

**PERLINDUNGAN HAK ASASI DAN KEBEBASAN FUNDAMENTAL**  
**INTERNALLY DISPLACED PERSONS (IDPs)**  
**- GARIS BESAR PAPARAN - \***

**I. PENDAHULUAN**

1. (a) Untuk maksud paparan ini internally displaced persons (IDPs) adalah orang-orang atau kelompok-kelompok orang yang telah dipaksa atau terpaksa meninggalkan kampung halaman atau daerah tempat mereka biasanya bertempat tinggal, terutama sebagai akibat dari atau untuk menghindari efek konflik, situasi kekerasan yang meluas, atau pelanggaran hak asasi manusia atau kebebasan fundamental, yang belum melintas perbatasan negara yang diakui secara internasional;
- (b) Sesuai dengan batasan ini, orang-orang yang terpaksa meninggalkan kampung halaman atau daerah tempat mereka biasanya bertempat tinggal sebagai akibat bencana alam (natural disaster) tidak termasuk lingkup paparan ini.
2. (a) Dalam paparan ini kadang-kadang dipergunakan istilah “orang-orang yang tersingkirkan di dalam negeri” sebagai pandangan bahasa Indonesia “IDPs”;
- (b) Istilah “pengungsi dalam negeri” atau “pengungsi internal”, yang kadang-kadang terjumpai dalam media atau wacana, tidak dipergunakan, karena terdapatnya kata “pengungsi” dalam istilah tersebut menimbulkan kerancuan pengertian, mengingat bahwa pengertian “pengungsi” menurut hukum internasional berarti orang yang berada di luar perbatasan negara kewarganegaraan atau negara tempat biasa ia bertempat tinggal dan tidak dapat atau tidak mau memanfaatkan perlindungan negara [nya] tersebut.<sup>1</sup>
3. (a) 1972-1974: istilah “displaced persons” dipergunakan untuk menyebut orang-orang [di Sudan] yang karena konflik bersenjata internal di negara itu terpaksa meninggalkan kampung halaman mereka namun tetap di dalam negeri;<sup>2</sup>

---

\* Di sampaikan pada Praloknas HAM VII, Jakarta, 25 Februari 2002.

- (b) Sejak 1975: istilah “displaced persons” dipergunakan untuk menyebut orang-orang yang terpaksa meninggalkan atau tetap berada di luar negara mereka karena kekhawatiran akan keselamatan dan/atau kebebasan mereka terancam sebagai akibat dari konflik bersenjata dan/atau perubahan rezim di negara mereka, namun, yang karena sangat besar jumlahnya, belum dapat secepatnya ditentukan statusnya sebagai “pengungsi” atautah bukan;<sup>3</sup>
  - (c) Sejak 1975: untuk menyebut orang-orang yang karena konflik bersenjata internal dan/atau situasi kekerasan lainnya terpaksa meninggalkan kampung halaman mereka namun masih tetap berada di dalam negeri, dipergunakan istilah “internally displaced persons”.
4. (a) Sejak awal 1980-an jumlah IDPs meningkat dan terdapat di makin banyak negara dan kawasan (“proxy wars” selama “perang dingin”, perebutan kekuasaan internal, konflik antarkomunitas, pelanggaran HAM dan kebebasan fundamental, dsb.):
- (i) 1982: 1.2 juta di 11 negara;
  - (ii) 1986: 11.5-14 juta di 20 negara;
  - (iii) 1997: 20-25 juta di lebih dari 40 negara;<sup>4</sup>
- (b) Sejak awal 1990-an berkembang pemikiran di komunitas internasional bahwa masalah IDPs bukanlah semata-mata masalah bantuan (assistance) melainkan juga masalah perlindungan (protection), baik perlindungan keselamatan fisik dan mental maupun perlindungan HAM dan kebebasan fundamental mereka:
- (i) Pengangkatan Wakil Sekjen PBB untuk IDPs;
  - (ii) 1992: mulai digarap penyusunan [rancangan] prinsip-prinsip mengenai internal displacement (sesuai dengan resolusi Komisi HAM PBB dan resolusi-resolusi MUPBB yang berkaitan);
  - (iii) 1996: “Compilation and Analysis of Legal Norms” (Studi tentang liputan hukum internasional dalam masalah IDPs); dan
  - (iv) 1998: “Guiding Principles on Internal Displacement” (resolusi Komisi HAM PBB mencatat instrument ini).

## II. POKOK-POKOK ISI “GUIDING PRINCIPLES ON INTERNAL DISPLACEMENT”

5. (a) Sasaran :

Kebutuhan khusus IDPs [di seluruh dunia];

(b) Isi umum:

Identifikasi hak-hak dan jaminan-jaminan yang relevan dengan:

- (i) Perlindungan orang-orang dari penyingkiran / pemindahan paksa (forced displacement);
- (ii) Perlindungan dan bantuan untuk IDPs:
  - (A) Sewaktu dalam penyingkiran (displacement);
  - (B) Pada waktu kembali [ke kampung halaman asal kedatangan sebelum penyingkiran]; atau
  - (C) Pada waktu pemukiman [di daerah lain];
  - (D) Pada waktu reintegrasi ;

(c) Isi rinci:

Pencantuman HAM dan kebebasan fundamental yang paling esensial bagi IDPs;

(d) Karakteristik umum:

- (i) Penerapan prinsip-prinsip yang relevan yang terdapat dalam hukum internasional dan lebih khususnya dalam hukum HAM, hukum humaniter, dan hukum pengungsi;
- (ii) Pengisian lakuna yang terdapat dalam instrumen-instrumen internasional / regional dengan memasukkan prinsip-prinsip baru;

(e) Instrumen-internasional / regional acuan:

- (i) Piagam PBB, 1945;
- (ii) (A) COG, 1948;
- (B) UDHR, 1948;
- (C) ECHR, 1950;
- (D) ICERD, 1965;
- (E) ICCPR, 1966;
- (F) ICESCR, 1966;
- (G) ACHR, 1969;
- (H) CEDAW, 1979;
- (I) AfCHPR, 1981;
- (J) CAT, 1984;
- (K) CRC, 1989;

- (L) ILO Convention 169;
- (iii) (A) Geneva Convention iv, 1949;
- (B) Protocol I, 1977;
- (C) Protocol II, 1977;
- (iv) CSR, 1951;
- (f) Prinsip perlindungan dan HAM yang dilindungi:
  - (i) Perlindungan umum
    - (A) Non diskriminasi (Prinsip 1.1.);
    - (B) Hak meminta bantuan humaniter kepada dan menerimanya dari pejabat-pejabat nasional (Prinsip 3.2);
  - (ii) Perlindungan dari penyingkiran:
    - (A) Hak atas perlindungan dari penyingkiran sewenang-wenang (Prinsip 6.2 dan 6.3)
  - (iii) Perlindungan selama dalam penyingkiran:
    - (A) Hak hidup (Prinsip 10.1);
    - (B) Hak atas martabat dan integritas fisik, mental, serta moral (Prinsip 11);
    - (C) Hak atas kemerdekaan dan keamanan pribadi (Prinsip 12.1);
    - (D) Hak atas kemerdekaan berpindah tempat dan kebebasan memilih tempat tinggal (Prinsip 14);
    - (E) Hak untuk mencari keselamatan di bagian negara yang lain, meninggalkan negara, mencari suaka di negara lain, dan dilindungi terhadap pengembalian paksa (Prinsip 15);
    - (F) Hak untuk mengetahui nasib dan tempat beradanya keluarga yang hilang (Prinsip 16.1);
    - (G) Hak atas kehormatan kehidupan keluarga (Prinsip 17.1);
    - (H) Hak atas taraf hidup yang memadai (Prinsip 18.1);
    - (I) Hak atas pengakuan sebagai pribadi di depan hukum (Prinsip 20.1) dan hak untuk memperoleh dokumen yang diperlukan bagi pelaksanaan hak itu (Prinsip 20.3);
    - (J) Hak atas perlindungan milik dan kekayaan (Prinsip 21.1);
    - (K) Hak atas kebebasan pikiran, keyakinan agama, atau kepercayaan; hak untuk bebas mencari kesempatan kerja dan mengambil bagian dalam kegiatan ekonomi; hak untuk berserikat secara

bebas dan dan mengambil bagian dalam urusan komunitas; hak untuk memilih dan mengambil bagian dalam urusan pemerintah dan publik; dan hak untuk berkomunikasi dalam bahasa yang dimengertinya (Prinsip 22);

(L) Hak atas pendidikan (Prinsip 23.1);

(iv) Perlindungan setelah kembali ke kampung halaman asal sebelum penyingkiran atau setelah bermukim di bagian negara lain:

(A) Hak untuk berpartisipasi secara penuh dan setara dalam urusan publik di semua tingkat dan hak akses yang setara ke pelayanan publik (Prinsip 29.1)

(g) Kewajiban pemerintah guna memastikan terlindunginya HAM tersebut (f) di atas:

(i) Kewajiban umum:

(A) Mematuhi prinsip-prinsip sebagaimana tersebut dalam Guiding Principles (Prinsip 2.1);

(B) Pemberian perlindungan dan bantuan humaniter kepada IDPs adalah tugas dan tanggung jawab utama pejabat nasional (Prinsip 3.1);

(C) Penerapan prinsip-prinsip tersebut tanpa diskriminasi jenis apapun (Prinsip 4.1) dan pemberian perhatian khusus pada IDPs kategori rentan (Prinsip 4.2);

(D) Menghormati dan memastikan penghormatan pada kewajiban mereka menurut hukum internasional, termasuk hukum HAM dan hukum humaniter, sehingga kondisi yang mengarah ke displacement tercegah (Prinsip 5);

(ii) Perlindungan dari displacement:

(A) Pemastian tidak terjadinya displacement secara sewenang-wenang (Prinsip 6.1) dan akan diakhiri tidak lebih lama dari pada yang diperlukan oleh keadaan (Pasal 6.3);

(B) Memastikan bahwa semua alternatif yang layak untuk menghindari displacement sudah dijajaki dan sudah mengambil tindakan untuk memperkecil efeknya (Prinsip 7.1);

(C) Memastikan tersedianya akomodasi bagi IDPs, dan berlangsungnya displacement dalam kondisi keselamatan, gizi,

- kesehatan, dan higiene yang memuaskan serta tidak terpisahnya anggota keluarga (Prinsip 7.2);
- (D) Apabila displacement terjadi tidak dalam tahap darurat, harus dipastikan bahwa keputusan displacement diambil oleh pejabat yang berwenang menurut hukum, orang-orang yang bersangkutan telah memperoleh informasi yang lengkap, adanya persetujuan bebas dari yang bersangkutan, pelibatan yang bersangkutan, terutama perempuan, dalam perencanaan dan pengelolaan relokasi, penegakan hukum dilakukan oleh pejabat yang berwenang, dan dihormatinya hak atas pemulihan efektif (Prinsip 7.3);
  - (E) Larangan displacement dengan cara yang melanggar hak hidup, kehormatan, kebebasan, dan keamanan yang bersangkutan (Prinsip 8);
  - (F) Kewajiban khusus untuk melindungi orang pribumi, kaum minoritas, petani, orang pedesaan, dan kelompok lain yang mempunyai ketergantungan khusus pada tanah mereka (Prinsip 9);
- (iii) Perlindungan selama displacement:
- (A) Perlindungan IDPs terhadap tindak, atau ancaman, atau hasutan melakukan genosida, pembunuhan, penghukuman mati melalui proses cepat atau secara sewenang-wenang, dan penghilangan paksa (Prinsip 10.1), dan terhadap penyerangan atau tindak kekerasan yang ditunjukkan kepada IDPs yang tidak atau tidak lagi mengambil bagian dalam peperangan (prinsip 10.2);
  - (B) Sesuai dengan hak IDPs atas martabat dan integritas fisik, mental, serta moral, mereka harus dilindungi terutama, dari perkosaan, mutilasi, penyiksaan, perlakuan atau penghukuman yang merendahkan martabat pribadi, perbudakan atau bentuk perbudakan kontemporer apa pun, tindak kekerasan yang dimaksudkan untuk menyebarkan teror di antara para IDPs, dan pelarangan ancaman serta hasutan untuk melakukan tindak tersebut (Prinsip 11.2);
  - (C) Larangan penangkapan dan penahanan secara sewenang-wenang (Prinsip 12.1), larangan pengasingan atau pengurangan dalam

kamp atau, apabila mutlak perlu, hanya selama diperlukan keadaan (Prinsip 12.2), perlindungan terhadap penangkapan atau penahanan diskriminatif (Prinsip 12.3), dan larangan penyanderaan (Prinsip 13.2);

- (D) Larangan merekrut, mengharuskan, atau mengizinkan anak-anak untuk mengambil bagian dalam peperangan (Prinsip 13.1) dan perlindungan terhadap praktik perekrutan ke dalam angkatan atau kelompok bersenjata, terutama praktik apa pun yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat yang memaksa pematuhan atau menghukum ketidakpatuhan pada perekrutan (Prinsip 13.2);
- (E) Perlindungan terhadap pengembalian paksa ke atau pemukiman paksa di tempat mana pun di mana hidup, keselamatan, dan / atau kesehatan para IDPs akan berada dalam bahaya (Prinsip 15 (d));
- (F) Berupaya mendapatkan keterangan mengenai nasib dan tempat beradanya IDPs yang dilaporkan hilang dan memberitahukan keluarga terdekat mereka tentang kemajuan penyelidikan dan hasilnya (Prinsip 16.2), berupaya mengumpulkan dan mengidentifikasi orang-orang yang meninggal, mencegah pencurian atau mutilasi, dan memfasilitas jenazah-jenazah kepada keluarga terdekat atau meniadakannya secara terhormat (Prinsip 16.3), dan melindungi serta menghormati tempat-tempat pemakaman (Prinsip 17.3);
- (G) Membolehkan anggota keluarga untuk tetap bersama apabila mereka menginginkannya (Prinsip 17.2), penyatuan kembali secepat mungkin keluarga yang terpisah, memfasilitasi permintaan informasi oleh anggota keluarga, dan mendorong serta bekerja sama dengan kegiatan organisasi-organisasi humaniter yang terlibat dalam tugas penyatuan kembali keluarga (Prinsip 17.3);
- (H) Setidak-tidaknya, menyediakan dan menjamin akses ke pangan yang esensial dan air minum, tempat berteduh dan perumahan yang bersifat pokok, pakaian yang tepat, dan pelayanan medis dan sanitasi yang esensial (Prinsip 18.2), dan mengupayakan

partisipasi penuh perempuan dalam perencanaan dan distribusi persediaan pokok tersebut (Prinsip 18.3);

- (I) Perawatan dan perhatian [pada IDPs] tanpa perbedaan atas alasan apapun kecuali alasan medis, dan pelayanan psikologis dan sosila apabila perlu (Prinsip 19.1), perhatian khusus pada kebutuhan kesehatan perempuan (perawatan kesehatan reproduksi, konseling korban kekerasan seksual dan kekerasan lainnya (Prinsip 19.2), dan perhatian khusus pada pencegahan penyakit menular dan yang menimbulkan infeksi, termasuk AIDS (Prinsip 19.3);
- (J) Pembuatan dokumen yang perlu bagi penikmatan dan pelaksanaan hak hukum IDPs (paspor, dokumen identifikasi pribadi, sertifikat kelahiran, sertifikat perkawinan dan sebagainya, fasilitasi pembuatan dokumen baru atau yang hilang pada penyingkiran, tanpa menetapkan persyaratan yang tidak masuk akal (Prinsip 20.2);
- (K) Perlindungan milik dan kekayaan [IDPs], terutama terhadap penjarahan, serangan langsung atau yang tidak membeda-bedakan atau tindak kekerasan lainnya, dipergunakannya untuk melindungi operasi atau sasaran militer, dijadikan objek pembalasan, penghancuran atau perampasan sebagai suatu bentuk penghancuran kolektif (Prinsip 21.2) dan (untuk milik dan kekayaan IDPs yang ditinggalkan) terhadap perusakan, perampasan, okupasi, atau penggunaan secara sewenang-wenang dan ilegal (prinsip 21.3);
- (L) Pemastian agar IDPs, terutama anak-anak [usia sekolah], menerima pendidikan cuma-cuma dan wajib ditingkat dasar dan agar pendidikan [untuk IDPs] dilakukan dengan menghormati identitas budaya, bahasa, dan agama mereka (Prinsip 23.2), dilakukannya upaya khusus untuk mempartisipasi penuh dan setara perempuan dan anak-anak perempuan dalam program pendidikan (Prinsip 23.3), dan penyediaan fasilitas pendidikan dan pelatihan, terutama bagi remaja dan perempuan, baik yang masih tinggal di kamp maupun yang tidak, segera setelah kondisi memungkinkannya (Prinsip 23.4);

- (iv) Bantuan Humaniter:
- (A) Kewajiban implisit untuk memastikan bahwa bantuan humaniter [untuk IDPs] dilaksanakan sesuai dengan prinsip kemanusiaan, ketidakberpihakan dan tanpa diskriminasi (Prinsip 24.1) dan untuk memastikan bahwa bantuan humaniter tersebut tidak dialihkan (terutama karena alasan politik militer) (prinsip 24.2) ;
  - (B) Penegasan bahwa tugas dan tanggung jawab utama untuk memberikan bantuan humaniter berada pada pejabat-pejabat nasional (Prinsip 25.1) dan bahwa organisasi humaniter internasional dan pelaku lainnya yang tepat berhak menawarkan jasa mereka untuk membantu IDPs, bahwa tawaran tidak boleh dianggap sebagai tindak yang tidak bersahabat atau sebagai campur tangan dalam urusan dalam negeri negara yang bersangkutan, bahwa persetujuan atas tawaran itu tidak boleh ditahan secara sewenang-wenang, terutama apabila pejabat-pejabat yang bersangkutan tidak dapat atau tidak mau menyediakan bantuan humaniter yang diperlukan (Prinsip 25.2), dan penegasan kewajiban semua pejabat yang bersangkutan untuk memfasilitasi lintas bebas bantuan humaniter dan untuk memberikan kepada orang-orang yang terlibat dalam pemberian bantuan humaniter itu akses cepat dan tanpa rintangan ke IDPs (Prinsip 25.3);
  - (C) Kewajiban menghormati dan melindungi orang-orang yang terlibat dalam pemberian bantuan humaniter serta transportasi dan perbekalan mereka, dan larangan untuk menjadikan mereka sasaran serangan atau tindak kekerasan lainnya (Prinsip 26);
  - (D) Kewajiban organisasi humaniter internasional dan pelaku lainnya yang tepat untuk memperhatikan kebutuhan perlindungan dan HAM, mengambil tindakan yang tepat dalam hal ini, dan, dalam melakukan hal-hal tersebut menghormati standar dan tata perilaku internasional yang relevan (Prinsip 27.1), tanpa mengurangi tanggung jawab perlindungan dari organisasi internasional yang

diberi mandat untuk itu, yang jasanya mungkin ditawarkan atau diminta oleh negara-negara (Prinsip 27.2);

- (v) Tugas dan tanggung jawab pejabat nasional dalam hubungan dengan pengembalian, pemukiman, dan reintegrasi IDPs):
  - (A) Menciptakan kondisi dan menyediakan sarana yang memungkinkan IDPs kembali secara sukarela, dalam keadaan selamat dan terhormat, ke kampung halaman sebelum penyingkiran, secara sukarela bermukim di bagian wilayah negara yang lain, dan berupaya untuk memfasilitasi reintegrasi IDPs yang telah kembali atau yang telah bermukim di tempat lain di bagian wilayah negara (Prinsip 28.1) dan melakukan upaya khusus untuk memastikan partisipasi penuh IDPs dalam perencanaan dan pengelolaan, atau pemukiman, dan reintegrasi IDPs (Prinsip 28.2);
  - (B) Membantu IDPs yang telah kembali atau yang telah bermukim di bagian wilayah negara lainnya untuk mendapatkan kembali, sejauh mungkin, milik dan kekayaan mereka yang mereka tinggalkan atau yang dirampas segera setelah penyingkiran mereka dan, apabila pemulihan milik dan kekayaan tersebut tidak mungkin, memberikan kepada atau membantu IDPs yang bersangkutan untuk memperoleh kompensasi yang tepat atau bentuk ganti rugi yang adil lainnya (Prinsip 29.2);
  - (C) Memberikan kepada dan memfasilitasi organisasi internasional dan pelaku yang tepat lainnya, dalam pelaksanaan mandat mereka masing-masing, akses yang cepat dan tanpa rintangan ke IDPs untuk membantu pengembalian, pemukiman, dan reintegrasi mereka (Prinsip 30);

### **III. INDONESIA DAN IDPs**

- 6. (a) RI sudah mengenal masalah IDPs segera sejak proklamasi 17 Agustus 1945:
  - (i) 1945-1949: Penyingkiran orang-orang pro-RI dari daerah-daerah tempat terjadinya konflik bersenjata antara pasukan RI dan pasukan Inggris/Belanda dan, kemudian, dari daerah-daerah yang diduduki

- Belanda (konflik bersenjata internasional) atau pemberontakan PKI-Madiun, 1948) (konflik bersenjata noninternasional/vertikal);
- (ii) 1950-an: sebagai akibat pemberontakan bersenjata terhadap Negara/Pemerintah RI (seperti pemberontakan DI-TII, PRRI, Permesta) (konflik bersenjata noninternasional/vertikal);
  - (iii) 1960-an: sebagai akibat konflik bersenjata internal (noninternasional), i.c. peristiwa G-30-S, 1965 dengan berbagai imbasnya;
  - (iv) 1970-an: sebagai akibat konflik bersenjata/vertikal seperti di Irian Jaya dan Aceh, serta konflik vertikal-horisontal di Timor Timur;
  - (v) 1980-an: sebagai akibat berlanjutnya konflik bersenjata vertikal, seperti di Irian Jaya, Timor Timur, dan Aceh;
  - (vi) 1990-an: sebagai akibatnya berlanjutnya konflik bersenjata/vertikal di Irian Jaya, Timor Timur, dan Aceh, konflik horizontal di Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tengah, Maluku, dan Timor Timur pasca-jajak pendapat 30 Agustus 1999;
  - (vii) 2000-an: sebagai akibat berlanjutnya konflik vertikal di Aceh dan konflik horizontal di Maluku dan Sulawesi Tengah.

## 7. Tindakan Pemerintah RI guna menangani masalah IDPs:

### (a) Institusional:

- (i) Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam (Bakornas PBA) (Keppres 28/1979);
- (ii) Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (Bakornas PB) (juga menangani masalah penyingkiran penduduk sebagai akibat konflik sosial, antarsuku, antar agama, dari Tomor Timur ke Indonesia) (Keppres 43/1990);
- (iii) Bakornas PB (penyempurnaan Keppres 43/1990) (Keppres 106/1990);
- (iv) Bakornas Penanggulangan Bancana dan Penanganan Pengungsi Bakornas PBP) (penyempurnaan keppres 3/2001);

### (b) Fungsi institusi:

Forum koordinasi;

### (c) Fokus kegiatan:

- (i) Penyelamatan IDPs selama proses penyingkiran;
- (ii) Pemberian bantuan tanggap darurat (tempat berteduh darurat, makanan siap santap, pengobatan, air bersih, sanitasi 2-3 minggu dan dapat diperpanjang hingga 3-6 bulan, 400 gram beras dan uang lauk-pauk Rp 1.500 per-orang/hari) (Biaya: Rp 2 Milyar/hari; Rp 60-70 Milyar/bulan);
- (iii) Pemberdayaan (ceramah, penyuluhan, pelatihan alih profesi sebagai persiapan pemulangan kembali atau pemukiman di daerah lain);
- (iv) Penyediaan bantuan/stimulus pembuatan rumah IDPs yang rusak/dirusak/dibakar bagi mereka yang akan kembali ke rumah masing-masing;
- (v) Penyediaan lahan dan perumahan yang layak di tempat pemukiman baru (sebagai sisipan/pemukiman/transmigrasi loka) (di Aceh, Maluku, Nusa Tenggara, Kalimantan Barat, dan beberapa daerah lainnya).

8. Pokok-pokok yang tidak terliput dalam keppres tentang Bakornas PB :

- (a) Kebijakan komprehensif mengenai masalah internally displacement yang mencakup:
  - (i) Pencegahan kemungkinan terjadinya penyingkiran (perlindungan dari penyingkiran);
  - (ii) Perlindungan selama IDPs dalam penyingkiran, terutama perlindungan hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya (setidaknya yang paling esensial dan yang tidak dapat dilaksanakan mengingat kondisi objektif di tempat penyingkiran);
  - (iii) Perlindungan IDPs dalam hubungannya dengan pemulangan kembali, pemukiman di daerah lain, atau integrasi di daerah penyingkiran, yang mencakup:
    - (A) Perlindungan selama perjalanan ke tempat pemulangan kembali, pemukiman di daerah lain, atau integrasi di daerah penyingkiran;
    - (B) Perlindungan selama proses reintegrasi.

9. Hak asasi dan kebebasan fundamental yang paling esensial bagi IDPs yang perlu dilindungi (lih. UU 39/1999) mencakup [terutama]:

- (a) Pasal 5 Hak untuk diakui sebagai manusia pribadi di depan hukum (ayat (1)), untuk mendapat bantuan dan perlindungan dari pengadilan yang objektif dan tidak memihak (ayat (2)), dan memperoleh perlakuan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya (bagi kelompok masyarakat yang rentan (ayat (3)) (cf. Ps. 27 (1) dan 28D (1) UUD 1945, Ps. 6 & 7 DUHAM 1948, Ps. 4(2), 14, 16, dan 24(2) ICCPR 1966, Ps. 2 CEDAW 1979, dan Ps. 8(2) CRC 1989), Pr. 20 Guiding Principles 1998);
- (b) Pasal 9 Hak untuk hidup, mempertahankan hidup [dan meningkatkan taraf kehidupan (ayat (1)), hak untuk hidup tentram, aman, damai, bahagia lahir dan batin (ayat (2)), dan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat (ayat (3)) (cf. Ps. 28A UUD 1945, Ps. 3 DUHAM 1948, Ps. 6 ICCPR 1966, dan Pr. 10, 11, 12, dan 18 Guiding Principles 1998);
- (c) Pasal 12 Hak memperoleh pendidikan (cf. Ps. 28E(1) & 7 Ps. 31 UUD 1945, Ps. 26 DUHAM 1948, Ps. 13 ICESCR 1966, Ps. 28(1) CRC 1989, Pr. 23 Guiding principles 1998);
- (d) Pasal 22 Kebebasan memeluk dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya masing-masing (cf. Ps. 28E(1) & (2) UUD 1945, Ps. 18 & 19 DUHAM 1948, Ps. 18 ICCPR 1966, Pr. 22.1(a) Guiding Principles 1998);
- (e) Pasal 27 Kebebasan bergerak, berpindah tempat, dan bertempat tinggal di dalam wilayah negara [RI] (cf. Ps. 28E(1) (dua kalimat / rangkaian kata terakhir) UUD 1945, Ps. 13(1) DUHAM 1948, Ps. 12(1) & (2) ICCPR 1966, Pr. 14 & 15 Guiding Principles 1998);
- (f) Pasal 29 Hak atas perlindungan pribadi, keluarga, martabat, dan hak milik (cf. Ps. 28G(1) DUHAM 1948, Ps. 7 & 17(1) ICCPR 1966, Ps. 6 CEDAW 1979, Ps. 9(1), 10(1), 16(1), 32 s.d 16, dan 37(a) CRC 1989, dan Pr. 11 & 17 Guiding Principles 1998);
- (g) Pasal 33 Hak untuk bebas dari penyiksaan, penghukuman yang kejam, tidak manusiawi, merendahkan derajat dan martabat kemanusiaan (ayat (1)) dan hak untuk bebas dari penghilangan paksa dan nyawa (ayat (2)) (cf. Ps 28G(2) UUD 1945, Ps. 5 & 5 DUHAM 1948, Ps. 7 & 8

ICCPR 1966, Ps. 6 CEDAW 1979, Ps. 32 s.d 36 CRC 1989, dan Pr. 11 Guiding Principles 1998);

- (h) Pasal 36 Hak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain (ayat (1)) [dan bahwa tidak seorang pun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum (cf. Ps. 28G(1) & 28H(4) UUD 1945, Ps. 17 DUHAM 1948, Pr. 21 Guiding Principles 1998);
- (i) Pasal 65 Hak untuk memperoleh perlindungan dari kegiatan eksploitasi dan pelecehan seksual, penculikan, perdagangan anak [serta dari berbagai bentuk penyalahgunaan narkoba, psikotropika, dan zat adiktif lainnya] (cf. Ps. 28G(2) UUD 1945, Ps. 7 ICCPR 1966, Ps. 32 s.d 36 & 37 (a) CRC 1989, dan Pr. 11 Guiding Principles 1998).

#### **IV. SIMPULAN DAN REKOMENDASI**

##### **A. Simpulan**

10. (a) Indonesia sudah menghadapi masalah IDPs sejak proklamasi kemerdekaannya, namun kesadaran pemerintah dan masyarakat tentang seriusnya masalah IDPs dan tentang perlunya penanganannya secara komprehensif sesungguhnya baru muncul pada 1998/1999 (pemicu: konflik antar etnis di Sampai akhir 1998/awal 1999 yang disusul oleh konflik-konflik lain sebagaimana terjadi di Sampit, Timor-Timur, Maluku, Sulawesi Tengah, sementara konflik vertikal di Aceh dan Irian Jaya berlanjut);
- (b) Menurut Keppres 3/2001, di samping fungsi koordinatif, Bakornas PBp juga mempunyai tugas “merumuskan dan menetapkan kebijakan” dan “memberikan pedoman dan pengarahan” penanganan IDPs (pasal 2), tetapi istilah “penanganan” mempunyai arti terbatas karena hanya meliputi “pencegahan, tanggap darurat, penampungan, pemindahan, dan pengembalian/relokasi” (pasal 1 ayat (3)), bukan kebijakan nasional (national policy) yang komprehensif mengenai masalah penyingkiran di dalam negeri (internal displacement), termasuk penanganan sebab-sebab akar (root causes) penyingkiran di dalam negeri dan jaminan dihormati dipenuhi HAM pada IDPs;<sup>5</sup>

- (c) Penanganan masalah IDPs terbatas pada upaya perlindungan selama penyingkiran dan pada pemberian bantuan humaniter selama masa penyingkiran dan, secara lebih terbatas, pada penyediaan sarana pemukiman di daerah lain;
- (d) Perlindungan IDPs di waktu prapenyngkiran, dalam upaya penyingkiran, selama berada di tempat penyingkiran, di waktu masa awal reintegrasi di kampung halaman semula atau integrasi di daerah penyingkiran atau di daerah lain, khususnya yang berkenaan dengan HAM dan kebebasan fundamental mereka yang paling esensial dan paling mendesak sesuai dengan kondisi mereka sebagai IDPs (lihat supra, para 9), tidak atau kurang diperhatikan;
- (e) Hal mendasar yang sangat diperlukan tetapi justru tidak ada adalah kebijakan (policy) pemerintah mengenai penyingkiran di dalam negeri (internal displacement) sebagai akibat dari atau dalam hubungannya dengan konflik bersenjata atau situasi kekerasan lainnya, baik yang bersifat vertikal maupun horisontal, yang mencakup konsep penanggulangan penyingkiran di dalam negeri sejak masa prapenyngkiran, pada waktu proses penyingkiran, selama berada di tempat penyingkiran, pada waktu perjalanan ke kampung halaman asal, pemukiman di daerah lain, atau di daerah tempat penyingkiran, pada masa awal reintegrasi di kampung halaman semula, di pemukiman baru, atau di daerah penyingkiran, perlindungan HAM dan kebebasan fundamental IDPs, selama keseluruhan periode tersebut, pencegahan kemungkinan penyingkiran baru, dari daerah yang sama, atau daerah lain, penanganan sebab-sebab akar (root causes) penyingkiran itu sendiri, dan perencanaan menghadapi penyingkiran yang mungkin terjadi (contingency plan).

## **B. Rekomendasi**

11. Dengan memperhatikan pokok-pokok sebagaimana dimaksud dalam simpulan (lihat supra, para 10, hlm. 12-13), disampaikan rekomendasi berikut:
  - (a) Digariskannya, oleh pemerintah, kebijakan (policy) mengenai masalah penyingkiran di dalam negeri (internal displacement) yang bersifat menyeluruh dan yang menyangkut pokok-pokok sebagaimana disebut dalam simpulan, khususnya para 19(e);

- (b) Kebijakan tersebut dapat dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang tepat, misalnya keputusan presiden;
- (c) Penyusunan kebijakan termasuk dilakukan dengan memperhatikan pokok-pokok yang paling relevan yang tercantum dalam instrumen-instrumen HAM, baik nasional maupun internasional, dan sepanjang yang menyangkut instrumen internasional, baik yang bersifat yuridis maupun yang nonyuridis, dan baik yang diratifikasi atau diaksesi oleh Indonesia maupun yang tidak atau belum;
- (d) Instrumen nasional sebagaimana dimaksud dalam huruf (c) di atas adalah, terutama sebagai berikut:
  - (i) UUD 1945, khususnya ketentuan yang berkenaan dengan HAM (pasal 27, 28, 28A-28J, 29, dan 31);
  - (ii) Tap MPR No. XVII/MPR/1998, Lampiran II, Piagam HAM;
  - (iii) UU 39/1999 tentang HAM;
  - (iv) UU 26/2000 tentang pengadilan HAM; dan
  - (v) Peraturan perundang-undang lain yang mungkin akan dibuat dan berlaku sebelum disusunnya kebijakan sebagaimana dimaksud dalam huruf (a) di atas;
- (e) Instrumen internasional sebagaimana dimaksud dalam huruf (c) diatas, terutama, adalah:
  - (i) COG, 1948;
  - (ii) UDHR, 1948;
  - (iii) CSR, 1951;
  - (iv) CPRW, 1952 (RI Pihak);
  - (v) ICERD, 1965 (RI Pihak);
  - (vi) ICCPR, 1966;
  - (vii) ICESCR, 1966;
  - (viii) CEDAW, 1979 (RI Pihak);
  - (ix) CAT, 1984 (RI Pihak);
  - (x) CRC, 1989 (RI Pihak);
  - (xi) Rome Statute, 1998; DAN
  - (xii) Guiding Principles, 1998;

- (f) Komnas HAM, sesuai dengan mandatnya, hendaknya memberi perhatian yang lebih besar pada masalah IDPs, khususnya pada pemastian dihormati dan dipenuhinya hak asasi dan kebebasan fundamental mereka.

## V. PENUTUP

12. Meskipun masalah IDPs merupakan masalah yang sudah dihadapi oleh komunitas internasional sejak lama, perhatian serius pada masalah ini baru muncul sejak belum lama berselang. Perhatian itu pun untuk waktu yang relatif lama terfokus pada masalah bantuan materiil pada IDPs. Baru sejak dasawarsa 1990-an yang lalu muncul kesadaran di kalangan komunitas internasional bahwa kebutuhan IDPs bukanlah sekedar bantuan materiil melainkan juga perlindungan (protection), dan bukan saja perlindungan keselamatan dan keamanan fisik dan mental, melainkan, yang sangat penting artinya, juga perlindungan hak asasi dan kebebasan fundamental mereka.
13. Perkembangan di tataran internasional yang berkenaan dengan masalah IDPs tersebut juga berlangsung di Indonesia. Bangsa Indonesia sudah menghadapi masalah IDPs segera setelah proklamasi kemerdekaannya pada 1945. Meskipun demikian, perhatian serius dan secara nasional terhadap masalah IDPs di Indonesia yang baru muncul dan berkembang sejak belum lama berselang. Perhatian itu pun, sampai sekarang, masih lebih tertuju pada kebutuhan bantuan (assistance) IDPs, belum pada masalah perlindungan IDPs, terutama perlindungan hak asasi dan kebebasan fundamental mereka dan pada penanganan sebab-sebab akar (root causes) internal displacement di Indonesia, yang penanganannya secara tepat dan tepat waktu diharapkan akan dapat mencegah atau, setidaknya mengurangi kemungkinan, terjadinya penyingkiran baru, baik dari daerah yang sama maupun dari daerah lain.
14. Di bagian mana pun di dunia, termasuk Indonesia, situasi konflik atau situasi kekerasan lainnya yang merupakan sebab utama penyingkiran manusia, baik ke tempat-tempat lain di dalam negeri sendiri (internal displacement) maupun ke luar perbatasan negara (external displacement). Bangsa Indonesia sendiri telah mengalami berbagai konflik, baik vertikal maupun horisontal, sejak proklamasi

kemerdekaannya, yang telah mengakibatkan terjadinya penyingkiran, terutama penyingkiran di dalam negeri. Konflik-konflik itu, sebagaimana dinyatakan MPR dalam ketetapannya No.V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional (“Mengingat”, huruf c), konflik-konflik tersebut terjadi, selain sebagai akibat dari ketidakadilan, lemahnya penegakan hukum, serta praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, juga terjadi sebagai akibat dari pelanggaran hak asasi manusia. Oleh karena itu, guna mencegah terjadinya atau mengatasi situasikonflik yang telah memicu terjadinya internal displacement adalah dengan jalan, antara lain, memastikan tidak terjadinya pelanggaran hak asasi manusia.

## CATATAN AKHIR

1. Definisi “pengungsi” menurut:
  - (a) Statuta UNHCR, 1950 (pragraf 6B):

“6. The competence of the High Commissioner shall extend to:

    - A. ...
    - B. Any other person who is outside the country of his nationality, or if he has no nationality, the country of his former habitual residence, because he has or had well-founded fear of persecution by reason of race, religion, nationality or political opinion and is unable or, because of such fear, is unwilling to avail himself of the protection of the government of the country of his nationality, or, if he has no nationality, to return to the country of his former habitual residence.” ;
  - (b) Konvensi mengenai Status Pengungsi, 1951, Pasal 1(A) (2) sebagaimana diubah oleh protokol mengenai Status Pengungsi, 1967, Pasal  
“[Any person who,] owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.”
2. Lihat resolusi MUPBB 1655(LII) 1 Juni 1973, 1705 (LIII) 27 Juli 1972, 2958 (XXVII) 12 Desember 1977, 1741 (LIV) 4 Mei 1973, 1799 (LV) 30 Juli 1973, dan 1977 (LVII) 16 Juli 1974.
3. Lihat, antara lain resolusi MUPBB 3454 (XXX) 9 Desember 1975, 3455 (XXX) 9 Desember 1975, 2/67 8 Desember 1977 32/68 8 Desember 1977, dan 38/69 8 Desember 1977.
4. Lihat, antara lain, Roberta Cohen and Francis M. Deng, Exodus within Borders, The Uprooted Who Never Left Home, dalam Foreign Affairs, July/August 1998, Volume 77, Number 4, hlm. 12-14 dan Dr. Francis M. Deng, Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, A Global Overview of Internal Displacement, Statement delivered at the Seminar on Internal

Displacement in Indonesia: Toward an Integrated Approach, Jakarta, Indonesia, 26-27 June 2001, hlm. 1-2.

5. Lihat, Upaya penanganan Masalah Pengungsi di Indonesia, Sekretariat Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi, 2001.
6. Cf. Surat Edaran Perdana Menteri No. 11/R.I./1956 7 September 1968 hal “Perlindungan pelarian Politik” dan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1979 tentang Koordinasi Penyelesaian masalah Pengungsi Vietnam di Indonesia.
7. Menurut Francis M. Deng, sebab- sebab akar penyingkiran di dalam negeri terletak pada masalah struktural pembangunan bangsa, manajemen yang keliru konflik identitas, ketidaksetaraan besar dalam pengaturan dan pembagian kekuasaan, kekayaan nasional, dan kesempatan pembangunan, serta penyalahgunaan kronis kekuasaan yang mengakibatkan pelanggaran demikian buruk HAM. Op. Cit., hlm. 4.

## BAHAN BACAAN TERATAS

1. Cohen, Roberta, The Guiding Principles on Internal Displacement: a new instrument for international organisations and NGOs, Forced Migration Review, No. 2, August 1998, hlm. 31-33.
2. Cohen, Roberta and Deng, Francis M., Exodus within Borders, The Uprooted Who Never Left Home, dalam Foreign Affairs, July/August 1998, Volume 77, Number 4, hlm. 12-16.
3. \_\_\_\_\_, Editors, The Forsaken People, Case Studies of the Internally Displaced, Brookings Institution Press, Washington, D.C. ,
4. \_\_\_\_\_, Masses in Flight, the Global Crisis of Internal Displacement, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1998.
5. Consolidated Inter-Agency Appeal 2002 for Internally Displaced Persons in Indonesia, United Nations, New York and Geneva, 2002.
6. Exodus within Borders: The Global Crisis of Internal Displacement, Proceedings of lecture series, Center for Refugees and Forced Migration Studies, Skopje, Republic of Macedonia, 31<sup>st</sup> May-2<sup>nd</sup> June 2001, Edited by Roberta Cohen, Institute for Sociological Political and Juridical Research – Center for Refugees and Forced Migration Studies, Skopje, 2001.
7. Guiding Principles on Internal Displacement, A Toolkit for Dissemination, What You Can Do, Consortium of Humanitarian Agencies, Colombo, Sri Lanka, 2001.
8. Internally Displaced Persons, Compilation an Analysis of Legal Norms: Legal Aspects Relating to the Protection against Arbitrary Displacement, part II, Economic and Social Council, Doc. E/CN/4/1998/53/Add.1 11 February 1998 – ASIL Studies in Transnational Legal Policy, No. 32, hlm. 250-276.
9. Internally Displaced Persons, The Role of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, 6 March 2000.
10. Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement, OCHA – The Brookings Institution, Project on Internal Displacement, 1999.
11. Kaelin, Walter, Guiding Principles on Internal Displacement, Annotations, The American Society of Internal Law – The Brookings Institutions, Project on Internal Displacement – Studies in Transnational Legal Policy, No. 32 (tahun penerbitan tidak disebut).

12. \_\_\_\_\_, How Hard Is Soft Law? The Guiding Principles on Internal Displacement and the Need for a Normative Framework, Brookings/CUNY Project on Internal Displacement, December 19, 2001.
13. Kebutuhan dalam Bidang Kesehatan bagi Pengungsi Internal di Indonesia, Ikatan Dokter Indonesia Wilayah Jakarta (tahun penerbitan tidak disebut).
14. Keputusan presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi, Sekretariat Bakornas PBP, Jakarta, 2001.
15. Korn, David A., Exodus within Borders, An Introduction to the Crisis of Internal Displacement, Brookings Institution Press, Washinhton, D.C., 1999.
16. Manual on Field Practice in Internal Displacement, Examples from UN Agencies and Partner Organizations of Field-based Initiatives Supporting Internally Displaced Persons, OCHA – Inter-Agency Standing Committee Working Group, 1999.
17. Protection of Internally Displaced Persons, OCHA – Inter-Agency Standing Committee, Policy Paper Series, no. 2, United Nations, New York, 2000.
18. Refugee Survey Quarterly, Volume 19, Number 2, 2000, Internal Displacement in Asia, reports, documents, literature survey, UNHCR, Centre for Documentation and Research, Geneva, Published by Oxford University Press.
19. Renyaan, Dra. Paula B., Gubernur Maluku – Wakil Gubernur Bidang Kesra, Penanggulangan Pengungsi Korban Kerusakan di Propinsi Maluku, makalah disampaikan pada Lokakarya dan Seminar tentang Pengungsi Internal di Indonesia: Menuju Suatu Pendekatan Terpadu, Jakarta, 26-27 Juni 2001.
20. Refugee and Internally Displaced Persons, A Development Perspective, The Brookings Institution – Refugee Policy Group Project on Internal Displacement, Washington, D.C. (tahun penerbitan tidak disebut).
21. Report of the International Colloquy on the Guiding Principles on Internal Displacement, Hosted by the Government of Austria and the Representative of the UN Secretary-General On Internally Displaced Persons, Vienna, Austria, September 21-23, 2000, The Brookings Institutions Project on Internal Displacement, Washington, D.C (tahun penerbitan tidak disebut).
22. Report of the Representative of the Secretary General on internally displaced persons, General Assembly, Doc. No. A/56/168 21 August 2001.

23. Report of Seminar on Internal Displacement in Indonesia: Toward an Integrated Approach, Jakarta, Indonesia, June 26-27, 2001, The Brookings Institution-Cuny Project on Internal Displacement, Washington, D.C. (tahun penerbit tidak disebut).
24. Shadow Plays: The Crisis of Refugee and Internally Displaced Persons in Indonesia, U.S. Committee for Refugee, January 2001.
25. Soeprapto, Enny, Keselamatan dan Perlindungan Internally Displaced Persons (Safety and Protection of Internally Displaced Persons), pokok-pokok paparan apda International Workshop and Seminar on Internal Displacement, Jakarta, 26-27 June 2001 dan pada Lokakarya mengenai Hak-hak Internally Displaced Persons, Jakarta, 9 Oktober 2001.
26. \_\_\_\_\_, Perlindungan Hak Asasi Internally Displaced Persons, Wacana Ham, Jakarta, No. /Tahun / 2002.
27. Special report: The Internally Displaced, Pax facts, January 1998, Volume 10, Number 2, Pax World Service, Washington, DC.
28. Surata, Agus dan Taufiq Andrianto, Tuhana, Penyunting, Atasi Konflik Etnis, penerbit Global Pustaka Utama bekerja sama dengan Gharba dan UPN “Veteran”, Jogjakarta, 2001.
29. Vincent, Marc and Sorensen, Birgitte Refslund, Editors, Caught between Borders, Response Strategies on the Internally Displaced persons, Pluto Press, London\_Sterling-Virginia in association with Norwegian Refugee Council, Oslo, 2001.