

MONITORING KEPATUHAN NEGARA PESERTA KONVENSI PENGUNGSI MELALUI SISTEM MONITORING HAM INTERNASIONAL

Ilham Aji Pangestu dan Irma Sri Rejeki

Fakultas Hukum, Universitas Islam Syekh-Yusuf dan Magister Hukum, Universitas Islam Syekh-Yusuf
iapangestu@unis.ac.id dan irma@unis.ac.id

Abstract

This study aims to find out how to monitor the compliance of countries participating in the convention through an international human rights monitoring system. This research is a normative legal research. The approaches used in this research include the statutory approach and the case approach, which are obtained from legal materials conducted through a literature study. Based on research, it is known that there is no monitoring system for state compliance with a convention, in this case the refugee convention. Reservations in conventions are often excluded on grounds of State ownership. On the other hand, refugees themselves have the same human rights as other human rights. International human rights monitoring mechanisms consist of treaty-based mechanisms and charter-based mechanisms. The international human rights monitoring system is the one most closely related to the supervision of participating countries/monitoring of the 1951 Convention considering the system between refugees and the human rights attached to it. In this case, the international human rights monitoring mechanism that can be used is a mechanism based on a treaty or a mechanism based on an international agreement.

Keywords: Refugee Monitoring; Internasional Human Right Mnitoring; Refugee Convention

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana monitoring kepatuhan Negara peserta konvensi pengungsi melalui sistem monitoring HAM Internasional. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*), yang di dalam memperoleh bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa tidak terdapat suatu sistem monitoring atas kepatuhan negara terhadap suatu konvensi dalam hal ini konvensi pengungsi. Reservasi dalam konvensi pengungsi seringkali dikecualikan dengan alasan kedaulatan Negara. Di sisi lain, pengungsi sendiri memiliki asasi manusia yang sama halnya dengan hak asasi manusia yang dimiliki oleh manusia lainnya. Mekanisme monitoring HAM Internasional terdiri atas *treaty based mechanism* dan *charter based mechanism*. Sistem monitoring HAM internasional merupakan sistem yang paling memiliki keterkaitan dengan pengawasan kepatuhan negara peserta/monitoring terhadap Konvensi 1951 mengingat kaitannya antara pengungsi dengan hak asasi manusia yang melekat kepadanya. Dalam hal ini, mekanisme monitoring HAM Internasional yang dapat digunakan adalah *treaty based mechanism* atau mekanisme berdasarkan perjanjian internasional.

Kata kunci : Monitoring Pengungsi; Monitoring HAM Internasional; Konvensi Pengungsi

A. Pendahuluan

Setiap manusia dilahirkan merdeka dan memiliki martabat dan hak-hak yang sama. Setiap manusia memiliki hak atas semua hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang tercantum di dalam Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia (DUHAM). Hak-hak tersebut tanpa ada pengecualian seperti warna kulit, asal-usul kebangsaan, agama, dan seterusnya. DUHAM juga menyatakan larangan adanya perbedaan terhadap kedudukan politik, hukum atau kedudukan internasional dari negara atau daerah dari mana seseorang berasal, baik dari negara yang merdeka, yang berbentuk wilayah-wilayah perwalian, jajahan atau yang berada di bawah batasan kedaulatan yang lain (Assembly, 1948).

Rumusan dalam DUHAM tersebut pada intinya bertujuan untuk menjamin adanya kesetaraan HAM antar manusia di dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (Rahayu, 2021). Hak Asasi Manusia (HAM) dipercayai memiliki nilai universal, yang berarti tidak mengenal batas dan ruang waktu. Nilai universal HAM tersebut dikukuhkan dalam instrumen Internasional, yang juga memuat institusi (lembaga) Internasional sebagai lembaga pengawas dan penegakan HAM (Nursamsi, 2015). Dalam konteks ini sifat HAM yang melekat dan inheren pada setiap manusia menghendaki tidak adanya institusi kekuasaan atau siapapun yang diperbolehkan merampas dan mencabutnya kecuali adanya alasan kemanusiaan yang rasional dan absah menurut hukum (Syafi, 2012). HAM merupakan hak yang melekat dan seluruh umat manusia didunia memilikinya. Hak-hak tersebut tidak dapat diserahkan secara sukarela atau dicabut (Nugroho, 2013). DUHAM menegaskan prinsip bahwa setiap manusia harus menikmati hak-hak kebebasan fundamental tanpa adanya diskriminasi.

Pengungsi adalah kelompok orang yang dipaksa untuk meninggalkan suatu negara karena takut yang sangat mengancam, dapat disebabkan oleh bencana alam atau konflik. Di negara-negara penerima, pengungsi sering mengalami perlakuan

tidak manusiawi seperti perkosaan, penganiayaan, diskriminasi, dipulangkan secara paksa yang mengarah pada pelanggaran hak asasi manusia (Kusumo, 2012). Masalah pengungsi merupakan persoalan yang rumit yang dihadapi masyarakat dunia saat ini. Pada umumnya, pengungsi dilakukan karena terjadinya penindasan hak asasi pengungsi dinegara mereka (Yuliantiningsih, 2013). Para pengungsi tersebut, mencari perlindungan pada negara-negara yang telah meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967 atau yang sering disebut sebagai negara ketiga (Cipta Primadasa Primadasa, Mahendra Putra Kurnia, 2021).

Pengungsi yang datang ke wilayah suatu negara pada prinsipnya memiliki hak untuk tidak dikembalikan ke negara asal atau negara lain di mana jiwanya dapat terancam, atau dikenal dengan prinsip *non-refoulement* (Pasal 33). Prinsip *non-refoulement* merupakan jantung dari Konvensi Pengungsi 1951, sehingga negara peserta konvensi tidak diperkenankan mengenyampingkan (*reservation*) pasal ini (Fitria, 2015). Dilihat dari perspektif Hukum Internasional, sikap negara-negara yang menolak pengungsi masuk ke wilayahnya tersebut sebenarnya dapat dipahami dari sisi kedaulatan negara, bahwa setiap negara boleh menolak atau menerima orang asing masuk ke wilayahnya. Sikap ini juga merupakan langkah preventif sebagai bentuk pertahanan negara dari gangguan asing, di samping upaya untuk melindungi dan menjaga stabilitas ekonomi dan politik negara tersebut. Namun di sisi lain juga ada prinsip Hukum Hak Asasi Manusia yang harus dihormati, seperti prinsip kewajiban negara untuk melindungi setiap orang yang terancam jiwanya dan hak setiap orang untuk mendapat perlindungan kemanusiaan dimana pun ia berada (Rahayu, Kholis Roisah, 2020).

Adanya peraturan tentang HAM yang telah diakui secara universal dan nasional haruslah dihormati dan dijunjung tinggi oleh semua pihak, baik negara, organisasi internasional, orang per-orangan baik individu maupun kolektif (Sarah Sarmila Begem, Nurul Qamar, 2019). Keseluruhan instrumen sistem monitoring HAM Internasional, membentuk sebuah sistem pelaporan. Secara umum sistem monitoring HAM internasional terdiri dari;

mekanisme pengaduan yang dibentuk berdasarkan perjanjian atau Konvensi HAM internasional (*Treaty Based Mechanism*) dan mekanisme yang dibentuk berdasarkan piagam PBB itu sendiri (*Charter Based Mechanism*) (Iskandar, 2013).

Sistem monitoring sebagai tindakan memantau, mengamati atau mengawasi atau mengecek dengan cermat suatu perangkat yang dilakukan secara teratur sesuai dengan pandangan, teori dan asas yang diyakini oleh pemangku kepentingan. Dalam hal ini, sistem monitoring berkaitan dengan persoalan pengungsi internasional terhadap kepatuhan negara peserta terhadap Konvensi 1951. Tindakan pemulangan secara paksa oleh negara peserta konvensi, atau tindakan lain yang dilakukan oleh negara peserta terhadap pengungsi internasional yang dianggap sebagai kedaulatan suatu negara memiliki artian adanya tindakan ketidakpatuhan negara peserta terhadap konvensi pengungsi. Sistem monitoring HAM internasional merupakan sistem yang paling memiliki keterkaitan dengan pengawasan kepatuhan negara peserta terhadap Konvensi 1951.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, sehingga didalam memperoleh bahan hukum melalui studi kepustakaan. Pada penelitian hukum ini, peneliti menggunakan data sekunder. Data sekunder di dalam penelitian hukum normatif disebut dengan bahan hukum (Marzuki, 2013).

Bahan hukum dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini diantaranya konvensi-konvensi yang terkait dengan pengungsi dan hak asasi manusia. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini diantaranya buku-buku serta jurnal-jurnal yang relevan dengan penelitian ini. Penelitian ini disusun dengan teknik analisis dengan silogisme deduktif.

Dalam logika silogistik untuk penalaran hukum yang merupakan premis mayor adalah aturan hukum sedangkan premis minor adalah fakta hukum. Dari kedua premis tersebut, kemudian ditarik suatu kesimpulan atau *conclusion* (Marzuki, 2013).

C. Hasil dan Pembahasan

Instrumen hukum internasional tidak memberikan kriteria lebih jauh mengenai pengungsi, sehingga terdapat perbedaan penafsiran mengenai pihak yang dapat dikategorikan sebagai pengungsi. Definisi sempit mengenai pengungsi dipaparkan Mahew Lister sebagai: “*The definition covers only those who have a well-founded fear of persecution on the basis of one of the so-called protected grounds*”. Definisi ini menyiratkan bahwa mereka yang tidak mengalami ketakutan atas persekusi walaupun mengalami berbagai macam penderitaan yang luar biasa seperti bencana alam dan kelaparan yang ekstrem tidak serta merta dikatakan sebagai pengungsi. Lebih jauh, walaupun terdapat seseorang yang mendapatkan persekusi, namun tidak berbasis pada salah satu persyaratan di atas, maka yang bersangkutan tidak bisa disebut pengungsi. Selain itu, Mahew menambahkan: “*even those who face persecution on the basis of a protected ground, but who are not outside their country of citizenship, are not refugees.*” (Fitria, 2015). Pada umumnya, seorang pengungsi yang belum diakui statusnya akan dinamakan sebagai pencari suaka, tetapi seorang pencari suaka belum tentu adalah seorang pengungsi. Apabila seseorang diakui sebagai pengungsi maka akan melekat hak dan kewajiban sebagai pengungsi terhadap negara pelindungnya (Bahar, 2015). Keseluruhan instrumen sistem monitoring HAM Internasional, membentuk sebuah sistem pelaporan. Monitoring kepatuhan negara peserta tidak diatur dalam Konvensi 1951 maupun dalam Protokol 1967 mengenai Pengungsi (The Refugee Convention, 1951, 1951) (Nations, 1967).

Mekanisme HAM Internasional mengatur dan membahas mengenai sistem monitoring termasuk monitoring pengungsi internasional. Tindakan negara untuk menutup pintu dalam memberikan

akses maupun informasi atas prosedur permohonan penentuan status pengungsi, tindakan pemulangan kembali pencari suaka oleh negara peserta dan sebagainya, merupakan tindakan yang dilakukan oleh negara dengan alasan sebagai bagian dari kebijakan dari masing-masing negara. Negara yang telah menjadi peserta Konvensi 1951 dan/atau Protokol 1967 terikat pada perangkat-perangkat tersebut dan wajib memberikan perlindungan yang tercantum di dalamnya, kepada perempuan, laki-laki dan anak-anak yang memenuhi kriteria dalam definisi pengungsi.

Oleh karena itu, monitoring terhadap negara peserta perlu untuk dilakukan. Namun, ketentuan yang ditujukan kepada organisasi tertentu yang terorganisir untuk dapat melakukan monitoring atau bentuk pengaduan lain atas tindakan ketidakpatuhan negara peserta terhadap Konvensi 1951 tidak tercantum dalam Konvensi 1951 maupun Protokol 1967. Atas tindakan negara tersebut, UNHCR mengemukakan bahwa negara-negara tersebut telah melanggar prinsip yang terkandung dalam Konvensi 1951 dan instrumen pengungsi lainnya, khususnya prinsip *non-refoulement*.

Beberapa Konvensi HAM yang memberikan mekanisme bagi pelanggaran HAM dipusatkan pada komite atau badan tertentu untuk melihat sejauh mana negara peserta telah melaksanakan perjanjian. Adapun Konvensi HAM yang dikenal secara umum yaitu:

1. ICCPR (1966) yaitu International Covenant on Civil and Political Rights, merupakan Kovenan yang mengatur tentang hak-hak sipil dan politik seseorang, dimana setiap orang berhak mempunyai hak yang sama dan seimbang tanpa adanya tekanan dari pihak tertentu. Pada kovenan ini terdapat beberapa prinsip umum yang pada dasarnya telah diterima secara luas di dunia internasional. Pasal 1 menyatakan bahwa seluruh manusia memiliki hak untuk menentukan nasibnya sendiri, termasuk menentukan status politik dan kebebasan dalam memperoleh perkembangan ekonomi, sosial dan budaya. Prinsip lain yaitu setiap orang memiliki kedudukan yang sama dalam hukum tanpa adanya diskriminasi antara satu dengan yang lainnya dalam memperoleh perlindungan hukum;
2. ICESCR (1976) yaitu International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, merupakan Kovenan yang bertujuan untuk melindungi HAM khususnya hak ekonomi, sosial, dan budaya serta menjamin kesetaraannya antar individu. Prinsip umum dalam Kovenan ini adalah untuk menentukan nasib sendiri dengan bebas mengembangkan keadaan ekonomi, sosial dan budayanya;
3. ICERD (1969) yaitu International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination merupakan Konvensi Internasional Tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial yang melarang adanya tindakan membedakan, mengecualikan, membatasi, orang dari kelompok suku bangsa tertentu, orang dari kelompok keturunan tertentu yang memberikan pengaruh dengan hilang/rusaknya hak asasi manusia, kebebasan berpolitik, kesenangan atas kehidupan sosial, kesenangan atas suatu kehidupan berbudaya, dan kesenangan atas suatu di bidang kehidupan masyarakat;
4. CEDAW (1979) yaitu Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women merupakan konvensi tentang perlindungan dan penegakan hak perempuan yang paling komprehensif dan sangat penting karena menjadikan kemanusiaan perempuan sebagai fokus dari keprihatinan HAM. CEDAW memberi perlindungan atas kedudukan yang sama di depan hukum antara perempuan dan laki-laki serta menghapus diskriminasi terhadap perempuan dalam bidang politik, lapangan kerja, kewarganegaraan, kesehatan, perkawinan, dan keluarga;
5. CAT (1987) yaitu Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, merupakan Konvensi yang secara khusus mengatur mengenai tindakan penyiksaan. Definisi penyiksaan adanya rasa sakit atau penderitaan terhadap jasmani maupun rohani yang bertujuan dan

ditimbulkan dari seseorang yang bertindak atas nama otoritas pemerintahan. Penyiksaan melakukan perlakuan yang tidak manusiawi yang menyebabkan penderitaan terhadap mental maupun fisik seseorang;

6. CRC (1990) yaitu Convention on the Rights of the Child, merupakan Konvensi HAM yang menjamin perlindungan hak anak pada bidang sipil, politik, ekonomi, sosial kesehatan, dan budaya;
7. ICMW (1990) yaitu Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, merupakan konvensi yang mengatur mengenai perlindungan pekerja migran, termasuk keluarga migran.

Mekanisme monitoring HAM Internasional terdiri atas *treaty based mechanism* dan *charter based mechanism*. *Treaty based mechanism* merupakan mekanisme pengaduan yang dibentuk berdasarkan perjanjian atau konvensi HAM internasional. Seperti diketahui perjanjian internasional mengikat negara-negara dan berlaku ketika sejumlah negara yang menandatangani telah meratifikasi perjanjian tersebut. Negara yang telah meratifikasinya, dianggap telah terikat secara legal pada perjanjian tersebut dan menanggung kewajiban-kewajiban hukum tertentu untuk memperlakukan individu-individu maupun kelompok-kelompok yang terdapat di bawah yurisdiksinya.

Negara memiliki kewenangan reservasi atas perjanjian yang diratifikasi berdasarkan kesepakatan sebelumnya. Namun dalam Konvensi Pengungsi terdapat beberapa pasal mengenai pengecualian reservasi dimana negara peserta telah memahami pengecualian reservasi tersebut, termasuk mengenai pemulangan pengungsi secara paksa ke negara asalnya dimana pengungsi memiliki ketakutan atas dasar persekusi karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada kelompok sosial tertentu sehingga karena ketakutannya tersebut tidak mau memanfaatkan perlindungan dari negara asalnya.

Monitoring HAM berdasarkan *Treaty Based Mechanism* dapat dibagi menjadi 4 (empat)

kelompok. Adapun keempat mekanisme tersebut adalah; tersebut adalah;

1. Mekanisme Pelaporan (*Reporting Procedures*)

Negara peserta wajib melakukan pelaporan atas pelaksanaan perjanjian internasional yang diratifikasi. Mekanisme ini dilakukan untuk memantau penerapan kewajiban negara peserta yang tertera dalam perjanjian internasional yang diratifikasi. Laporan tersebut dianalisis oleh badan pengawas yang relevan yaitu Komite untuk melakukan penilaian atas laporan yang dibuat.

Kovenan HAM Internasional mensyaratkan adanya pelaporan negara peserta seperti pada Pasal 16 Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR), Pasal 40 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR), Pasal 9 Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (CERD), Pasal 19 Konvensi Internasional tentang Anti Penyiksaan (CAT), Pasal 44 Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Anak (CRC), Pasal 18 Konvensi Internasional tentang Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW), Pasal 73 Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-Hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya (CMW) dan Pasal 35 Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Penyandang Disabilitas (CRPD). Setelah melakukan analisa, Komite akan membuat kesimpulan dan rekomendasi, sehingga negara peserta dapat mengevaluasi pemenuhan kewajibannya.

2. Mekanisme Pengaduan Individual (*Individual Complaint Procedure*)

Kovenan HAM Internasional mensyaratkan adanya pengaduan individual yaitu Protokol Pilihan 1 ICCPR, Pasal 22 CAT, Pasal 14 CERD, Pasal 77 CMW memberi kewenangan kepada Komite untuk menerima mekanisme ini. Syarat umum untuk menyampaikan pengaduan individual yaitu, *pertama*, Negara Peserta merupakan negara peratifikasi Konvensi Internasional yang dimaksud, *kedua*, Pengaduan dilakukan dengan identitas yang jelas, *ketiga*, Permohonan yang diajukan tidak sedang dilakukan mekanisme lain secara bersamaan, *keempat*, Pemohon berada dalam yurisdiksi

negara terdampak pelanggaran, *kelima*, Pemohon mengalami dampak langsung atas pelanggaran yang diadakan.

Apabila Pemohon memenuhi syarat-syarat yang dimaksud dan proses mekanisme pengaduan individual dilanjutkan maka akan menimbulkan diantaranya, Pemohon mendapatkan imbalan atas penderitaan yang dialami, Permohonan dapat menjadi evaluasi untuk melakukan perubahan kebijakan negara dimaksud, Permohonan dapat menjadi bukti awal adanya pelanggaran HAM berat, Hasil penyelidikan akan dipublikasikan dan negara terlapor akan terkena dampak publikasi tersebut, Penekanan atas perlindungan bagi korban dilakukan oleh Komite agar tidak mengalami penderitaan lagi, dan Keputusan Komite bersifat final

3. Mekanisme Pengaduan Antar Negara (*Inter-state Complaint Procedure*)

Mekanisme Pengaduan Antar Negara dipertimbangkan dalam Pasal 41 ICCPR; Pasal 21 CAT; Pasal 11 CERD; Pasal 33 Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia (ECHR); dan Pasal 45 Konvensi Amerika tentang Hak Asasi Manusia (ACHR). Pengaduan dapat dilakukan oleh Negara Peserta terhadap Negara Peserta lainnya yang dianggap melanggar kewajiban dalam pelaksanaan ratifikasi Konvensi Internasional. Negara terlapor wajib memberikan tanggapan atas pengaduan tersebut. Jika tidak maka akan diteruskan kepada badan perjanjian yang berwenang.

4. Mekanisme Investigasi (*Inquiries and Other Procedures*)

Mekanisme Investigasi dipertimbangkan dalam Pasal 10 CEDAW dan Pasal 20 CAT, yang memberi wewenang kepada Komite untuk melakukan investigasi atas dugaan pelanggaran HAM yang bersifat berat atau sistematis. Penggunaan mekanisme di atas setidaknya mensyaratkan negara peserta meratifikasi perjanjian sehingga terikat ke dalam perjanjian tersebut, negara peserta tidak melakukan reservasi atas kewajiban yang harus dilakukannya, kriteria dari individu dan/atau kelompok yang dimaksud harus

memenuhi kriteria yang dipersyaratkan.

Mekanisme monitoring HAM Internasional selanjutnya adalah *charter based mechanism*. *Charter based mechanism* adalah prosedur penegakan hak asasi manusia yang tidak dibentuk oleh konvensi-konvensi HAM akan tetapi berdasarkan piagam PBB itu sendiri. Mekanisme ini dilakukan melalui:

1. Mekanisme Komisi HAM PBB

Dapat dilakukan dengan Prosedur Khusus, Kelompok Kerja/Working Group, dan Sub Komisi HAM PBB;

2. Sub Komisi Hak Asasi Manusia

Memiliki tugas untuk mengidentifikasi, melaksanakan, dan menganalisa studi tentang topik hak asasi manusia. Kelompok Kerja menerima laporan mengenai perlindungan minoritas yang menjadi perhatian Sub-Komisi;

3. Prosedur 1503

Prosedur ini bersifat tertutup dan nama negara tidak dipublikasikan. Laporan ini dapat dikirim oleh pelapor khusus maupun *working group* yang ada. Sebelum menggunakan prosedur ini disyaratkan agar dilakukan mekanisme yang ada di dalam negara tersebut;

4. Mekanisme tematis dan Negara

Mekanisme ini dibentuk oleh Komisi HAM PBB dan Sub Komisinya dengan menugaskan ahli untuk melakukan isu HAM tertentu. Mereka akan langsung menyelidiki kasus tertentu dan mengirimkan nota keprihatinan dan dilakukannya kunjungan lapangan. Namun korban atau pelapor/pemohon harus menjelaskan secara detail atas penderitaan yang diterima.

Dalam perkembangannya, mekanisme baru dibentuk untuk meninjau situasi dari kewajiban dan komitmen mengenai HAM oleh negara anggota PBB. Mekanisme ini akan mengatur agar seluruh negara anggota PBB terutama negara-negara yang menjadi anggota Dewan HAM mendapatkan *review* selama masa keanggotaannya. Pertemuan-pertemuan Dewan HAM juga bisa dilaksanakan lebih

sering dalam setahunnya, dengan waktu yang lebih panjang dibandingkan dengan Komisi HAM terdahulu. Sebelumnya pelaporan HAM negara peserta disampaikan kepada Komite HAM, sekarang penyampaian laporan HAM negara pihak disampaikan ke Dewan HAM PBB. Dalam hal penanganan pengungsi dapat dikatakan sederhana yaitu dengan memberikan mereka tempat untuk berlindung dan menyelamatkan diri sampai negara asal mereka aman atau mereka merasa aman dan tidak terancam pada saat kembali ke negaranya. Oleh sebab itu PBB memandang hal ini menjadi kebutuhan utama pengungsi dan dibentuklah UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) pada tanggal 14 Desember 1950 namun secara aktif resmi berjalan setelah lahirnya Konvensi 1951 pada bulan Januari. Organisasi UNHCR ini mendapatkan tugas dan fungsi untuk menangani pengungsi dan mencari solusi agar pengungsi mendapatkan tempat tinggal yang layak serta menjamin hak-hak asasi manusia para pengungsi di negara yang mereka tempati (Asto Yudho Kartiko, Jennifer Cecilia Telaumbanua, 2019). Penanganan pengungsian dapat dilakukan UNHCR melalui repatriasi sukarela, permukiman lokal, dan pemukiman kembali di negara ketiga (Melina Tri Asmara, Syahrin, 2019).

Komisioner Tinggi PBB untuk Pengungsi atau Komisariat Tinggi Urusan Pengungsi PBB yang dikenal dengan *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) sebagai organisasi utama yang mengurus urusan pengungsi mendefinisikan monitoring merupakan peninjauan dan kontrol dari UNHCR untuk memastikan bahwa masukan, jadwal kerja dan tindakan yang direncanakan sebelumnya telah sesuai dengan rencana dan kebutuhan anggaran. UNHCR mendefinisikan monitoring terdiri atas *input monitoring* dan *output monitoring* (Refugees, 2004). *Input monitoring* meninjau penyediaan sumber daya (sumber daya manusia, keuangan, fasilitas) agar dapat tersalurkan secara merata, sedangkan *output monitoring* fokus kepada terlaksananya instrumen pengungsi terkait, atau program UNHCR dapat terlaksana

dengan baik.

Monitoring program UNHCR dilaksanakan di kamp pengungsi, kantor lapangan, kantor cabang hingga ke tingkatan yang lebih tinggi, yaitu markas besar. Seluruh program, perlindungan, teknis pelayanan informasi dan staf lapangan memiliki tanggung jawab memonitor, agar dapat dilakukan pertanggungjawaban kepada perwakilan UNHCR. Perwakilan UNHCR memiliki 2 (dua) pertanggungjawaban utama terhadap monitoring. Pertama, untuk menyampaikan kebijakan dan prioritas UNHCR dan koordinasi dengan negara di luar peserta konvensi. Dalam hal ini, kebutuhan untuk mengumpulkan informasi dengan memperhatikan tindakan operasional yang dilakukan aktor lain sangat diperlukan, termasuk peran dan kebijakan mereka (Pangestu & Rejeki, 2021).

Monitoring UNHCR berkaitan dengan pelaksanaan program UNHCR agar dapat terlaksana dengan baik. UNHCR juga berkoordinasi dengan beberapa organisasi PBB seperti *United Nations Development Programme* (UNDP), *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR), *United Nations Children's Fund* (UNICEF), *World Food Programme* (WFP), *International Organization for Migration* (IOM) dan lain sebagainya yang dilakukan sejalan dengan pelaksanaan program UNHCR atas perlindungan pengungsi dapat terlaksana dengan baik. *The Partnership Handbook* mengatur tujuh kunci teknik monitoring UNHCR dalam kerja sama dengan *implementing partners*, yaitu pertemuan dan kunjungan-kunjungan, memperhatikan aktivitas yang dilakukan *implementing partners*, melakukan survey ke kamp pengungsi, rapat untuk mengumpulkan informasi dan pendapat-pendapat dari berbagai sumber, mengukur pelaksanaan indikator-indikator dan menganalisa laporan-laporan terkait (UNHCR, 2003).

UNHCR telah melakukan banyak upaya demi terlaksananya perlindungan pengungsi. Namun, mekanisme secara struktural yang dapat dilakukan UNHCR atas perlindungan pengungsi tidak terdapat dalam mekanisme monitoring UNHCR sebagaimana monitoring HAM Internasional atas pelaksanaan kovenan HAM. Negara peserta Konvensi

Pengungsi dapat melakukan tindakan sewenang-wenang yang dinilai membahayakan nyawa pengungsi.

Universal Declaration of Human Rights (DUHAM) merupakan reaksi masyarakat internasional terhadap adanya pengakuan atas hak-hak asasi manusia. Pengakuan atas hak-hak asasi manusia menjadi dasar bagi kemerdekaan, keadilan dan perdamaian dunia yang harus dilindungi guna menciptakan kebebasan untuk berbicara, beragama, bebas dari adanya ketakutan atas suatu sebab tertentu, dan lain-lain. Mekanisme monitoring HAM Internasional merupakan mekanisme yang memiliki standar hukum yang dapat digunakan dalam perbaikan mekanisme perlindungan pengungsi. Selain memberikan bantuan upaya hukum dalam bentuk pengaduan, jaminan perlindungan bagi pengungsi ke arah yang lebih baik juga dapat dilakukan melalui penetapan maupun keputusan yang dilakukan oleh pihak yang berwenang, serta laporan mengenai pengungsi dari pihak terkait.

Dengan kata lain, mekanisme monitoring HAM Internasional dapat digunakan terhadap monitoring kepatuhan negara peserta dalam melaksanakan kewajiban yang terdapat dalam Konvensi 1951. Mekanisme monitoring HAM Internasional yang dapat digunakan adalah *treaty based mechanism* atau mekanisme berdasarkan perjanjian internasional, melalui beberapa mekanisme yang telah diatur dalam Kovenan HAM Internasional. Mekanisme tersebut dapat dilakukan secara efektif melalui pengaduan individual, keputusan dan laporan mengenai persoalan pengungsi sebagaimana yang telah diatur dalam CAT, CERD, CEDAW dan/atau OP-CEDAW, CRC.

Namun dalam hal ini tidak secara praktis mengandung pengertian bahwa seluruh mekanisme monitoring HAM Internasional dapat digunakan sebagai prosedur yang efektif. Seringkali kebanyakan dari mekanisme tersebut mempunyai mandat yang secara universal dan memikul beban terlalu banyak sehingga memicu adanya kebingungan dan masalah dalam koordinasi. Terlepas dari kekurangan mekanisme

HAM tersebut, perwakilan hukum, pengungsi maupun UNHCR dapat menggunakan sistem monitoring HAM Internasional tersebut agar perlindungan pengungsi internasional dapat diselidiki lebih lanjut.

Dengan demikian, perkembangan positif dalam perlindungan HAM Internasional yang berkaitan dengan mekanisme yang ada, dapat memberikan dasar hukum yang kuat bagi perlindungan pengungsi. Oleh karena itu, standar hukum HAM Internasional dan mekanismenya dapat digunakan sebagai alat untuk meningkatkan perlindungan bagi pengungsi. Dalam kaitannya dengan persoalan pengungsi, perlindungan pengungsi dapat dilakukan oleh praktek dari negara-negara peserta dan kebijakan masing-masing negara. Individu dan organisasi termasuk UNHCR harus mengambil manfaat dalam setiap pemenuhan mandat mereka dalam memberikan perlindungan bagi pengungsi. Realisasi tindakan yang efektif dapat dilakukan dengan kontribusi yang diberikan oleh mekanisme monitoring HAM Internasional merupakan langkah yang baik bagi persoalan pengungsi.

D. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian, dapat ditarik kesimpulan bahwa monitoring terhadap kepatuhan Negara peserta terhadap Konvensi Pengungsi tidak ditemukan dalam Konvensi maupun instrument lain yang mengatur tentang pengungsi. Dalam praktiknya, Negara peserta seringkali tidak melaksanakan kewajiban yang tertuang dalam Konvensi, dalam artian adanya ketidakpatuhan Negara peserta terhadap Konvensi. Reservasi dalam Konvensi seringkali diabaikan oleh Negara Peserta atas dasar adanya kedaulatan Negara. Prinsip Non-refoulement merupakan salah satu contoh reservasi dalam Konvensi Pengungsi sebagai prinsip yang diakui sebagai hukum kebiasaan internasional (*customary international law*).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Iskandar, P. (2013). *Hukum HAM Internasional: Sebuah Pengantar Konstektual*. Cianjur: Institute for Migrant Rights (IMR) Press.

Marzuki, P. M. (2013). *Penulisan Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.

UNHCR. (2003). *Education Statistics School Year 2002-2003*. UNHCR.

Artikel Jurnal

Assembly, U. N. G. The Universal Declaration Of Human Rights. , (1948).

Asto Yudho Kartiko, Jennifer Cecilia Telaumbanua, T. S. P. (2019). Penerapan Pengawasan Keimigrasian Terhadap Pengungsi Pada Community House Di Bawah Pengawasan Rumah Detensi Imigrasi Jakarta (Implementation Of Immigration Supervision Refugees At Community House In Under Control Supervision Of Immigration Detention House. *Journal of Law and Border Protection*, 1(1), 13–33.

Bahar, L. H. (2015). Studi Perbandingan Ketentuan Perlindungan Pencari Suaka Dan Pengungsi Di Indonesia Dan Negara Lainnya (Comparative Study On Asylum Seeker And Refugees Protection Regulation In Indonesia And Other Countries). *Legislasi Indonesia*, 12, 1–31.

Cipta Primadasa Primadasa, Mahendra Putra Kurnia, R. E. (2021). Problematika Penanganan Pengungsi di Indonesia Dari Perspektif Hukum Pengungsi Internasional. *Risalah Hukum*, 17, 44–51.

Fitria. (2015). Perlindungan Hukum Bagi Pengungsi di Negara Ketiga: Praktik Indonesia. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 2.

Iskandar, P. (2013). *Hukum HAM Internasional: Sebuah Pengantar Konstektual*. Cianjur: Institute for Migrant Rights (IMR) Press.

Kusumo, A. T. S. (2012). Perlindungan Hak Asasi Manusia Pengungsi Internasional. *Yustisia*, 1(2), 169–179.

Marzuki, P. M. (2013). *Penulisan Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.

Melina Tri Asmara, Syahrin, M. A. Aktualisasi Kebijakan Imigrasi Indonesia terkait Hak Asasi Manusia bagi Pengungsi Rohingya di Indonesia. , 1 *Journal of Law and Border Protection* § (2019).

Nations, U. Protocol Relating To The Status of Refugees. , (1967).

Nugroho, O. C. (2013). Sekolah Bertaraf Internasional Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia. *Jurnal HAM*, 4(1).

Nursamsi, D. (2015). Instrumen dan Institusi Internasional Dalam penegakan HAM. *Salam: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I*, II(2).

Pangestu, I. A., & Rejeki, I. S. (2021). Peranan UNHCR Dalam Monitoring Program Perlindungan Pengungsi Internasional. *JUSTITIA: Jurnal Ilmu Hukum Dan Humaniora*, 8(1), 257–268.

Rahayu, Kholis Roisah, P. S. (2020). Perlindungan Hak Asasi Manusia Pengungsi dan Pencari Suaka Di Indonesia. *Masalah-Masalah Hukum*, 49.

Rahayu, R. R. (2021). Perlindungan Hak Asasi Manusia Perempuan Terhadap Kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Internasional (Protection of Women ’ s Human Rights Against Cases of Households Violence in Indonesia Based on the Perspective of Int. *Jurnal HAM*, 12(2), 261–272.

Refugees, U. N. H. C. F. (2004). Evaluation and Policy Analysis Unit. 2004. Enhancing UNHCR’s Capacity to monitor Protection, *Rights and well-being of Refugees*.

Sarah Sarmila Begem, Nurul Qamar, H. B. (2019). Sistem Hukum Penyelesaian Pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) Berat Melalui Mahkamah Pidana Internasional. *SIGn Jurnal Hukum*, 1(1), 1–17.

Syafi, M. (2012). Instrumentasi Hukum HAM , Pembentukan Lembaga Perlindungan Ham di Indonesia dan Peran mahkamah Konstitusi. *Konstitusi*, 9(4).

The Refugee Convention , 1951. , (1951).

Yuliantiningsih, A. (2013). Perlindungan Pengungsi Dalam Perspektif Hukum Internasional Dan Hukum Islam (Studi Terhadap Kasus Manusia Purba Rohingya). *Dinamika Hukum*, 13.

Peraturan Perundang-undangan

Assembly, U. N. G. *The Universal Declaration Of Human Rights*. , (1948).

Nations, U. *Protocol Relating To The Status of Refugees*. , (1967).

The Refugee Convention , 1951. , (1951)