkan instrumen hukum internasional : *The Geneva Convention Relating to the Status of Refugee of 1951* dan *New York Additional Protocol Relating to the Status of Refugee of 1967*. Selanjutnya dalam tulisan ini akan digunakan istilah Pengungsi Internal sebagai padanan istilah *Internally Displaced Person* (IDPs).

⁷ Istilah pengungsi internasional di sini dimaksudkan kepada pengungsi yang diatur berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam hukum internasional

⁸ Dari waktu ke waktu jumlah ini dapat berubah. Berdasarkan estimasi UNHCR, pengungsi internal ini tersebar di berbagai wilayah dunia yakni: Algeria, Ivory Coast, DR Congo, Uganda, Sudan, Angola, Kenya, Somalia, Zimbabwe, Turkey, Lebanon, Azerbaijan, Federasi Rusia, Iraq, Bangladesh, India, Myanmar, Srilanka, Indonesia dan Colombia. Lihat UHCR, 2005 , *Internally Displaced Persons: Questions & Answers*; Lihat juga UNHCR, 2005, *Refugees by Numbers*. Geneva: UNHCR. Lihat juga, Jim Lobe, *Internally Displaced Persons Now Outnumber Refugees Two to One*, Published by : OneWorld.net , Monday 23 September 2002.

⁹ Luke T. Lee, 2002, *The Refugee Convention and Internally Displaced Persons*, in *The International Journal of Refugee Law* Vol. 13 No. 3, Oxford : Oxford University Press. hlm. 363.

¹⁰ Roberta Cohen, *Internal Displacement in Asia* , *Background Report for the Conference on Internal Displacement in Asia* , Bangkok, Thailand, February 22-24, 2000.

internal masih berada dalam perlindungan otoritas nasional dari negaranya, meskipun otoritas nasional yang bersangkutan mungkin tidak mampu (*unable*) atau sengaja tidak melindungi mereka.

Pelanggaran hak asasi para pengungsi internal dapat saja terjadi sejak sebelum mereka pergi dari tempat asalnya, selama berada dalam pengungsian, bahkan ketika mereka sudah kembali lagi ke tempat asalnya¹¹. Para pengungsi internal seringkali terpaksa pergi meninggalkan tempat asal dan lingkungan di mana mereka biasanya bermukim. Mereka dihadapkan pada situasi di mana sistem dan organisasi sosial yang menjadi kerangka kehidupan kemasyarakatannya mungkin telah dirusak atau hancur dan tidak berfungsi. Para pengungsi internal bahkan sangat mungkin mengalami tekanan psikologis dan pengalaman-pengalaman yang traumatis. Mereka telah kehilangan pekerjaan dan sumber penghidupan yang layak. Sekolah tempat di mana anak-anak mengikuti dan menikmati pendidikan tidak berfungsi lagi atau rusak sama sekali. Sebagian dari mereka mungkin telah kehilangan dokumen-dokumen penting termasuk bukti identitas. Tidak ada lembaga internasional yang secara khusus bertanggungjawab untuk melindungi dan memberikan bantuan kepadanya.

Dewasa ini, di wilayah-wilayah tertentu persoalan pengungsi baik pengungsi internal maupun pengungsi internasional

bukan semata-mata masalah kemanusiaan saja. Sering kali pengusiran atau pengungsian secara paksa, merupakan strategi dari pemerintah dan kelompok-kelompok milisi yang sedang melakukan perang atau konflik bersenjata. Keberadaan pengungsi internal dan situasi yang melingkupi mereka sangat erat kaitannya dan tali-temali dengan dinamika politik domestik dan regional.¹²

C. Respon Masyarakat Internasional Terhadap Masalah Pengungsi Internal

Pada awalnya masyarakat internasional enggan untuk melakukan intervensi terhadap masalah yang berkaitan dengan keberadaan pengungsi internal, karena persoalan semacam ini dianggap sebagai masalah internal suatu negara sebagai suatu entitas yang kedaulatannya diakui oleh hukum internasional. Persoalan pengungsi internal dianggap sebagai masalah yang berada dalam ranah kedaulatan nasional suatu negara dan tidak memerlukan perhatian dan bantuan negara lain atau masyarakat internasional pada umumnya. Namun demikian, sejak dekade terakhir abad ke dua puluh, kita menyaksikan gejala dimana peranan masyarakat internasional dalam memberikan perlindungan hak asasi manusia tampak lebih asertif. Sebagai dampak dari gejala tersebut, keberadaan pengungsi internal juga menjadi persoalan yang mengundang

¹¹ Joan Fitzpatrick, *Human Rights Protection for Refugees, Asylum-seekers, and Internally Displaced persons: A Guide to International Mechanism*, Trans-national Publisher, Inc : Ardsley New York. hlm. 5.

¹² Elizabeth Ferris, *Peace the Only Solution to Displaced People's Needs*, The Brooking Institution, Brookings-Bern Project on Internal Displacement ; June 29, 2007 , dapat dilihat di : <http://www.brookings.edu/articles>. (diakses 11 Desember 2007).

kepedulian masyarakat internasional¹³.

Dalam banyak kasus berkaitan dengan pengungsi internal, pemerintah nasional seringkali tidak memberikan perhatian yang semestinya terhadap kebutuhan-kebutuhan mereka, bahkan mengabaikan kesulitan-kesulitan yang dihadapi mereka yang berposisi sebagai pengungsi internal. Dalam kasus-kasus tertentu, otoritas nasional tidak memiliki kapasitas yang memadai dan sangat diperlukan untuk menangani pengungsi internal atau secara sengaja menolak memberikan bantuan yang sangat dibutuhkan oleh pengungsi internal. Lebih celaka lagi, dalam konflik bersenjata internal yang mencabik-cabik suatu negara karena dalih ras, agama, demarkasi bahasa dan lain-lainnya, otoritas nasional dari negara yang bersangkutan sering kali menilai pengungsi internal sebagai 'lawan', bukan sebagai warga negara yang harus dilindungi dan dibantu.¹⁴

Tanggung jawab utama dalam menangani persoalan yang berkaitan dengan pengungsi internal berada pada otoritas nasional dimana pengungsi internal itu berada. Mencermati situasi yang dihadapi oleh mereka yang terpaksa menjadi pengungsi di negerinya sendiri, sangat wajar jika mereka memiliki kebutuhan-kebutuhan yang sangat spesifik. Akan tetapi ketika persoalan pengungsi internal ini dihadapkan pada ketidakmampuan negara dan kelemahan sistemik yang dimiliki oleh otoritas nasional dalam mengelola dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia

yang paling mendasar, organisasi internasional yang bergerak dalam masalah kemanusiaan dan pembangunan seharusnya dapat menawarkan bantuannya. Bantuan dari masyarakat internasional melalui organisasi internasional kemanusiaan dan pembangunan, diberikan dalam rangka menjamin perlindungan terhadap hak-hak asasi pengungsi internal yang terabaikan oleh otoritas nasional negaranya. Pada kenyataannya, krisis global berkaitan dengan keberadaan pengungsi internal memerlukan usaha bersama dari pemerintah, organisasi internasional, lembaga swadaya masyarakat, dan aktor-aktor lainnya untuk memberikan bantuan dan mengelola persoalan pengungsi internal di seluruh dunia. Mempertimbangkan lingkup dan besaran masalah yang berkaitan dengan persoalan pengungsi internal, struktur masyarakat internasional dewasa ini, serta para aktor yang dapat terlibat di dalamnya, bantuan masyarakat internasional tersebut harus dilaksanakan secara kolaboratif dan berfokus pada kepentingan terbaik (*the best interests*) dari pengungsi internal.

D. Prinsip-Prinsip Panduan Tentang Pengungsi Internal 1998: Isi Pokok dan Tujuan Utamanya

Pada tahun 1998, *the U.N. Commission on Human Rights* menerima suatu dokumen *The Guiding Principles on Internal Displacement* atau Prinsip-Prinsip Panduan Tentang Pengungsi Internal. Dokumen ini dirancang dan dikembangkan, berdasarkan suatu ka-

¹³ Francis Deng, *International response to Internal Displacement : A Revolution in the Making*, Human Rights Brief, Spring, 2004, 10th Anniversary A Decade in Human Right Law. hlm. 24.

¹⁴ Roberta Cohen, *Exodus Within Borders: The Global Crisis of Internal Displacement*, A Lecture by Roberta Cohen Co-Director, The Brookings Institution-CUNY Project on Internal Displacement, UNHCR, Sofia, Bulgaria, June 4, 2001.

jian yang mendalam dan konsultasi dengan para pakar hukum yang relevan, wakil dari organisasi-organisasi antar pemerintah dan organisasi non pemerintah.

Prinsip-Prinsip Panduan ini didasarkan pada hukum hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional yang ada. Pada dasarnya apa yang dirumuskan dalam *The Guiding Principles on Internal Displacement* atau Prinsip-Prinsip Panduan Tentang Pengungsi Internal 1998, merefleksikan dan konsisten dengan hukum hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional dan juga hukum pengungsi internasional dengan pendekatan analogi. Sebanyak 30 prinsip yang dirumuskan dalam dokumen ini menetapkan hak-hak dan jaminan yang relevan untuk memberikan perlindungan bagi pengungsi internal dalam setiap tahap proses pengungsian internal. Prinsip-Prinsip Panduan Tentang Pengungsi Internal 1998 memberikan perlindungan kepada pengungsi internal dari tindakan pemindahan secara sewenang-wenang, perlindungan dan bantuan selama masa pengungsian serta selama pengembalian, dan reintegrasi (*internal resettlement and reintegration*).

Prinsip-Prinsip Panduan Tentang Pengungsi Internal 1998, menjadi rujukan dan panduan bagi para pihak yang relevan dengan pengelolaan masalah pengungsi internal. Prinsip-prinsip yang tertuang dalam dokumen PBB ini menjadi rujukan bagi *Representative of the Secretary-General/Wakil Sekretaris Jenderal PBB* untuk menjalankan mandat yang diberikan kepadanya, negara-negara anggota PBB ketika mereka

dihadapkan pada persoalan pengungsi internal, kelompok-kelompok individu ketika mereka harus berhadapan dengan pengungsi internal, dan organisasi antar-pemerintah maupun organisasi non pemerintah (LSM). Prinsip-prinsip ini berlaku pada semua proses dan atau tahapan pengungsian internal yang berbeda-beda yakni : memberikan perlindungan dari proses pengungsian internal secara paksa, akses terhadap perlindungan dan bantuan selama pengungsian internal dan jaminan-jaminan selama pengembalian, pemukiman alternatif, dan reintegrasi.

Secara keseluruhan *The Guiding Principles on Internal Displacement* atau Prinsip-Prinsip Panduan Tentang Pengungsi Internal 1998, mencakup 30 prinsip yang relevan dengan perlindungan pengungsi internal. Prinsip-prinsip yang dituangkan ke dalam dokumen ini dikelompokkan ke dalam lima Seksi. Setiap Seksi dalam dokumen ini memuat prinsip-prinsip yang berlaku dalam kategori situasi yang berbeda antara satu dengan yang lainnya¹⁵. Kategorisasi situasi ini tidak berarti perlindungan kepada pengungsi internal itu dapat dipisahkan antara situasi yang satu dengan situasi yang lain selama proses pengungsian internal. Kelima kategorisasi tersebut adalah: (a). prinsip-prinsip umum, (b). prinsip-prinsip yang berkaitan dengan perlindungan dari pengungsian internal (paksa), (c). prinsip-prinsip perlindungan selama pengungsian internal, (d). prinsip-prinsip yang berkaitan dengan bantuan kemanusiaan, dan (e). prinsip-prinsip yang berkaitan dengan pemukiman dan reintegrasi.

¹⁵ UN OCHA: (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), 2002, *op.cit.*

Perlu dicatat bahwa prinsip-prinsip yang ada di dalam dokumen ini tidak mengesampingkan, mengganti dan atau merubah ketentuan hukum internasional yang ada (*existing international law*) atau hak-hak yang diberikan kepada individu berdasarkan ketentuan hukum nasional. Prinsip-prinsip ini dirancang untuk memberikan panduan bagaimana seharusnya ketentuan hukum yang ada ditafsirkan dan diterapkan dalam kaitannya dengan pengungsian internal. Dalam Panduan ini ada himbauan kepada ‘semua otoritas yang berwenang dan aktor-aktor internasional’ untuk menghormati kewajiban-kewajiban mereka berdasarkan ketentuan-ketentuan yang ada dalam hukum internasional termasuk hukum hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional. Penerapan Prinsip-Prinsip Panduan ini diharapkan juga dapat mencegah dan menghindari terjadinya kondisi yang menyebabkan terjadinya pengungsian internal.¹⁶

Seksi I dari Prinsip-Prinsip Panduan Tentang Pengungsi Internal 1998, yang terdiri dari 4 Prinsip (Prinsip 1 – 4) merumuskan “*General Principles*” atau Prinsip-Prinsip Umum yang menegaskan bahwa pengungsi internal harus memperoleh kebebasan sebagaimana warga negara lain di negaranya dan bebas dari diskriminasi. Ketentuan-ketentuan yang ada dalam Seksi I ini, berlaku bagi dan harus dihormati oleh Negara maupun *non-state actors* dengan adanya penegasan sebagai berikut : “ *the Principles shall be observed by all authorities, groups and persons irrespective of their*

legal status.”¹⁷

Pengungsi internal berbeda dengan orang lain, dalam hal bahwa mereka telah mengungsi secara terpaksa. Mereka mempunyai hak dan kewajiban yang setara dengan orang lain sesama warga dari negara mereka. Hukum internasional dan hukum nasional berlaku setara bagi pengungsi internal maupun warga negara lain yang tidak meninggalkan tempat tinggalnya. Otoritas nasional tidak boleh melakukan diskriminasi terhadap pengungsi internal hanya karena mereka sedang mengungsi. Prinsip-Prinsip Panduan menekankan prinsip non diskriminasi karena banyak pengungsi internal terpaksa mengungsi, karena mereka merupakan minoritas atau memiliki karakteristi rasial, agama, atau lain-lain yang membuat mereka rentan terhadap praktek-praktek diskriminasi. Organisasi-organisasi kemanusiaan yang bekerja untuk membantu pengungsi internal juga harus mentaati prinsip non diskriminasi ini.

Kesetaraan perlakuan terhadap semua pengungsi internal itu konsisten dengan perhatian khusus yang diberikan kepada kelompok-kelompok yang berpotensi rentan. Prinsip-Prinsip Panduan merujuk pada empat kelompok khusus yang membutuhkan perhatian, karena kelompok khusus ini beresiko menjadi korban pelanggaran hak-hak asasi manusia, serangan fisik, dan masalah perlindungan lain. Kelompok khusus ini meliputi anak-anak, kaum perempuan, orang-orang cacat, dan orang-orang lanjut usia. Keempat kelompok khusus ini mung-

¹⁶ Robert K Goldman, 1998, *Codification of International Rules on Internally Displaced Persons*, dalam *International Review of the Red Cross*, No 328, 1998.

¹⁷ OCHA, *op. cit.*

kin juga memerlukan bantuan yang lebih atau berbeda karena usia mereka, kondisi fisik, atau tanggungjawab mereka atas anggota keluarga yang lain.

Sebaliknya, pengungsi internal juga tidak boleh melakukan pelanggaran hukum yang berlaku dan bebas dari sanksi. Prinsip-Prinsip Panduan ini, secara khusus menekankan bahwa pengungsi internal, sebagaimana orang lain, memiliki tanggung jawab kriminal atas tindakan genosida (*genocycle*), kejahatan terhadap kemanusiaan (*crime against humanity*), dan kejahatan perang (*war crimes*) yang mereka lakukan. Prinsip ini berlaku bagi semua pengungsi internal tanpa membedakan ras, agama, pandangan politik, asal-usul etnik, kebangsaan, umur, jenis kelamin, atau karakteristik apapun yang serupa itu.

Seksi ke II yang terdiri dari 5 Prinsip (Prinsip 5 sampai dengan Prinsip 9) memuat “*Principles Relating to Protection From Displacement*” atau Prinsip-prinsip Perlindungan dari Pengungsian Internal Paksa, merumuskan panduan yang berkaitan dengan pencegahan pengungsian paksa. Pada Prinsip ke 6 ditegaskan bahwa “[e]very human being shall have the right to be protected against being arbitrarily displaced.” Rumusan ini bermakna bahwa setiap orang berhak atas perlindungan dari pemindahan paksa atau sewenang-wenang. Sementara Prinsip ke 7 memuat kewajiban-kewajiban otoritas yang berwenang dalam hal terjadi pemindahan yang sah (*lawful displacement*). Dalam hal terjadi pemindahan yang sah (*lawful displacement*), otoritas nasional yang berwenang harus mengupayakan akomodasi yang layak kepada mereka yang diungsikan/dipindahkan.

Seksi III (Prinsip 10-23) merumuskan ketentuan-ketentuan yang relevan untuk memberikan perlindungan selama dalam pengungsian (internal). Prinsip-prinsip yang dirumuskan dalam Seksi ke III ini menegaskan kembali ketentuan-ketentuan hukum hak asasi manusia yang berlaku dalam situasi pengungsi internal. Sebagai contoh Prinsip 15 menegaskan hak pengungsi internal untuk dilindungi dari pemulangan paksa ke tempat di mana hidup, keselamatan, kebebasan dan atau kesehatannya akan terancam. Perlindungan terhadap hak-hak semacam ini, mirip dengan prinsip *Non Refoulement* yang berlaku dalam hukum pengungsi internasional. Prinsip 17 menegaskan bahwa setiap orang mempunyai hak untuk dihormati kehidupan keluarganya (*the right to respect of his or her family life*). Penegasan hak seperti ini pada dasarnya mencerminkan prinsip yang berlaku dalam hukum hak asasi manusia dan hukum humaniter, bahwa keluarga yang merupakan kesatuan mendasar dari masyarakat berhak untuk dilindungi. Lebih lanjut Prinsip 17 juga menegaskan bahwa untuk menjamin hak atas keluarga bagi pengungsi internal, anggota keluarga yang berkeinginan untuk tetap tinggal bersama harus diijinkan.

Seksi ke IV (Prinsip 24-27) memuat prinsip-prinsip yang relevan dengan bantuan kemanusiaan kepada pengungsi internal. Prinsip 24 menegaskan bahwa bantuan kemanusiaan harus diberikan secara tidak memihak dan tanpa diskriminasi (*impartially and without discrimination*). Prinsip 25 merumuskan kewajiban negara berkaitan dengan bantuan kemanusiaan. Prinsip 25 ini menegaskan bahwa kewajiban utama untuk memberikan bantuan kemanusiaan kepada

pengungsi internal berada pada otoritas nasional. Selanjutnya juga ditegaskan bahwa organisasi kemanusiaan memiliki hak untuk menawarkan bantuan kepada pengungsi internal dan tawaran semacam itu tidak boleh dianggap sebagai tindakan tidak bersahabat atau campur tangan terhadap urusan dalam negeri suatu negara (*unfriendly act or an interference in a State's internal affairs*). Lebih lanjut Prinsip 25 ini juga menegaskan bahwa persetujuan yang telah diberikan oleh suatu negara terhadap bantuan kemanusiaan tidak boleh ditarik secara sewenang-wenang, terutama ketika otoritas nasional yang bersangkutan tidak mampu atau tidak mau memberikan bantuan yang diperlukan.

Akhirnya, Seksi ke V (Prinsip 28 – 30) mengatur hal-hal yang berkaitan dengan pemulangan, pemukiman, dan reintegrasi pada tahap pasca konflik dan pasca pengungsian internal. Prinsip 28 menegaskan bahwa otoritas nasional yang berwenang memiliki kewajiban utama untuk menciptakan kondisi dan menyediakan sarana yang diperlukan supaya pengungsi kembali secara sukarela, dalam keadaan selamat dan terhormat, ke rumah atau tempat biasanya tinggal, atau bermukim di tempat lain di negaranya.

Anotasi terhadap Prinsip-Prinsip Panduan ini menegaskan bahwa seseorang yang berada di luar wilayah negaranya berhak untuk kembali ke negara asalnya. Hak semacam ini juga ditegaskan di dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*The Universal*

Declaration of Human Rights)¹⁸. Akan tetapi tidak ada aturan umum dalam hukum internasional yang menegaskan tentang hak pengungsi internal untuk kembali lagi ke tempat asalnya atau berpindah atas pilihannya sendiri ke tempat lain yang aman di wilayah negara sendiri.¹⁹

Prinsip-Prinsip Panduan ini tidak menggantikan norma-norma yang ada di dalam hukum internasional umum, hukum hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional, sebaliknya merefleksikan dan menegaskan kembali norma-norma yang telah ada dalam ketiga ranah hukum tersebut. Jika demikian halnya, mungkin ada pertanyaan : mengapa tidak dibuat suatu konvensi atau perjanjian internasional baru mengenai pengungsi internal, sebagaimana Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1967 ? Ada beberapa pertimbangan yang dapat dikemukakan tentang keberadaan Prinsip-Prinsip Panduan ini. Pertama, berdasarkan kajian terhadap penyebab dan konsekuensi dari pengungsian internal selama ini, tampak adanya kebutuhan yang sangat mendesak untuk meningkatkan kerangka institusional internasional yang ada dalam hal cakupan, perlindungan dan bantuan kepada pengungsi internal termasuk untuk melakukan dialog dengan pemerintah negara-negara dan pemangku kepentingan yang lain.

Ketika mengajukan dokumen ini kepada PBB, Wakil Sekretaris Jenderal PBB/*Representative of the Secretary-General,*

¹⁸ Lihat misalnya : *The Universal Declaration of Human Rights (UDHR) Article 13, juga: article 12(1) of the International Covenant on Civil and Political Rights, articles 49 and 147 Geneva Convention IV of 1949, Articles 51(7), 78(1) and 85(4) of Protocol I of 1977, Articles 4(3)(e) and 17 of Protocol II of 1977.*

¹⁹ Walter Kalin, 2000, *Guiding Principles On Internal Displacement: Annotations. (ASIL Studies in Transnational Legal Policy No. 32, 2000)* . Washington: The Brookings Institution-CUNY *Project on Internal Displacement* .hlm. 69-74.

meyakini bahwa suatu kerangka normatif dianggap sudah memadai, khususnya dalam memberikan panduan yang diperlukan oleh negara-negara, lembaga internasional, organisasi non pemerintah, dan aktor-aktor lainnya yang berhubungan dengan pengungsi internal. Dalam situasi di mana seluruh dunia terdapat jutaan pengungsi internal yang sangat memerlukan bantuan segera, merancang suatu konvensi atau perjanjian internasional merupakan hal yang tidak tepat, karena akan membutuhkan waktu bertahun-tahun untuk melakukan perundingan dan proses ratifikasinya.

Sekiranya, suatu konvensi atau perjanjian internasional tentang pengungsi internal dapat diterima oleh masyarakat internasional, masih ada kekhawatiran bahwa akan tidak mudah memperoleh jumlah ratifikasi yang diperlukan supaya suatu instrumen internasional dapat mulai berlaku (*to enter into force*). Bahkan jika instrumen internasional semacam itu telah berlaku, masih ada ketidakpastian, bahwa negara-negara yang menghadapi masalah pengungsian internal akan meratifikasi instrumen tersebut. Disamping itu, negara-negara yang melakukan ratifikasi suatu instrumen internasional masih mungkin akan melakukan reservasi untuk mengesampingkan kewajiban-kewajiban tertentu yang baru bagi mereka.

Dalam rangka menangani masalah pengungsi internal, Prinsip-Prinsip Panduan ini perlu menggabungkan ketentuan-ketentuan yang ada dalam hukum hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional. Dengan mempertimbangkan perbedaan, legal, politik, dan institusional yang ada di kedua ranah hukum tersebut, maka pembuatan suatu konvensi atau perjanjian in-

ternasional yang menggabungkan kedua bidang hukum ini dalam suatu instrumen tunggal akan memerlukan proses internasional yang panjang. Akhirnya, ada keyakinan bahwa melakukan proses negosiasi untuk menyepakati perjanjian internasional yang baru, bukan merupakan kebutuhan yang mutlak sementara instrumen-instrumen internasional yang ada telah secara implisit mengatur hak-hak pengungsi internal.

E. Penerapan dan Apresiasi Prinsip-Prinsip Panduan Pengungsi Internal Secara Internasional

Jika dicermati seluruh isi yang terkandung di dalam Prinsip-Prinsip Panduan ini, tampak bahwa seluruh prinsip yang dirumuskan di dalamnya didasari oleh ketentuan-ketentuan hukum internasional yang ada. Prinsip-prinsip yang ada di dalam instrumen ini menegaskan kembali dan menuraikan norma-norma yang telah mapan dalam hukum internasional umum, hukum hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional. Dengan demikian Prinsip-Prinsip Panduan ini merupakan instrumen yang dapat diterapkan secara universal di semua negara. Semua organisasi internasional, lembaga pemerintah, lembaga non pemerintah, kelompok-kelompok yang melawan pemerintah, lembaga swadaya masyarakat, dan lembaga-lembaga lain yang berhubungan dengan pengungsi internal harus menghormati dan mentaati prinsip-prinsip ini. Demikian juga halnya dengan pengungsi internal itu sendiri. Kepatuhan terhadap Prinsip-Prinsip Panduan tersebut tidak mempengaruhi status hukum secara positif maupun negatif orang-orang atau lembaga-lembaga mana pun. Misalnya ketaatan oleh

suatu kelompok anti pemerintah terhadap Prinsip-Prinsip Panduan ini tidak secara otomatis memberikan legitimasi hukum dan politis bagi kegiatan-kegiatannya.

Sejak Prinsip-prinsip Panduan ini diterima oleh PBB pada tahun 1998, telah banyak upaya dilakukan untuk mempromosikan dan menerapkan instrumen ini untuk menangani masalah-masalah yang berhubungan dengan pengungsi internal.²⁰ Komisi Hak Asasi Manusia (*The Commission on Human Rights*) dan Majelis Umum PBB mendorong dilakukannya diseminasi dan penerapan Prinsip-prinsip Panduan ini dan juga pemanfaatannya oleh Wakil PBB dalam melakukan dialog dengan pemerintah negara dan lembaga internasional yang bekerja untuk pengungsi internal. Semua organisasi kemanusiaan internasional, lembaga hak asasi manusia, badan-badan pembangunan dan lembaga non pemerintah yang menjadi bagian dari Komite Tetap antar Lembaga PBB/*United Nations Inter-Agency Standing Committee* (IASC)²¹, telah menerima dan mendukung Prinsip-Prinsip Panduan ini serta mengintegrasikan ke dalam kegiatan-kegiatan mereka untuk menangani masalah terkait dengan pengung-

si internal.²²

Dalam perkembangan selanjutnya Prinsip-Prinsip Panduan ini telah diterima oleh lembaga-lembaga internasional yang relevan. Pada tahun 2005 Komisi Hak Asasi Manusia PBB (*UN Commission on Human Rights*) menyatakan apresiasinya terhadap *the Guiding Principles on Internal Displacement* sebagai instrumen yang sangat penting untuk mengelola situasi pengungsian internal. Komisi Hak Asasi Manusia PBB juga menerima dan mendukung diseminasi, promosi, dan aplikasi Prinsip-Prinsip Panduan ini secara berkelanjutan.²³ Pada tahun 2000, Dewan Keamanan PBB (*Security Council*) dalam resolusi tentang Burundi (*Resolution 1286/2000 on Burundi*) menyatakan bahwa Badan-badan PBB, organisasi regional, dan organisasi non pemerintah, bekerjasama dengan pemerintah setempat memanfaatkan Prinsip-Prinsip Panduan ini dalam kegiatannya di Afrika. Majelis Umum PBB, pada tahun 2004 (*Resolution 58/177, 2004*) menyatakan dukungannya bahwa Wakil Sekretaris Jenderal PBB (*the Representative of the Secretary-General*) secara terus-menerus menggunakan Prinsip-Prinsip Panduan ini untuk berdialog dengan

²⁰ Norwegian Refugee Council – Internal Displacement Monitoring Centre, 2006, *The Guiding Principles on Internal Displacement : General Presentation*.

²¹ Members of the IASC: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO); Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA); United Nations Children's Fund (UNICEF); United Nations Development Programme (UNDP); United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR); World Food Programme (WFP); World Health Organization (WHO). Standing Invitees: International Committee of the Red Cross (ICRC); International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies; International Organization for Migration (IOM); Interaction; International Council on Voluntary Agencies (ICVA); Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR); Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons; Steering Committee for Humanitarian Response and the World Bank (WB). Lihat juga **Francis M Deng**, *Mandate and Activities of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*, dapat diakses di : www.unhcr.ch/html/menu2/7/b/midp.htm dan atau : www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm.

²² Francis M Deng, Preface dalam Walter Kallin. Op. cit. hlm. vi

²³ Norwegian Refugee Council – Internal Displacement Monitoring Centre, 2006, *The Guiding Principles on Internal Displacement : General Presentation*.

pemerintah, organisasi antar pemerintah dan organisasi non-pemerintah serta aktor-aktor lain yang relevan. Selanjutnya Wakil Sekretaris Jenderal PBB juga diminta untuk melanjutkan upaya-upaya diseminasi, promosi, dan aplikasi Prinsip-Prinsip Panduan ini.

Organisasi antar pemerintah semacam UNHCR, UNDP dan *Office for the High Commissioner for Human Rights*, dan UNICEF, telah menerima dan menerapkan Prinsip-Prinsip Panduan ini dalam kebijakan mereka berkaitan dengan situasi pengungsian internal. Organisasi-organisasi ini juga melakukan diseminasi bagi para stafnya. Badan-badan PBB yang diberi mandat untuk melakukan pemantauan implementasi konvensi-konvensi internasional tentang Hak Asasi Manusia, seperti *Human Rights Committee* atau *the Committee on the Rights of the Child* juga telah memanfaatkan Prinsip-Prinsip Panduan sebagai kerangka acuan dalam melakukan observasi atau pengamatan terhadap situasi Hak Asasi Manusia di negara-negara anggota PBB.

Beberapa Organisasi Internasional Regional juga telah memanfaatkan Prinsip-Prinsip Panduan tentang Pengungsian Internal dalam menjalankan tugasnya dan mendorong dilakukannya diseminasi. Prinsip-Prinsip Panduan ini telah dijadikan kerangka acuan dalam resolusi, rekomendasi dan laporan yang diterima oleh organisasi-organisasi berikut ini : *African*

*Union, Economic Community of West African States (ECOWAS), Inter-Governmental Authority on Development (IGAD)(Horn of Africa), the Organisation of American States (OAS), the Organisation for Security and Cooperation in Europe, the Council of Europe.*²⁴

Perkembangan lain yang sangat menarik berkaitan dengan keberadaan *The Guiding Principles on Internal Displacement* ini adalah terjadinya penerimaan dan proses inkorporasi prinsip-prinsip yang dirumuskan oleh instrumen ini ke dalam hukum nasional negara-negara tertentu. Beberapa negara seperti Angola dan Burundi di Afrika, dan Colombia dan Peru di Amerika Selatan, serta Georgia dan Armenia di Eropa telah mengadopsi ketentuan-ketentuan di dalam *The Guiding Principles on Internal Displacement* ini menjadi bagian dari hukum nasional mereka.²⁵ Fakta tentang penerimaan ketentuan-ketentuan yang dirumuskan *The Guiding Principles on Internal Displacement* ini ke dalam hukum nasional negara-negara tersebut telah menjadi bukti bahwa instrumen ini diterima, didukung, dan diterapkan dalam upaya-upaya perlindungan terhadap pengungsi internal. Karena situasi yang dihadapi pengungsi internal memiliki kekhususan dan posisinya yang sangat rentan dalam hal perlindungan hak-haknya yang paling mendasar; penerimaan, dan inkorporasi *The Guiding Principles on Internal Displacement* ini ke dalam

²⁴ Lihat misalnya : *Implementation of General Assembly Resolution of 15 March 2006 Entitled " Human Rights Council", Report of the Representative of the Secretary-General on Human Rights of Internally Displaced Persons*, Walter Kälin, UN Doc. A/HRC/4/38, 3 January 2007.

²⁵ Patrick L. Schmidt , op.cit. hal. 362. Lihat juga Erin Mooney , *Roundtable on the Protection of Internally Displaced Persons*, Brookings Institution-Johns Hopkins SAIS Project on Internal Displacement , Washington: December 9, 2004 .

hukum nasional memiliki makna yang sangat strategis. Legislasi dalam sistem hukum nasional dan penetapan kebijakan atau rencana aksi nasional untuk menangani permasalahan tentang pengungsi internal yang didasarkan pada *The Guiding Principles on Internal Displacement* merupakan hal yang sangat penting artinya bagi perlindungan hak-hak pengungsi internal secara nyata serta memastikan tanggung jawab para pemangku kepentingan pada level nasional.

F. Penutup

Sebagai instrumen internasional yang dimaksudkan sebagai kerangka acuan bagi pengelolaan persoalan yang relevan dengan pengungsi internal, pada dasarnya *The Guiding Principles on Internal Displacement*, merumuskan dan menegaskan kembali hak-hak asasi manusia yang melekat kepada setiap individu. Instrumen internasional ini merumuskan dan menegaskan kembali hak-hak yang sangat mendasar yang melekat kepada setiap orang tersebut secara kontekstual, yakni dengan mempertimbangkan situasi khusus yang disebut dengan pengungsian internal. *The Guiding Principles on Internal Displacement*, yang telah diterima oleh PBB pada tahun 1998 merupakan bukti dari suatu proses institusionalisasi nilai-nilai kemanusiaan dan perlindungan hak asasi manusia

pada level internasional. Institusionalisasi nilai-nilai kemanusiaan dan perlindungan hak asasi manusia pada level internasional ini sangat relevan karena dua alasan utama. **Pertama**, universalitas nilai-nilai hak asasi manusia, di mana permasalahan hak asasi manusia adalah hal yang sangat mendasar bagi kehidupan yang bebas, adil, damai, dan aman di wilayah negara manapun. **Kedua**, adalah pertimbangan tentang situasi khusus yang dihadapi dan posisi yang rentan (*vulnerable*) dari mereka yang menjadi subyek dari instrumen internasional tersebut, dalam hal ini adalah pengungsi internal.

Dilihat dari segi bentuk dan proses formalisasi, instrumen ini memang tidak dapat dikategorikan sebagai sumber hukum internasional yang mengikat secara langsung, sebagaimana kategorisasi sumber hukum yang dirumuskan dalam Statuta Mahkamah Internasional.²⁶ *The Guiding Principles on Internal Displacement* ini bukan merupakan instrumen internasional yang dirumuskan dalam bentuk perjanjian internasional atau konvensi dengan pihak atau konstituen tertentu.²⁷ Akan tetapi jika dicermati dan dilihat isi yang terkandung di dalam *The Guiding Principles on Internal Displacement*, kiranya tidak ada keraguan bahwa instrumen ini dapat ditempatkan sebagai sumber hukum internasional secara mate-

²⁶ Lihat Article 38 *Statute of the International Court of Justice*.

²⁷ Periksa misalnya : Roberto Dañino Zapata, *Why Treaties Matter*, Secretary General of ICSID and Senior Vice President and General Counsel of the World Bank dalam (*Opening Remarks - First Annual Conference "Interpretation Under The Vienna Convention On The Law of Treaties - 25 Years On"*) London, at Lincoln's Inn - January 17, 2006.

rial.²⁸ *The Guiding Principles on Internal Displacement* atau Prinsip-Prinsip Panduan ini isinya merumuskan dan menegaskan ketentuan-ketentuan hukum internasional yang ada dan telah diterima oleh masyarakat internasional khususnya, hukum hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional. Dalam praktik norma-norma yang ada di dalam ketentuan-ketentuan hukum internasional yang telah diterima oleh masyarakat internasional apapun bentuknya, penerapannya dapat saling mendukung dan melengkapi.²⁹

Sampai saat ini, suatu pilihan untuk memberikan mandat kepada satu badan internasional tertentu dalam rangka menjalankan fungsi perlindungan, bantuan, dan pemulihan terhadap para pengungsi internal masih menjadi perdebatan. Sementara itu, pada kenyataannya lingkup, besaran, dan sifat dari permasalahan yang muncul berkaitan dengan situasi pengungsian internal memerlukan pendekatan komprehensif yang memerlukan kerjasama dan sinergi berbagai lembaga yang kompeten. Oleh karena

itu, permasalahan yang berkaitan dengan pengungsi internal memerlukan pendekatan kolaboratif dari berbagai lembaga yang relevan baik yang ada di dalam lingkup PBB maupun di luar PBB. Dalam hal ini *The Guiding Principles on Internal Displacement* dapat menjadi kerangka acuan untuk melakukan pendekatan kolaboratif yang dilaksanakan oleh berbagai lembaga internasional baik yang merupakan badan-badan PBB maupun badan-badan non PBB, pemerintah, aktor non pemerintah (termasuk organisasi kemanusiaan, lembaga hak asasi manusia dan badan pembangunan) dalam rangka menangani krisis yang berkaitan dengan permasalahan pengungsi internal. Dengan adanya kerangka acuan untuk pendekatan kolaboratif tersebut, berbagai lembaga yang relevan dapat bekerjasama secara transparan untuk mengelola persoalan pengungsi internal berdasarkan mandat dan kapasitas yang dimiliki oleh masing-masing lembaga.

Penerimaan, dukungan, dan diseminasi oleh organisasi internasional dan organisasi

²⁸ Sumber hukum internasional dapat diberi makna sebagai suatu konsep tentang apa dan mengapa suatu norma, ketentuan atau prinsip yang harus diterapkan atau di gunakan untuk memecahkan masalah-masalah dalam hukum internasional. Dalam kepustakaan hukum internasional, para pakar hukum internasional sering membuat pembedaan mengenai pengertian tentang sumber hukum ini dalam dua kategori yakni sumber hukum formal dan sumber hukum material. Sumber hukum formal diberi makna sebagai suatu proses atau metoda yang menjadikan suatu ketentuan dapat dikategorikan sebagai sumber hukum. Dalam hal ini sumber hukum itu dilihat berdasarkan proses formalisasi yang menjadikan suatu ketentuan atau norma itu dapat berlaku secara umum. Sumber hukum material adalah faktor yang menentukan isi suatu ketentuan hukum dapat diakui sebagai norma hukum yang berlaku. Sumber hukum material itu adalah prinsip yang mendasari atau isi dari ketentuan hukum yang berlaku. Sumber hukum material ini dapat berasal dari prinsip-prinsip yang diterima umum. Dalam sistem hukum internasional sumber hukum material adalah prinsip-prinsip yang menentukan isi ketentuan hukum internasional yang berlaku. Prinsip-prinsip ini telah diterima secara umum sebagai suatu ketentuan yang berlaku dalam masyarakat internasional. Sugeng Istanto, 1992, *Hukum Internasional*, Yogyakarta : Penerbitan Universitas Atmajaya: Andi Offset. hlm.10-15 Lihat juga : JG Starke, 1988, *Introduction to International Law*, Tenth Edition, London : Butterworths.. hlm. 32-35 ; Ian Brownlie, 1990, *Principles of Public International Law*, Fourth Edition, Oxford : Clarendon Press. hlm.1-3. Antonio Cassese, 1992, *International Law in A Divided World*, Oxford : Clarendon Press t. hlm.169-179.

²⁹ Lihat juga misalnya, Philippe Sands, 1998, *Treaty, Custom and the Cross-fertilization of International Law*, dalam *Yale Human Rights and Development Law Journal*, Vol. 1 of 1998. hlm. 85-106.

regional terhadap *The Guiding Principles on Internal Displacement* mencerminkan apresiasi dan aplikasi instrumen ini oleh masyarakat internasional. Konsekuensinya, organisasi internasional dan organisasi regional yang bersangkutan memiliki tanggung jawab untuk memberikan dukungan, termasuk dukungan teknis, peningkatan kapasitas (*capacity-building*) dan penyediaan sumber daya lain yang diperlukan untuk membantu otoritas nasional negara-negara dalam menangani permasalahan yang berkaitan dengan pengungsi internal. Pada situasi tertentu, organisasi internasional kemanusiaan dapat memiliki peran yang sangat penting dalam memberikan perlindungan dan bantuan kepada pengungsi internal yang ada di lokasi atau wilayah yang berada di luar kontrol pemerintah dan merevitalisasi tanggung jawab *non-state actors* terhadap pengungsi internal.

The Guiding Principles on Internal Displacement, yang diterima PBB pada tahun 1998 merupakan instrumen internasional pertama yang menetapkan kerangka normatif bagi pengelolaan masalah pengungsi internal. Sebagai suatu kerangka normatif, instrumen internasional ini menegaskan bahwa tanggung jawab utama dalam penanganan persoalan pengungsi internal ada pada pemerintah, namun demikian masyarakat internasional memiliki peran yang sangat penting ketika pemerintah atau otoritas nasional yang berwenang gagal melaksanakan tanggung jawab tersebut. Meskipun *The Guiding Principles on*

Internal Displacement bukan merupakan instrumen yang mengikat secara hukum (*legally binding*) sebagaimana suatu perjanjian internasional, eksistensinya secara fungsional telah diakui secara nyata oleh masyarakat internasional. Resolusi-resolusi yang dihasilkan oleh badan-badan PBB telah merujuk *The Guiding Principles on Internal Displacement* sebagai “*important tools*” atau “*standard*” Dalam dokumen yang dikeluarkan World Summit tahun 2005 yang ditandatangani oleh 192 Kepala Negara dan Pemerintahan *The Guiding Principles on Internal Displacement* diakui sebagai “*an important international framework for the protection of internally displaced persons*”.³⁰

Penerimaan dan inkorporasi *The Guiding Principles on Internal Displacement* oleh negara-negara tertentu di berbagai wilayah dunia, menjadi bukti implementasi instrumen ini ke dalam sistem hukum nasional. Implementasi *The Guiding Principles on Internal Displacement* dalam sistem hukum nasional, mewajibkan negara merancang hukum, kebijakan dan rencana aksi nasional yang konsisten dengan prinsip-prinsip yang dirumuskan dalam instrumen internasional tersebut. Di samping itu otoritas nasional harus mengakui dan dapat menerima bahwa organisasi internasional kemanusiaan dan aktor lain yang relevan memiliki hak untuk menawarkan bantuan untuk menangani permasalahan pengungsi internal. Persetujuan yang telah diberikan oleh otoritas nasional untuk menerima tawaran dari organisasi in-

³⁰ Roberta Cohen, *Humanitarian Imperatives are Transforming Sovereignty*, in the *Northwestern Journal of International Affairs*, Winter 2008. dapat dilihat di : http://www.brookings.edu/articles/2008/winter_humanitarian_cohen.aspx, 14 Desember 2007.

ternasional kemanusiaan dalam menangani pengungsi internal tidak dapat ditarik secara sewenang-wenang, terutama ketika otoritas nasional yang bersangkutan tidak mampu (*unable*) atau tidak mau (*un-willing*) untuk menyediakan bantuan kemanusiaan yang diperlukan. Otoritas nasional dengan dukungan dan bantuan masyarakat internasional berkewajiban menciptakan kondisi dan menyediakan prasarana yang diperlukan supaya pengungsi internal dapat kembali ke tempat asalnya secara sukarela dengan aman, terhormat atau pindah ke tempat lain di dalam batas-batas wilayah negara serta memfasilitasi proses reintegrasi ke dalam komunitasnya.

Dewasa ini ada jutaan pengungsi internal di seluruh dunia. Status hukum mereka tidak jelas kapan berawal dan kapan berakhirnya. Dari sudut pandang hukum internasional pengungsi internal berbeda dengan pengungsi internasional khususnya dalam hal solusi terhadap masalahnya. Ada alternatif solusi berkelanjutan (*durable solutions*)

yang jelas bagi permasalahan yang dihadapi oleh pengungsi internasional, yakni : kembali ke negaranya secara sukarela (*voluntary repatriation*), integrasi lokal di negara pemberi suaka (*local integration*) atau pemukiman ke negara ketiga (*resettlement*). Status pengungsi internasional telah berakhir ketika salah satu dari alternatif tersebut dipilih dan dilaksanakan, karena hukum internasional telah menetapkan aspek substansial maupun prosedural berkaitan dengan ketiga alternatif solusi tersebut.³¹ Sebaliknya, alternatif solusi bagi pengungsi internal atau bagaimana dan kapan statusnya berakhir tidak mudah untuk dijelaskan.³² Dalam hal ini *The Guiding Principles on Internal Displacement* dapat dimanfaatkan sebagai sebagai “*common platform*” bagi penyelesaian masalah pengungsi internal di seluruh wilayah dunia. Sebagai “*common platform*”, instrumen ini dapat mengisi kekosongan atau *gap* yang ada dalam sistem hukum internasional berkaitan dengan perlindungan dan penyelesaian persoalan pengungsi internal.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Brownlie, Ian, 1990, *Principles of Public International Law*, Fourth Edition, Oxford, Clarendon Press.
- Cassese, Antonio 1992, *International Law in A Divided World*, Oxford, Clarendon Press.
- Deng, Francis M, 2001, *Mandate and Activities of the Representative of the Secre-*

tary-General on Internally Displaced Persons, dapat diakses di : <http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/midp.htm>. dan atau di : <http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/idp.htm>.

- Fitzpatrick, Joan, 2005, *Human Rights Protection for Refugees, Asylum-seekers, and Internally Displaced persons; A Guide to International Mechanism*,

³¹ Lihat misalnya: *The Geneva Convention Relating to the Status of Refugee of 1951* dan *New York Additional Protocol Relating to the Status of Refugee of 1967*.

³² The Brookings Institution- University of Bern Project on Internal Displacement, 2007, *When Displacement Ends: A Framework for Durable Solutions*, The Brookings Institution: Washington, DC. June 2007.

Trans-national Publisher, Inc, Ardsley New York.

Istanto, F Sugeng, 1992, *Hukum Internasional*, Yogyakarta : Penerbitan Universitas Atmajaya, Andi Offset.

Kalin, Walter, 2000, *Guiding Principles On Internal Displacement: Annotations*. (ASIL Studies in Transnational Legal Policy No. 32, 2000) . Washington, The Brookings Institution-CUNY Project on Internal Displacement.

Starke, JG, 1988, *Introduction to International Law*, Tenth Edition, London, Butterworths.

The Brookings Institution- University of Bern Project on Internal Displacement, 2007, *When Displacement Ends: A Framework for Durable Solutions*, The Brookings Institution, Washington, DC. June 2007.

B. Jurnal Ilmiah

Goldman, Robert K, 1998, *Codification of International Rules on Internally Displaced Persons*, dalam *International Review of the Red Cross*, No 328, 1998.

Fortin, Antonio, 2002, *The Meaning of Protection in the Refugee Definition*, dalam *International Journal of Refugee Law*, Vol. 12 No. 4 Tahun 2002, Oxford, Oxford University Press.

Islam, M Rafiqul, 2006, *The Sudanese Darfur Crisis and Internally Displaced Persons in International Law: The Least Protection for the Most Vulnerable*, in : *International Journal of Refugee Law (IJRL)*, June, 2006.

Lee, Luke T, 2002, *The Refugee Convention and Internally Displaced Persons*, in *International Journal of Refugee Law*

Vol. 13 No. 3, Oxford, Oxford University Press.

Lissauer, Gyorgy, 2002, in Book Reviews: *Guiding Principles on Internal Displacement*, in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 13 No. 3, Oxford, Oxford University Press.

Sands, Philippe, 1998, *Treaty, Custom and the Cross-fertilization of International Law*, dalam *Yale Human Rights and Development Law Journal*, Vol. 1 of 1998. Yale, 1998.

Schmidt, Patrick L, 2006, *The Process and Prospect for the U.N. Guiding Principles on Internal Displacement to Become Customary International Law : A Preliminary Assessment*, dalam : *Georgetown Journal of International Law*, Spring, 2004 .

C Paper

Cohen, Roberta, 2007, *Humanitarian Imperatives are Transforming Sovereignty*, in *the Northwestern Journal of International Affairs*, Winter 2008. dapat dilihat di : http://www.brookings.edu/articles/2008/winter_humanitarian_cohen.aspx, 14 Desember 2007.

Cohen, Roberta, 2001, *Exodus Within Borders: The Global Crisis of Internal Displacement*, A Lecture by Roberta Cohen Co-Director, The Brookings Institution-CUNY Project on Internal Displacement, *UNHCR, Sofia, Bulgaria, June 4, 2001*.

Cohen, Roberta, 2000, *Internal Displacement in Asia ; Background Report for the Conference on Internal Displacement in Asia*, Bangkok, Thailand, February 22-24, 2000.

Deng, Francis M, 2004, *International response to Internal Displacement : A Revolution in the Making*, dalam *Human Rights Brief, Spring, 2004*, 10th Anniversary A Decade in Human Right Law. .

Ferris, Elizabeth, 2007, *Peace the Only Solution to Displaced People's Needs*, *The Brookings Institution*, Brookings-Bern Project on Internal Displacement ; June 29, 2007, dapat dilihat di : <http://www.brookings.edu/articles>.

Lobe, Jim, 2002, *Internally Displaced Persons Now Outnumber Refugees Two to One*, Published by : OneWorld.net, Monday 23 September 2002

Mooney, Erin, 2004 *Roundtable on the Protection of Internally Displaced Persons*, Brookings Institution-Johns Hopkins SAIS Project on Internal Displacement, Washington, December 9, 2004.

Norwegian Refugee Council – Internal Displacement Monitoring Centre, 2006, *The Guiding Principles on Internal Displacement : General Presentation*.

Zapata, Roberto Danino, 2006, *Why Treaties Matter*, Secretary General of IC-SID and Senior Vice President and General Counsel of the World Bank

dalam (*Opening Remarks - First Annual Conference "Interpretation Under The Vienna Convention On The Law of Treaties - 25 Years On"*) London, at *Lincoln's Inn - January 17, 2006*.

D. Dokumen Lain

Deng, Francis M. 2003, *Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*, Submitted Pursuant to Commission on Human Rights Resolution 2002/56: *Specific Groups and Individuals, Mass Exoduses and Displaced Persons*, U.N. ESCOR, *Comm'n on Human Rights*, 59th Sess., Provisional Agenda Item 14(c), ¶ 4, U.N. Doc. E/CN.4/2003/86 (2003).

Kälin, Walter, 2007, *Implementation of General Assembly Resolution of 15 March 2006 Entitled " Human Rights Council"*, *Report of the Representative of the Secretary-General on Human Rights of Internally Displaced Persons*, UN Doc. A/HRC/4/38, 3 January 2007.

UN OCHA: (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), 2002, *Guiding Principles on Internal Displacement*.