

STUDI TENTANG PERANAN *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER OF REFUGEES* (UNHCR) DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN HAK KEWARGANEGARAAN BAGI ORANG TANPA STATUS KEWARGANEGARAAN (*STATELESS PERSONS*)

SKRIPSI

**Untuk Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum**

Oleh:

**CALYNA SALSABILA N.
NIM. 0510110043**



**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM**

**MALANG
2009**



LEMBAR PERSETUJUAN

STUDI TENTANG PERANAN *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER OF REFUGEES* (UNHCR) DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN HAK KEWARGANEGARAAN BAGI ORANG TANPA STATUS KEWARGANEGARAAN (*STATELESS PERSONS*)

Disusun Oleh :
CALYNA SALSABILA N.
NIM. 0510110043

Disetujui pada tanggal : 4 Mei 2009

Pembimbing Utama

Sucipto, S.H., M.H.
NIP. 130 890 048

Pembimbing Pendamping

Setyo Widagdo, S.H., M.H.
NIP. 131 573 949

Mengetahui
Ketua Bagian
Hukum Internasional,

Setyo Widagdo, S.H., M.H.
NIP. 131 573 949



LEMBAR PENGESAHAN

STUDI TENTANG PERANAN *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER OF REFUGEES (UNHCR)* DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN HAK KEWARGANEGARAAN BAGI ORANG TANPA STATUS KEWARGANEGARAAN (*STATELESS PERSONS*)

Disusun Oleh :

CALYNA SALSABILA N.

NIM. 0510110043

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal : 4 Juni 2009

Pembimbing Utama

Sucipto, S.H., M.H.

NIP. 130 890 048

Pembimbing Pendamping

Setyo Widagdo, S.H., M.H.

NIP. 131 573 949

Ketua Majelis Penguji

Setyo Widagdo, S.H., M.H.

NIP. 131 573 949

Ketua Bagian

Hukum Internasional

Setyo Widagdo, S.H., M.H.

NIP. 131 573 949

Mengetahui
Dekan,

Herman Suryokumoro, S.H., M.H.

NIP. 131 472 741

KATA PENGANTAR

Segala puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat, taufik, hidayat serta karunia yang tiada henti, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul : *PERANAN UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER OF REFUGEES (UNHCR) DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN HAK KEWARGANEGARAAN BAGI ORANG TANPA STATUS KEWARGANEGARAN (STATELESS PERSONS)*

Di dalam penyusunan skripsi ini, penulis mengucapkan terima kasih kepada Bapak dan Ibu yang telah memberikan dukungan, doa, inspirasi dan kepercayaan kepada penulis. Terima kasih juga penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Herman Suryokumoro, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
2. Bapak Setyo Widagdo, S.H., M.H., selaku Kepala Bagian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
3. Bapak Sucipto, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Utama yang dengan penuh kesabaran, ketelitian membimbing penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
4. Bapak Setyo Widagdo, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Pendamping yang juga telah membimbing dan memberikan masukan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
5. Ibu Siti Nur Lailiyah, Spd., dan Bapak Zaenal Fatoni, S.H., orang tua penulis yang sangat penulis cintai, yang telah dengan sabar memberikan kasih sayang,

doa, bimbingan, mendidik dan memberikan motivasi bagi penulis untuk selalu menjadi lebih baik dalam menjalani hidup, serta memberi semangat bagi penulis untuk terus berprestasi. Tiada kata yang dapat penulis ungkapkan untuk membalas semua kasih sayang, doa, harapan serta semuanya yang telah orangtua penulis berikan kepada penulis. Semoga karya ini dapat memberikan kebanggaan bagi beliau.

6. Adik-adikku tersayang, Gigih dan Abin, saudara sekaligus sahabat terbaik yang selalu memberi semangat bagi penulis untuk menjadi kakak yang baik.
7. Achmad Nur Afandi, S.H. yang telah memberi motivasi dan membantu penulis selama mengerjakan penulisan ini.
8. Teman-teman yang tidak bisa disebutkan satu persatu, terima kasih atas segala dukungan dan doanya.

Penulis menyadari penelitian ini masih jauh dari sempurna, sehingga saran dan kritik konstruktif dari semua pihak selalu penulis harapkan guna memperbaiki skripsi ini.

Malang, Mei 2009

Penulis

DAFTAR ISI

Lembar Persetujuan..... i

Lembar Pengesahan..... ii

Kata Pengantar.....iii

Daftar isi v

Abstraksi.....viii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang..... 1

B. Rumusan Masalah..... 8

C. Tujuan Penulisan..... 9

D. Manfaat Penulisan..... 9

E. Sistematikan Penulisan..... 11

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A. Orang Tanpa Status Kewarganegaraan (*Stateless Persons*).....13

1. Pengertian Orang Tanpa Status Kewarganegaraan
(*Stateless Persons*) 13

2. Penyebab Hilangnya Status Kewarganegaraan
(*Stateless*) 16

3. Hak Kewarganegaraan..... 17



4. Perlindungan Hak Kewarganegaraan bagi Orang Tanpa Status Kewarganegaraan.....	19
5. Hak dan Kewajiban Negara dalam Memberikan Perlindungan Hak Kewarganegaraan bagi Orang Tanpa Status Kewarganegaraan	23
B. <i>United Nations High Commissioner of Refugees (UNHCR)</i>	24
1. Status dan Fungsi UNHCR dalam Upaya Membantu Memberikan Perlindungan Hak Kewarganegaraan bagi Orang Tanpa Status Kewarganegaraan.....	24
2. Pelaksanaan Fungsi Pemberian Perlindungan Hak Kewarganegaraan bagi Orang Tanpa Status Kewarganegaraan Baik yang Dilakukan oleh Negara maupun UNHCR.....	26
C. <i>Statute of the Office of The United Nations High Commissioner of Refugees 1951</i>	28
D. <i>Convention Relating to the Status of Stateless Persons 1954</i>	30
 BAB III METODE PENELITIAN	
A. Pendekatan Penelitian.....	33
B. Definisi Konsep.....	34
C. Jenis Bahan Hukum.....	36
D. Teknik Penelusuran Bahan Hukum.....	37
E. Teknik Analisis Bahan Hukum.....	37

BAB IV PERANAN UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER OF REFUGEES (UNHCR) DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN HAK KEWARGANEGARAAN BAGI ORANG TANPA STATUS KEWARGANEGARAAN (STATELESS PERSONS)

A. Dasar Hukum bagi UNHCR dalam Memberikan Perlindungan Hak Kewarganegaraan, selain *Statute of The Office of The United Nations High Commissioner of Refugees 1951 dan Convention Relating to the Status of Stateless Persons 1954*.....38

B. Kendala Pelaksanaan Perlindungan Hak Kewarganegaraan oleh UNHCR terhadap Orang Tanpa Status Kewarganegaraan, Mengingat Tidak Semua Negara Meratifikasi *Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954*.....48

C. Upaya UNHCR dalam Menghadapi Kendala Pelaksanaan Perlindungan Hak Kewarganegaraan terhadap Orang Tanpa Status Kewarganegaraan57

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....62

B. Saran.....64

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN - LAMPIRAN

ABSTRAKSI

Calyna Salsabila Nikmatullah. Hukum Internasional, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Mei 2009, STUDI TENTANG PERANAN UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER OF REFUGEES (UNHCR) DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN HAK KEWARGANEGARAAN BAGI ORANG TANPA STATUS KEWARGANEGARAAN (STATELESS PERSONS), Sucipto, S.H., M.H., Setyo Widagdo, S.H., M.H.

Rumusan masalah yang diteliti dalam penulisan skripsi ini yaitu (1) Apakah yang menjadi dasar hukum bagi UNHCR dalam memberikan perlindungan hak kewarganegaraan bagi orang tanpa status kewarganegaraan, selain *Statute of The Office of The United Nations High Commissioner of Refugees 1951* dan *Convention Relating to the Status of Stateless Persons 1954*? (2) Kendala apa yang dihadapi UNHCR dalam memberikan perlindungan hak kewarganegaraan terhadap orang tanpa status kewarganegaraan, mengingat tidak semua Negara meratifikasi *Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954*? (3) Sehubungan dengan masalah tersebut diatas upaya apa yang dilakukan oleh UNHCR agar lembaga tersebut dapat melaksanakan perannya dalam memberikan perlindungan hak kewarganegaraan terhadap orang tanpa status kewarganegaraan?

Untuk menganalisis permasalahan diatas, penulis menggunakan metode penulisan yuridis normatif, dan untuk mendukung pengkajian permasalahan agar lebih komprehensif digunakan pula pendekatan kasus (*case approach*) untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang dilakukan dalam praktek hukum.

Perjanjian internasional yang menjadi dasar bagi UNHCR dalam melakukan perlindungan hak kewarganegaraan bagi orang tanpa negara antara lain *Convention Relating to the Status of Refugees 1951*, serta *Convention on the Reduction of Statelessness 1961*. Selain instrumen hukum internasional yang bersifat mengikat, terdapat pula ketentuan-ketentuan yang tidak bersifat mengikat. Ketentuan-ketentuan yang tidak mengikat ini akan lebih menjamin keadaan tertentu seperti status orang tanpa kewarganegaraan secara *de facto (de facto stateless)*, yaitu *The Final Acts of the 1954 and 1961 Stateless Conventions, The Final Act of the 1954 Statelessness Convention recommends, Resolution I of the Final Act of the 1961 Stateless Convention recommends*.

Kendala pelaksanaan perlindungan hak kewarganegaraan oleh UNHCR terhadap orang tanpa status kewarganegaraan mulai muncul apabila negara, baik itu negara asal, negara dimana orang tersebut berada maupun negara ketiga, menolak menerima orang tersebut sebagai warga negaranya. Adanya pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam *Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954* dan *Convention on the Reduction of Statelessness 1961* oleh Negara bukan peserta konvensi, juga mengakibatkan terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia bagi orang tanpa status kewarganegaraan.

UNHCR dalam rangka menangani masalah orang tanpa status kewarganegaraan bekerjasama dengan organisasi-organisasi internasional. UNHCR juga melakukan kerjasama dengan sejumlah NGOs serta *Inter-Parliamentary Union (IPU)* untuk meningkatkan perhatian diantara anggota-

anggota parlemen mengenai norma hukum internasional yang berkaitan dengan keadaan tanpa kewarganegaraan.



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Subyek hukum dalam hukum internasional pada umumnya, merupakan beberapa entitas yang diberikan hak dan kewajiban oleh hukum itu sendiri. Subyek hukum internasional secara singkat dapat dikatakan sebagai pemegang atau pendukung hak dan kewajiban menurut hukum internasional. Setiap pemegang hak dan kewajiban menurut hukum internasional adalah subyek hukum internasional.

Negara masih merupakan subyek hukum yang terpenting dibanding dengan subyek-subyek hukum internasional lainnya. Suatu entitas untuk dinamakan sebagai negara yang tercantum pada Pasal 1 Montevideo (Pan American) *The Convention on Rights and Duties of States of 1933* :¹ *Negara sebagai subyek dalam hukum internasional harus memiliki: (a) Penduduk tetap; (b) wilayah tertentu; (c) pemerintahan; dan (d) kapasitas untuk berhubungan dengan Negara lain.*

Salah satu unsur penting dalam pembentukan suatu negara adalah penduduk yang tetap. Penduduk adalah kumpulan individu yang memiliki keterikatan terhadap negara yang dimaksud sebagaimana layaknya sebuah entitas politik.² Penduduk merupakan unsur pokok bagi pembentukan suatu negara, karena suatu pulau atau wilayah yang tidak ada penduduknya tidak

¹ Jawahir Thontowi, 2006, *Hukum Internasional Kontemporer*, Refika Aditama, Bandung, Hlm.105

² Ibid., Hlm. 106

akan dapat dikatakan sebagai negara. Unsur kependudukan ini harus ada unsur kediaman secara tetap. Penduduk yang tidak mendiami suatu wilayah secara tetap dan selalu berkelana (nomad) tidak dapat dinamakan penduduk sebagai unsur konstitutif pembentukan suatu negara.

Penentuan kewarganegaraan terhadap individu maupun penduduk pada umumnya merupakan wewenang negara yang diatur oleh hukum nasionalnya masing-masing. Adanya cara-cara memperoleh dan kehilangan kewarganegaraan yang tidak selalu sama disemua negara mengakibatkan sering terdapat orang-orang yang memiliki kewarganegaraan rangkap atau sama sekali kehilangan kewarganegaraannya sehingga menjadikan statusnya sebagai warga tanpa negara.³

Orang tanpa status kewarganegaraan adalah orang-orang yang menurut hukum setempat tidak menikmati hak sebagai warga negara – yaitu ikatan hukum antara pemerintah dengan individu di negara manapun. Pasal 1 dari *Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954* menjabarkan mengenai definisi hukumnya yang menyatakan bahwa seseorang yang bukan kebangsaan dari negara manapun menurut hukum yang bersangkutan adalah orang tanpa status kewarganegaraan (*stateless person*).

Pada keadaan tertentu seseorang tanpa status kewarganegaraan dapat disebut sebagai seorang pengungsi, misalnya jika seseorang terpaksa meninggalkan negara tempatnya biasa tinggal karena dianiaya. Meskipun demikian, ada juga orang-orang yang menjadi tanpa status kewarganegaraan walau tidak mempunyai ketakutan akan dianiaya, dan juga mereka tidak

³ Jawahir Thontowi, *Loc. cit.*

pernah meninggalkan tempat tinggal mereka sehingga tidak dapat digolongkan sebagai pengungsi.

Seseorang tanpa status kewarganegaraan tidak dapat mendaftar untuk mengikuti pemilihan di Negara dimana orang tersebut berada, tidak mendapatkan dokumen perjalanan, dan tidak dapat mendaftarkan pernikahannya. Di beberapa contoh, orang tanpa status kewarganegaraan yang berada diluar Negara asal atau Negara dimana ia tinggal, ditahan untuk waktu yang lama jika antara Negara-negara tersebut menolak mereka untuk kembali ke negara asalnya. Seringkali, hak-hak dasar, berupa hak untuk memperoleh pendidikan, pelayanan kesehatan, dan memperoleh pekerjaan, ditolak sebab mereka tidak dapat menunjukkan identitas yang menghubungkan secara hukum dengan Negara dimana mereka tinggal.⁴

Munculnya permasalahan orang tanpa status kewarganegaraan di setiap negara sangatlah beragam. Salah satu alasan orang-orang yang mengalami penolakan atau kehilangan status kewarganegaraannya, sehingga menjadikan status mereka menjadi tanpa kewarganegaraan adalah diskriminasi rasial atau diskriminasi etnis.⁵ Adanya pandangan politik (rezim) yang berbeda antara warga negara dengan pemerintah yang sedang berkuasa pada suatu negara juga merupakan salah satu faktor pemicu dilakukannya penolakan terhadap

⁴ *Without citizenship, a person cannot register to vote in the country in which he/she is living, cannot apply for a travel document, cannot register to marry. In some instances, individuals who are stateless and are outside their country of origin or country of former residence can be detained for long periods if those countries refuse to grant them re-entry to their territories. Often, even the most basic of rights – the rights to education, medical care, and employment – are denied to individuals who cannot prove a legal connection with a country.*, UNHCR Handbook, 2005, **Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians**, Centrales de Lausanne, Switzerland, Hlm. 6.

⁵ Indira Goris, Julia Harrington and Sebastian Köhn, 2009, **Statelessness: What It Is and Why It Matters**, Forced Migration Review Issue 32: Stateless, the Refugee Studies Centre of the Oxford Department of International Development, University of Oxford, Hlm. 5

etnis tertentu yang berada di wilayahnya. Penolakan terhadap etnis tersebut berdampak pada tidak diperolehnya pengakuan sebagai warga negara oleh negara asal. Keadaan demikian menyebabkan kelompok warga tersebut harus keluar dari negara asalnya dan mencari pengakuan dari negara-negara lain agar mereka memperoleh pengakuan sebagai warga negara dan memiliki status kewarganegaraan yang jelas.

Keadaan yang demikian tidaklah mudah, selama masa pencarian dan penantian untuk memperoleh pengakuan dari negara-negara lain, kelompok warga tersebut tidak memiliki status kewarganegaraan dari negara manapun. Keadaan kelompok etnis tanpa status kewarganegaraan semacam ini dialami oleh etnis Feili Kurds yang semula memiliki kewarganegaraan Iraq dan karena adanya perbedaan pandangan politik antara pemerintah Iraq, semasa itu di bawah rezim Baathist yang dipimpin oleh President Saddam Husein pada tahun 1970an, etnis Feili Kurds dianggap sebagai bagian dari warga negara Iran dan diharuskan melepaskan status kewarganegaraan Iraq nya serta diusir dari wilayah negara Iraq. Namun demikian pihak Iran pun tidak mengakui etnis Feili Kurds sebagai bagian dari warga negaranya, hal ini mengakibatkan etnis Feili Kurds tidak memperoleh pengakuan dari negara manapun. Mereka menjadi kelompok orang tanpa status kewarganegaraan dan tidak dapat memperoleh hak-haknya sebagai warga negara.

Ketiadaan status kewarganegaraan juga dirasakan oleh etnis Rohingya. Sejak awal kemerdekaan negara Burma (kemudian berganti nama menjadi Myanmar pada tahun 1989), etnis Rohingya tidak pernah mendapat pengakuan sebagai etnis yang berhak menjadi warga negara dari sekitar 137 etnis yang

diakui di Myanmar. Sekitar 1200 warga Rohingya meninggalkan Myanmar pada bulan Desember 2008 menuju Thailand dengan menggunakan perahu. Kedatangan dengan cara yang tidak umum oleh kelompok ini membuat otoritas Thailand menolak kehadiran mereka. Sebagian dari mereka masih ditahan di Thailand dan sebagian kembali terusir ke laut. Menggunakan sembilan perahu kelompok Rohingya kemudian terdampar di Laut Andaman, sebagian kecil diselamatkan oleh warga Indonesia pada tanggal 2 Februari 2009 lalu, namun 22 orang diantaranya telah tewas karena kehausan dan kelaparan, dan sebagian orang yang masih hidup ditampung sementara di Aceh. Sebagian lainnya diselamatkan oleh Angkatan Laut India. Selebihnya diperkirakan masih terkatung-katung di laut.⁶

Masalah pengungsi dan orang tanpa status kewarganegaraan sering tumpang tindih, maka pada tanggal 14 Desember 1950 Sidang Umum PBB menunjuk *United Nations High Commissioner of Refugees* (selanjutnya disebut: UNHCR) sebagai lembaga penghubung dikala tidak ada organisasi lainnya yang mengurus masalah orang tanpa status kewarganegaraan ini, yaitu dengan memberikan bantuan hukum kepada mereka yang tidak berkewarganegaraan ini dan membantu menghindari serta menghapus adanya orang tanpa status kewarganegaraan di seluruh dunia.

Keberadaan orang tanpa status kewarganegaraan merupakan masalah yang sensitif dan karena kebanyakan negara belum menghitung jumlah warga tanpa status kewarganegaraan yang berada diwilayahnya secara akurat, maka jumlah keseluruhan orang tanpa status kewarganegaraan sangat sulit

⁶ Heru Susetyo, 2009, *Manusia Perahu Rohingya dan Warga yang Dilupakan*, <http://www.hidayatullah.com> (diakses pada tanggal 14 April 2009)

dipastikan. Berdasarkan data UNHCR pada tanggal 15 Juni 2007, terdapat sekitar 5.806.011 orang tanpa status kewarganegaraan berada di berbagai negara di seluruh dunia, dan baru sekitar 727.327 orang yang mendapatkan pendampingan dari UNHCR dalam rangka pencarian hak kewarganegaraan tersebut. Bahkan tidak menutup kemungkinan bahwa jumlah orang tanpa status kewarganegaraan semakin bertambah setiap tahunnya.

Tugas UNHCR telah diamanatkan dalam anggaran dasar organisasi, dan dipedomani oleh *Convention relating to the Status of Refugees 1951* dan *Protocol relating to the Status of Refugees 1967*. Guna mendukung kepentingan utama para pengungsi, Komite Eksekutif UNHCR dan Majelis Umum PBB memberikan wewenang bagi UNHCR dalam menangani masalah-masalah lain yang terkait dengan bentuk pengungsi, seperti orang tanpa status kewarganegaraan, pengungsi dalam negeri (*Internally Displaced Persons/IDPs*), dan para pengungsi yang kembali ke negara asalnya (*Returnee*), sebagai orang-orang yang mendapat perhatian UNHCR.

Pembentukan UNHCR ditujukan untuk melindungi secara hukum dan mensejahterakan kehidupan pengungsi. UNHCR berusaha keras untuk memastikan bahwa setiap orang dapat meminta suaka dan menemukan pengungsi di seluruh dunia, untuk dikembalikan ke Negara asal secara sukarela. UNHCR melakukan pendampingan bagi para pengungsi untuk kembali ke Negara asalnya atau untuk memperoleh pengakuan tetap sebagai warga Negara di Negara lain, UNHCR juga berupaya untuk mencari solusi terbaik bagi keadaan para pengungsi tersebut.

Sejauh ini sudah ada perangkat-perangkat hukum internasional mengenai orang tanpa status kewarganegaraan. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menegaskan bahwa setiap orang berhak memperoleh kewarganegaraan. Sebuah protokol mengenai *Stateless Persons* yang disertakan dalam konsep *Convention on the Status of Refugees 1951* telah disahkan menjadi Konvensi terpisah pada tahun 1954. Enam tahun kemudian, *Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954* diperkenalkan.

Meskipun demikian, dukungan internasional terhadap perjanjian-perjanjian ini agak lamban dan perlu diperkuat. Berdasarkan data yang dimiliki oleh UNHCR, sejak mulai diberlakukannya *Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954* hingga 25 Januari 2007 sekitar enam puluh dua Negara telah menyatakan diri untuk menjadi Negara peserta dalam *Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954*. Diantaranya sekitar tiga puluh tiga negara yang menyatakan diri sebagai negara peserta dalam *Convention on the Reduction of Statelessness 1961*.

The Contracting States shall promote the establishment within the framework of the United Nations, as soon as may be after the deposit of the sixth instrument of ratification or accession, of a body to which a person claiming the benefit of this Convention may apply for the examination of his claim and for assistance in presenting it to the appropriate authority.

(Negara-negara peserta akan mendukung terbentuknya suatu lembaga dalam kerangka PBB dimana seseorang yang ingin memanfaatkan Konvensi ini dapat mengajukan permohonan untuk memeriksanya dan untuk membantu mengajukan permohonan tersebut kepada badan yang berwenang. (Pasal 11, *Convention on the Reduction of Statelessness 1961*))

Menurut Pasal 11 dari *Convention on the Reduction of Statelessness 1961*, UNHCR akan memberikan bantuan kepada individu dengan membantu menyelesaikan masalah hukum mereka, membantu memperoleh dokumen-dokumen yang diperlukan dan kemudian membantu mereka untuk memulai hidup baru.

Pada tingkat pemerintahan, UNHCR membantu negara untuk melaksanakan atau memperkuat hukum negaranya, melatih para petugasnya, bekerjasama dan berkoordinasi bersama organisasi-organisasi lain yang berminat, menyebarkan informasi terkait dan menyusun dokumen pengawasan global.

Berdasarkan fakta dan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penulisan hukum dengan judul **STUDI TENTANG PERANAN UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER OF REFUGEES (UNHCR) DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN HAK KEWARGANEGARAAN BAGI ORANG TANPA STATUS KEWARGANEGARAAN (STATELESS PERSONS)**.

B. Rumusan Masalah

- 1) Apakah yang menjadi dasar hukum bagi UNHCR dalam memberikan perlindungan hak kewarganegaraan bagi orang tanpa status kewarganegaraan, selain *Statute of The Office of The United Nations High Commissioner of Refugees 1951* dan *Convention Relating to the Status of Stateless Persons 1954*?

- 2) Kendala apa yang dihadapi UNHCR dalam memberikan perlindungan hak kewarganegaraan terhadap orang tanpa status kewarganegaraan, mengingat tidak semua Negara meratifikasi *Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954*?
- 3) Sehubungan dengan masalah tersebut diatas upaya apa yang dilakukan oleh UNHCR agar lembaga tersebut dapat melaksanakan perannya dalam memberikan perlindungan hak kewarganegaraan terhadap orang tanpa status kewarganegaraan?

C. Tujuan Penulisan

- 1) Untuk mengkaji prosedur yuridis yang dilakukan oleh UNHCR dalam memberikan perlindungan hak kewarganegaraan terhadap orang tanpa status kewarganegaraan.
- 2) Untuk memaparkan kendala-kendala yang dihadapi UNHCR dalam memberikan perlindungan hak kewarganegaraan bagi orang tanpa status kewarganegaraan.
- 3) Untuk mengkritisi upaya-upaya yang telah dilakukan oleh UNHCR dalam rangka melaksanakan perannya membantu memberikan perlindungan hak kewarganegaraan bagi orang tanpa status kewarganegaraan.

D. Manfaat Penulisan

- 1) Manfaat Teoritik
Penelitian ini dilakukan untuk menemukan pemikiran baru yang positif bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya hukum

internasional tentang bentuk perlindungan hak kewarganegaraan terhadap orang tanpa status kewarganegaraan (*stateless persons*).

2) Manfaat Praktis

a. Bagi *United Nations High Commissioner of Refugees* (UNHCR)

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam masalah perlindungan hak kewarganegaraan bagi orang tanpa status kewarganegaraan di berbagai belahan dunia sehingga dapat mengacu pada ketentuan-ketentuan yang sudah ditetapkan, baik ketentuan hukum internasional maupun hukum nasional tiap Negara dunia.

b. Bagi Penulis, Kalangan Akademisi lainnya serta Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai peranan UNHCR dalam memberikan perlindungan hak kewarganegaraan bagi orang tanpa status kewarganegaraan (*stateless persons*) serta dapat menjadi literatur yang bermanfaat bagi peneliti-peneliti ataupun kalangan akademis lainnya yang mempunyai perhatian yang sama terutama pada studi keilmuan Hukum Internasional dalam bidang perlindungan terhadap pengungsi pada umumnya dan perlindungan terhadap orang tanpa status kewarganegaraan pada khususnya, serta untuk mengembangkan pengetahuan hukum pada umumnya dan hukum internasional pada khususnya.

E. Sistematika Penulisan

Bab I : Pendahuluan

Bab I merupakan bab pendahuluan yang memuat uraian tentang latar belakang pengangkatan permasalahan yang mendorong penulis untuk memilih judul penelitian ini, kemudian dilanjutkan dengan perumusan masalah yang diteliti, tujuan dan manfaat dari penelitian ini, dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

Bab II : Tinjauan Pustaka

Bab ini menguraikan tentang kajian pustaka yang akan digunakan untuk menganalisa dan menyelesaikan permasalahan dalam penelitian ini. Dalam kajian pustaka ini diuraikan tentang Orang Tanpa Status Kewarganegaraan (*Stateless Persons*), *United Nations High Commissioner of Refugees* (UNHCR), *Statute of The Office of The United Nations High Commissioner of Refugees* 1951, *Convention Relating to The Status of Stateless Persons* 1954.

Bab III : Metode Penelitian

Bab ini menguraikan tentang metode pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini, definisi konseptual, jenis bahan hukum, teknik penelusuran bahan hukum, dan teknik analisa bahan hukum.

Bab IV : Hasil Dan Pembahasan

Bab IV ini merupakan pembahasan dari rumusan masalah sebagaimana diuraikan dalam Bab I yang intinya berisikan mengenai dasar hukum bagi

UNHCR dalam memberikan perlindungan hak kewarganegaraan bagi orang tanpa status kewarganegaraan, selain *Statute of The Office of The United Nations High Commissioner of Refugees* 1951, dan *Convention Relating to the Status of Stateless Persons* 1954. Kendala yang dihadapi oleh UNHCR dalam memberikan perlindungan hak kewarganegaraan terhadap orang tanpa status kewarganegaraan, mengingat tidak semua negara meratifikasi *Convention Relating to the Status of Stateless Persons* 1954, serta upaya yang dilakukan oleh UNHCR agar lembaga tersebut dapat melaksanakan peranannya dalam memberikan perlindungan hak kewarganegaraan terhadap orang tanpa status kewarganegaraan.

Bab V : Penutup

Bab ini merupakan bab penutup yang berisi uraian kesimpulan atas keseluruhan pembahasan penelitian dengan disertai saran-saran yang dapat dikontribusikan untuk menyikapi permasalahan yang ada.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Orang Tanpa Status Kewarganegaraan (*Stateless Persons*)

1. Pengertian Orang Tanpa Status Kewarganegaraan (*Stateless Persons*)

Convention relating to the Status of Stateless Person 1954 mendefinisikan bahwa orang tanpa status kewarganegaraan (*stateless persons*) merupakan orang yang tidak dianggap sebagai warga negara oleh negara manapun menurut berlakunya hukum.⁷ Pengertian ini semata-mata merupakan definisi hukum yang tidak menyinggung kualitas dari kebangsaan, cara penerimaan kebangsaan, atau cara untuk memperoleh status kebangsaan. Definisi yang sederhana ini bertujuan agar pelaksanaan hukum oleh dalam perundang-undangan tiap Negara dapat mendefinisikan secara *ex lege* atau secara otomatis, siapa saja yang dianggap memiliki status kewarganegaraan. Pemberian definisi ini untuk membedakan pengertian "tanpa kewarganegaraan" (*stateless*) adalah orang yang diartikan secara negatif bahwa orang tersebut tidak memiliki hubungan hukum dengan Negara manapun.

Pada praktek internasional, dikenal 2 istilah mengenai keadaan tanpa kewarganegaraan, yaitu orang tanpa status kewarganegaraan secara *de jure* (*de jure statelessness*) dan orang tanpa status kewarganegaraan secara *de facto* (*de facto statelessness*).

⁷ a stateless person as one "who is not considered as a national by any State under the operation of its law" (Article 1, *Convention relating to the Status of Stateless Person* 1954)

Individu yang tidak diterima kebangsaannya secara otomatis atau tidak sedang berada dibawah kekuasaan hukum negara manapun disebut sebagai orang tanpa status kewarganegaraan secara *de jure*, yaitu orang yang tidak memiliki status kewarganegaraan berkenaan dengan hukum yang berlaku.⁸ Mereka tidak memperoleh pengakuan dari negara manapun dalam hal sebagai subyek yang memiliki manfaat dasar secara hukum atas hak kewarganegaraan.⁹

Seseorang dapat dianggap memiliki status kewarganegaraan kecuali jika terdapat fakta yang bertentangan. Bagaimanapun, terkadang Negara terhadap individu-individu, yang mungkin memiliki hubungan yang asli dengan negara, tidak menyetujui mereka sebagai penerima status kewarganegaraannya. Orang-orang yang demikian ini tidak dapat menyatakan bahwa mereka merupakan orang tanpa status kewarganegaraan secara *de jure*, mereka belum memiliki status kewarganegaraan yang efektif dan tidak dapat menikmati perlindungan hukum. Orang-orang yang demikian ini disebut sebagai orang tanpa status kewarganegaraan secara *de facto*.¹⁰ Mereka mungkin memiliki hak dasar secara hukum untuk memperoleh pengakuan dari suatu negara, tetapi terhalang untuk memperoleh pengakuan tersebut karena keadaan-keadaan

⁸ *Individuals who have not received nationality automatically or through an individual decision under the operation of any State's laws are known as de jure stateless persons: persons who are stateless with reference to applicable law.* ., UNHCR Handbook, 2005, **Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians**, Centrales de Lausanne, Switzerland, Hlm. 11

⁹ Wikipedia, 2009, **Statelessness**, <http://www.en.wikipedia.org/wiki/statelessness> (diakses pada tanggal 2 Mei 2009)

¹⁰ *It is presumed that an individual has a nationality unless there is some evidence to the contrary. However, sometimes the States with which an individual might have a genuine link cannot agree as to which of them is the State that has granted citizenship to that person. The individual is thus unable to demonstrate that he/she is de jure stateless, yet he/she has no effective nationality and does not enjoy national protection. He/She is considered to be de facto stateless.* Ibid.

yang harus dipertimbangkan, seperti biaya, kekacauan sipil, atau ketakutan akan adanya peniksaan.¹¹

Pada keadaan tertentu, seorang tanpa status kewarganegaraan juga merupakan pengungsi, namun tidak semua pengungsi merupakan orang tanpa status kewarganegaraan, dan tidak semua orang tanpa status kewarganegaraan dapat dikualifikasikan sebagai pengungsi.¹² Seseorang disebut sebagai pengungsi harus memenuhi beberapa syarat khusus. Berdasarkan *Convention Relating to the Status of Refugees* 1951 pasal 1 A (2) menyatakan bahwa yang termasuk dalam pengertian pengungsi adalah orang yang dikarenakan ketakutan yang beralasan akan disiksa karena alasan-alasan ras, agama, kewarganegaraan, keanggotaan dari suatu kelompok sosial tertentu atau pendapat politik, ada di luar Negara kewarganegaraannya dan tidak dapat, atau karena ketakutan tersebut tidak mau memanfaatkan kesempatan untuk memperoleh perlindungan dari Negara yang bersangkutan, atau yang karena tidak mempunyai kewarganegaraan dan karena berada di luar Negara bekas tempat tinggalnya, sebagai akibat peristiwa-peristiwa tersebut, tidak memungkinkan atau, dikarenakan ketakutan tersebut, tidak mau kembali ke bekas tempat tinggalnya itu.

Dapat disimpulkan bahwa syarat seseorang disebut sebagai pengungsi adalah berada diluar wilayah Negara asalnya dimana ia diakui sebagai warga Negara, dan berhak atas suaka berdasarkan alasan yang

¹¹ Wikipedia, Op. Cit.

¹² Ibid.

cukup atas ketakutan penyiksaan sebagai alasan mereka enggan atau tidak mendapatkan perlindungan dari Negara asalnya tersebut.¹³

2. Penyebab Hilangnya Status Kewarganegaraan (*Stateless*)

Tuna kewarganegaraan (*stateless*) adalah suatu kondisi yang diakui baik oleh hukum nasional dan hukum internasional. Tuna kewarganegaraan dapat timbul sebagai akibat perselisihan undang-undang kewarganegaraan nasional, karena perubahan-perubahan kedaulatan atas wilayah dan karena denasionalisasi oleh negara tempat orang yang bersangkutan berkewarganegaraan. Ini merupakan suatu kondisi yang tidak hanya bermaknakan kesulitan dan kerawanan keamanan bagi individu-individu, tetapi mencakup adanya kesenjangan serius dalam penerapan hukum internasional.¹⁴

Seseorang dapat menjadi orang tanpa negara karena adanya sejumlah ketentuan negara, politik, hukum, teknis, administrasi atau kelalaian yang mencakup hal-hal berikut:¹⁵

- (1) Pemandahan wilayah atau kekuasaan yang merubah status kewarganegaraan beberapa penduduk dari negara terdahulu, sehingga mereka kini menjadi tanpa status kewarganegaraan;
- (2) Pencabutan kewarganegaraan individu atau sekelompok orang secara semena-mena oleh suatu pemerintahan;

¹³ Ibid.

¹⁴ J.G. Starke, 1997, *Pengantar Hukum internasional 2, Edisi Kesepuluh*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 464.

¹⁵ UNHCR, *The World's Stateless People: Questions and Answers*, UNHCR Media Relations and Public Information Service, Switzerland, Hlm 8-9.

- (3) Kekeliruan/kelalaian administrasi, kesalah-pahaman atau konflik hukum – misalnya jika seorang anak lahir di negara yang memberikan kewarganegaraan hanya berdasarkan keturunan saja, padahal hukum di negara kewarganegaraan orang tuanya memberikan kewarganegaraan berdasarkan kelahiran di wilayahnya;
- (4) Masalah administrasi atau prosedur seperti biaya mahal, waktu tenggat yang tidak masuk akal, kurangnya keperluan untuk selalu meninjau kembali segala prosedur dan kelalaian untuk memberitahukan penduduk mengenai keharusan melakukan registrasi atau kewajiban-kewajiban lainnya;
- (5) Pelepasan suatu warga negara secara sukarela oleh seorang warga sebelum memperoleh kewarganegaraan lainnya;
- (6) Kewarganegaraan mungkin berubah secara otomatis karena menikah atau perceraian antara pasangan yang berasal dari dua negara berbeda;
- (7) Kelalaian mendaftarkan kelahiran anak sehingga tidak ada bukti di mana atau oleh siapa mereka dilahirkan;
- (8) Lahir dari seorang tanpa status kewarganegaraan.

3. Hak Kewarganegaraan

Hak adalah kuasa untuk menerima atau melakukan suatu yang semestinya diterima atau dilakukan oleh pihak tertentu dan tidak dapat oleh pihak lain manapun juga yang pada prinsipnya dapat dituntut secara paksa olehnya. Warga Negara adalah warga suatu Negara yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Warga Negara dari suatu

negara berarti anggota dari negara itu yang merupakan pendukung dan penanggungjawab terhadap kemajuan dan kemunduran suatu negara. Oleh karena itu, seseorang menjadi anggota atau warga suatu negara haruslah ditentukan oleh Undang-undang yang dibuat oleh negara tersebut.

Sebelum negara menentukan siapa-siapa yang menjadi warga negara, terlebih dahulu negara harus mengakui bahwa setiap orang berhak memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali ke wilayah negara asalnya. Guna memahami hak dan kewajiban, terlebih dahulu harus dipahami pengertian hak asasi manusia.

Hak asasi manusia adalah sesuatu yang melekat pada diri seseorang sebagai ciptaan Tuhan agar mampu menjaga harkat, martabatnya, dan keharmonisan lingkungan. Hak asasi merupakan hak dasar yang melekat secara kodrati pada diri manusia dengan sifatnya yang universal dan abadi. Oleh karena itu, hak asasi ini harus dilindungi, dihormati, dan dipertahankan. Selain itu, hak ini tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapa pun.

Hak kewarganegaraan merupakan salah satu hak asasi manusia. Hak untuk memperoleh pengakuan atas status sebagai warga negara tertentu merupakan hak yang sangat pokok. Adanya pengakuan atas kewarganegaraan seseorang akan mempengaruhi perlindungan atas hak asasi manusia lain yang menyertai hak kewarganegaraan bagi orang tersebut.

4. Perlindungan Hak Kewarganegaraan bagi Orang Tanpa Status Kewarganegaraan

Beberapa perjanjian internasional dan regional memberi arah mengenai masalah-masalah kewarganegaraan, termasuk:

1. Deklarasi Universal Hak Azasi Manusia 1948 Pasal 15 menegaskan bahwa:

1. Setiap orang berhak memperoleh kewarganegaraan
2. Tidak seorangpun dengan semena-mena dapat dikeluarkan dari kewarganegaraannya atau ditolak haknya untuk mengganti kewarganegaraannya.

2. Ketika *Convention on the Status of Refugees* 1951 disahkan, suatu Protokol tentang Warga Tanpa Negara telah dilampirkan namun ditunda untuk dipertimbangkan lain waktu. Protokol ini kemudian disahkan menjadi *Convention relating to the Status of Stateless Persons* yang ditandatangani di New York pada tanggal 18 September 1954. Konvensi ini mewajibkan negara pesertanya untuk memberikan dokumen resmi kepada orang-orang tanpa kewarganegaraan dan mempertimbangkan untuk memberikan ijin tinggal resmi sesuai permasalahannya

3. *Convention on The Reduction of Statelessness*, yang dikeluarkan di New York tanggal 30 Agustus 1961, merupakan panduan bagi negara-negara mengenai cara menghindari terjadinya status tanpa kewarganegaraan bagi anak-anak pada saat lahir dan bagaimana

melindungi dari kemungkinan kehilangan kewarganegaraannya di kemudian hari.

4. *Convention on The Elimination of All Forms of Racial Discrimination*

1965, Pasal 5 (d) (iii).

In compliance with the fundamental obligations laid down in article 2 of this Convention, States Parties undertake to prohibit and to eliminate racial discrimination in all its forms and to guarantee the rights of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of following rights: (...) (d) (...) (iii) The right to nationality.

(Sesuai dengan kewajiban-kewajiban dasar yang ditetapkan dalam pasal 2 ini, maka para Negara peserta berusaha melarang dan menghapus diskriminasi rasial dalam semua bentuknya dan menjamin hak setiap orang, tanpa pembedaan mengenai ras, warna kulit, atau asal usul kebangsaan atau etnis, atas persamaan di depan undang-undang, khususnya dalam penikmatan hak-hak berikut: ... (d) hak-hak sipil lainnya terutama: ... (iii) hak atas kewarganegaraan.)

5. *International Covenant on Civil and Political Right* 1966, Pasal 24

(3) menyatakan bahwa setiap anak berhak memperoleh status kewarganegaraan.

6. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* 1979, Pasal 9:

1. *States Parties shall grant women equal rights with men to acquire, change or retain their nationality. They shall ensure in particular that neither marriage to an alien nor change of nationality by the husband during marriage shall automatically change the nationality of the wife, render her stateless or force upon her the nationality of the husband.*

2. *States Parties shall grant women equal rights which men with respect to the nationality of their children.*

(1. Para Negara peserta harus memberikan kepada wanita hak-hak yang sama dengan pria untuk memperoleh, berganti atau mempertahankan kewarganegaraan mereka. Mereka harus menjamin terutama bahwa baik perkawinan dengan seorang asing ataupun perubahan kewarganegaraan dengan kewarganegaraan suami selama perkawinan tidak secara otomatis mengubah kewarganegaraan istri,

yang membuat dia tidak berkewarganegaraan atau memaksakan kepadanya kewarganegaraan suami.

2. Para Negara peserta harus memberikan kepada wanita hak-hak yang sama dengan pria dalam hal kewarganegaraan anak-anak mereka.)

7. *Convention on the Rights of the Child* 1989, Pasal 7:

1. *The Child shall be registered immediately after birth and shall have the right from birth to a name, the right to acquire a nationality and, as far as possible, the right to know and be cared for by his or her parents.*

2. *States Parties shall ensure the implementation of these rights in accordance with their national law and their obligations under the relevant international instruments in this field, in particular where the child would otherwise be stateless.*

(1. Anak harus didaftarkan segera sesudah kelahiran dan harus mempunyai hak sejak lahir atas suatu nama, hak untuk memperoleh kewarganegaraan, dan sejauh mungkin, hak untuk mengetahui dan dirawat oleh orang tuanya.

2. Para Negara peserta harus menjamin pelaksanaan hak-hak ini sesuai dengan hukum nasional mereka dan mewajibkan mereka menurut instrument-instrument internasional yang relevan dalam bidang ini, terutama apabila anak sebaliknya akan tidak berkewarganegaraan.)

8. Perjanjian-perjanjian regional seperti Konvensi Hak Azasi Amerika 1969, Piagam Afrika 1990 tentang Hak dan Kesejahteraan Anak dan Konvensi Eropa mengenai Kewarganegaraan 1992 menegaskan bahwa setiap orang harus memiliki kewarganegaraan.

Konvensi-konvensi tersebut menjelaskan hak dan tanggung jawab negara-negara dalam menjamin kepastian hak ini secara praktis. Tindakan perbaikan bagi kondisi itu terletak dalam:

a. pembebanan kewajiban-kewajiban atas negara-negara untuk menghormati kewarganegaraan tertentu yang diperoleh, atau tidak tergesa-gesa menganggap kewarganegaraan karena alasan-alasan

khusus atau tuduhan pada syarat-syarat khusus. Kemajuan terbatas di bidang ini telah dicapai melalui beberapa ketentuan traktat yang disahkan tahun 1930 pada Konferensi Kodifikasi *The Hague* dan yang lebih belakangan oleh *Convention on the Reduction of Statelessness*, yang dikeluarkan di New York tanggal 30 Agustus 1961.

- b. Mewajibkan negara-negara untuk menahan diri dari tindakan-tindakan denasionalisasi kecuali karena alasan-alasan yang wajar.
- c. Pemberian kewarganegaraan oleh negara-negara yang mendukung kebijaksanaan liberal (*liberal-minded*) terhadap orang-orang yang tidak bernegara. Banyak negara yang menyesalkan solusi ini.

Berdasarkan konvensi-konvensi internasional ini, orang tanpa kewarganegaraan dimungkinkan memperoleh identitas atau dokumen-dokumen perjalanan serta hak-hak khusus berupa izin masuk dari negara-negara asing termasuk pula hak-hak untuk tinggal, menyelenggarakan pekerjaan dan sebagainya. *Convention on the Status of Refugees* yang ditandatangani di Jenewa pada tanggal 25 Juli 1951, serta *Convention relating to the Status of Stateless Persons* yang ditandatangani di New York pada tanggal 18 September 1954, memberikan manfaat-manfaat penting bagi orang-orang yang tidak memiliki status kewarganegaraan.

5. Hak dan Kewajiban Negara dalam Memberikan Perlindungan Hak Kewarganegaraan bagi Orang Tanpa Status Kewarganegaraan

Hak dan kewajiban negara terhadap orang tanpa status kewarganegaraan tercantum dalam *Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954* dan *Convention on the Reduction of Statelessness 1961*. Pada konvensi tersebut, pengaturan mengenai hak Negara terhadap orang tanpa status kewarganegaraan cenderung diminimalisir, hal ini karena keadaan tanpa status kewarganegaraan merupakan salah satu keadaan yang mengakibatkan orang-orang tersebut tidak dapat menikmati hak-hak dan kebebasan dasar sehingga memerlukan perlindungan internasional untuk mendapatkan kembali hak-hak dan kebebasan-kebebasan dasar sebagai manusia dengan status kewarganegaraan yang jelas.

Berdasarkan *Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954* kewajiban Negara, dalam upaya perlindungan hak kewarganegaraan terhadap orang tanpa status kewarganegaraan, antara lain:

- a. Negara Peserta akan memberlakukan ketentuan-ketentuan dalam konvensi ini kepada orang-orang yang tidak berkewarganegaraan tanpa diskriminasi mengenai ras, agama, atau asal usul negara. (Pasal 3)¹⁶
- b. Para Negara Peserta harus memberikan kepada orang-orang yang tidak berkewarganegaraan yang secara sah berdiam di dalam wilayah mereka perlakuan yang sama berkenaan dengan pertolongan dan

¹⁶ *The Contracting States shall apply the provisions of this Convention to stateless persons without discrimination as to race, religion or country of origin. (Article 3) Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954*

bantuan umum seperti yang diberikan kepada warga Negara mereka.

(Pasal 23)¹⁷

- c. Setiap Negara Peserta akan memberikan kepada orang-orang tidak berkewarganegaraan, yang dengan sah berdiam di dalam wilayahnya hak untuk memilih tempat tinggal mereka dan untuk bergerak secara bebas di dalam wilayahnya, dengan tunduk pada peraturan apa pun yang pada umumnya dapat diberlakukan pada orang-orang asing dalam keadaan-keadaan yang sama. (Pasal 26)¹⁸
- d. Memberikan fasilitas asimilasi dan naturalisasi kepada orang-orang tidak berkewarganegaraan. (Pasal 32)¹⁹

B. United Nations High Commissioner of Refugees (UNHCR)

1. Status dan Fungsi UNHCR dalam Upaya Membantu Memberikan Perlindungan Hak Kewarganegaraan bagi Warga Tanpa Status Kewarganegaraan

UNHCR dibentuk oleh Majelis Umum dalam bulan Desember 1950 telah memulai kegiatannya pada tanggal 1 Januari 1951. Sejak itu, sifat kemelut pengungsi berkembang terus menerus. UNHCR harus mengambil dan menyusun beberapa kebijakan yang efektif untuk mengatasi

¹⁷ *The Contracting States shall accord to stateless persons lawfully staying in their territory the same treatment with respect to public relief and assistance as is accorded to their nationals.* (Article 23) Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954

¹⁸ *Each Contracting State shall accord to stateless persons lawfully in its territory the right to choose their place of residence and to move freely within its territory, subject to any regulations applicable to aliens generally in the same circumstances.* (Article 26) Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954

¹⁹ *The Contracting States shall as far as possible facilitate the assimilation and naturalization of stateless persons. They shall in particular make every effort to expedite naturalization proceedings and to reduce as far as possible the charges and costs of such proceedings.* (Article 32) Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954

keanekaragaman masalah yang dihadapi oleh para pengungsi. Mandat UNHCR berakar pada Statutnya, yang disahkan melalui Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa No. 428 (V). Lebih dari 50 tahun Majelis Umum, Badan Sosial dan Ekonomi dan Komite Eksekutif UNHCR telah membantu melaksanakan resolusi-resolusi dan kegiatan UNHCR. Instrumen penting lainnya adalah Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tahun 1951 berkaitan dengan Status Pengungsi dan Protokol tahun 1967 tentang Status Pengungsi.

UNHCR dibentuk oleh Majelis Umum, sebagai sebuah badan dimana seseorang dapat mengajukan permohonan bantuan untuk menyelesaikan keadaan tanpa kewarganegaraan. Guna menunjang peran ini, UNHCR terlibat dalam beberapa kegiatan atas nama orang-orang tanpa kewarganegaraan dan mempromosikan akses negara-negara terhadap instrumen-instrumen internasional tentang orang-orang tanpa status kewarganegaraan. Komisariat memberikan pelayanan teknis dan nasihat-nasihat berkaitan dengan persiapan dan pelaksanaan legislasi nasional berkaitan dengan masalah ketiadaan kewarganegaraan.

Menurut Statuta UNHCR 1951, Komisariat memiliki peranan dalam mengkoordinir Negara-negara dan “organisasi swasta yang memperhatikan kesejahteraan pengungsi”. Peranan UNHCR sebagai koordinator dari waktu ke waktu terus berubah dan keterlibatannya telah melampaui kewenangannya sebagai sebuah organisasi yang memiliki perhatian langsung kepada para pengungsi, orang-orang tanpa kewarganegaraan, pengungsi dalam negeri (*Internally Displaced*

Persons/IDPs), dan orang-orang yang kembali ke negara asalnya (*Returnee*).

2. Pelaksanaan Fungsi Pemberian Perlindungan Hak Kewarganegaraan bagi Orang Tanpa Status Kewarganegaraan Baik yang Dilakukan oleh Negara maupun UNHCR

Belum ada satu resolusi Majelis Umum yang secara akurat dapat menerangkan seberapa besar UNHCR bekerjasama dengan para pelaku lainnya, seperti Negara-Negara dan mitra kerja lainnya, inter alia, dalam melaksanakan fungsinya.²⁰ Konsep kerjasama antar-kelembagaan dan kemitraan telah berkembang dari waktu ke waktu dan Komisariat telah diminta untuk bekerjasama dengan para pelaku yang sedemikian luasnya secara terus menerus.

Berdasarkan Pasal 20 Konvensi tahun 1961 tentang Pengurangan Orang-Orang Tanpa Kewarganegaraan, UNHCR dibentuk oleh Majelis Umum sebagai sebuah badan dimana seseorang dapat mengajukan permohonan bantuan untuk menyelesaikan keadaan tanpa kewarganegaraan. UNHCR terlibat dalam beberapa kegiatan atas nama orang-orang tanpa kewarganegaraan dan mempromosikan aksesi negara-negara terhadap instrumen-instrumen hukum internasional tentang orang-orang tanpa kewarganegaraan. Komisariat memberikan pelayanan teknis dan nasihat-nasihat berkaitan dengan persiapan dan pelaksanaan legislasi nasional berkaitan dengan masalah ketiadaan kewarganegaraan.

²⁰ Gambaran Umum Fungsi Komisariat Tinggi PBB Urusan Pengungsi, Hlm. 12.

Kewarganegaraan akan diberikan pada saat kelahiran, dengan diberlakukannya hukum, atau dengan mengajukan permohonan yang disampaikan kepada pejabat yang berwenang, oleh atau atas nama yang bersangkutan, sesuai dengan cara yang dijelaskan oleh penguasa nasional. Negara Peserta yang menyediakan pemberian kewarganegaraannya ini dapat juga menyediakan pemberian kewarganegaraannya pada umur tertentu melalui hukum yang berlaku dan tunduk kepada persyaratan-persyaratan tertentu.²¹

Majelis Umum juga menekankan bahwa Negara-negara perlu untuk bekerjasama dengan UNHCR. Komite Eksekutif pun menyambut baik kerjasama ini dengan melakukan beberapa kegiatan bersama, misalnya, proses Kemitraan dalam Aksi/ *Partnership in Action* (PARin AC) untuk meningkatkan usaha koordinasi antara Komisariat dengan LSM-LSM.

Organisasi kemanusiaan UNHCR tidak secara khusus ditugaskan untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan pembangunan. UNHCR telah disertai peran utama dalam memberikan perlindungan internasional atas nama orang tanpa status kewarganegaraan dan mencari langkah-langkah pencegahan, sebagaimana seperti tanggungjawabnya menurut resolusi Majelis Umum 3274 (XXIX) tanggal 10 Desember 1974 dan 31/36 tanggal 30 November 1976. Komisariat juga diminta untuk menjadi katalis dalam mempromosikan pembangunan, terutama di daerah-daerah dimana pengungsi akan kembali. Pembangunan ini melibatkan badan-badan pembangunan didalam mengembangkan promosi penyelesaian jangka

²¹ Ibid., Hlm. 10

panjang. Kepanitiaan Eksekutif juga telah menerima usul-usul yang diajukan oleh UNHCR untuk mengembangkan pembangunan yang berorientasi bantuan terhadap para pengungsi.

C. *Statute of the Office of The United Nations High Commissioner of Refugees* 1951

Statute of the Office of The United Nations High Commissioner of Refugees 1951 merupakan perjanjian internasional yang dijadikan konstitusi pembentukan UNHCR sebagai organisasi internasional. UNHCR memegang fungsi pemberian perlindungan internasional, dibawah naungan PBB, kepada para pengungsi yang termasuk dalam ruang lingkup statuta ini dan pencarian solusi permanen masalah pengungsi dengan membantu pemerintah-pemerintah dan tergantung pada persetujuan pemerintah-pemerintah yang bersangkutan organisasi, instansi swasta untuk memudahkan repatriasi sukarela para pengungsi termasuk asimilasi mereka dalam komunitas-komunitas nasional baru.²² Kegiatan UNHCR sepenuhnya bersifat non politis, humaniter dan sosial yang saling berkaitan pada kelompok-kelompok atau kategori-kategori pengungsi.²³

Statuta ini juga mengatur mengenai fungsi UNHCR yang dijabarkan sebagai wewenang UNHCR, meliputi memberikan perlindungan bagi orang yang telah dianggap sebagai pengungsi berdasarkan *Convention relating to the Status of Refugees* 1951. Wewenang UNHCR juga meliputi perlindungan bagi orang lain yang berada di luar negara kewarganegaraannya atau tidak

²² *Statute of the Office of The United Nations High Commissioner of Refugees* 1951, Article 1

²³ *Statute of the Office of The United Nations High Commissioner of Refugees* 1951, Article 2

mempunyai kewarganegaraan di mana ia sebelumnya biasa bertempat tinggal, sebagaimana yang kemudian disebut sebagai orang tanpa status kewarganegaraan dan diatur dalam konvensi tersendiri yaitu *Convention Relating to The Status of Stateless Persons* 1954.

Statuta ini juga memaparkan tentang perlindungan para pengungsi yang berada di bawah wewenang komisariatnya dengan:²⁴

- a) Menggalangkan pembuatan dan pengesahan konvensi-konvensi internasional bagi perlindungan para pengungsi, mengawasi pelaksanaan konvensi-konvensi tersebut dan mengusulkan amandemen-amandemen terhadap konvensi-konvensi itu;
- b) Menggalangkan melalui persetujuan-persetujuan khusus dengan Pemerintah-pemerintah pelaksanaan tiap tindakan yang diperkirakan akan memperbaiki keadaan para pengungsi dan untuk mengurangi jumlah yang membutuhkan perlindungan;
- c) Membantu upaya pemerintah dan swasta untuk menggalangkan repatriasi sukarela dalam komunitas-komunitas nasional baru. Menggalangkan diterima masuknya para pengungsi, tidak terkecuali mereka yang termasuk dalam kategori-kategori paling kekurangan ke dalam wilayah negara-negara;
- d) Berusaha keras untuk memperoleh izin bagi para pengungsi untuk memindahkan aset mereka dan terutama aset yang perlu bagi pemukiman mereka;

²⁴ *Statute of the Office of The United Nations High Commissioner of Refugees* 1951, Article 8

- e) Memperoleh dari pemerintah-pemerintah informasi mengenai jumlah dan kondisi-kondisi para pengungsi dalam wilayah-wilayah mereka serta undang-undang dan peraturan-peraturan mengenai para pengungsi tersebut;
- f) Berhubungan erat dengan pemerintah-pemerintah dan organisasi-organisasi antar pemerintah yang bersangkutan;
- g) Membina kontak dengan cara yang dianggapnya terbaik dengan organisasi-organisasi swasta yang menangani masalah-masalah pengungsi;
- h) Memudahkan koordinasi upaya-upaya organisasi-organisasi swasta yang memperhatikan kesejahteraan para pengungsi.

UNHCR pun memiliki tugas untuk melakukan kegiatan-kegiatan tambahan, termasuk repatriasi dan pemukiman, yang mungkin ditetapkan oleh Majelis Umum, dalam batas-batas sumber-sumber yang disediakan baginya.²⁵ UNHCR dapat meminta kerjasama berbagai badan khusus dalam rangka memberikan perlindungan bagi para pengungsi.²⁶

D. *Convention Relating to the Status of Stateless Persons 1954*

Convention Relating to the Status of Stateless Persons 1954 pada mulanya merupakan konsep dari Protokol konvensi tentang status pengungsi tahun 1951. Tujuan dibentuknya konvensi 1954 adalah untuk merefleksikan pengertian status pengungsi dengan status tanpa kewarganegaraan. Kebutuhan yang mendesak sejak meningkatnya jumlah pengungsi pada masa Perang Dunia II dan mulai munculnya permasalahan mengenai status tanpa

²⁵ *Statute of the Office of The United Nations High Commissioner of Refugees 1951*, Article 9

²⁶ *Statute of the Office of The United Nations High Commissioner of Refugees 1951*, Article

kewarganegaraan, menjadikan organisasi pengungsi internasional menyatakan bahwa *Convention Relating to the Status of Refugees* 1951 tidak efektif untuk menyelesaikan permasalahan mengenai status tanpa kewarganegaraan, sehingga dibutuhkan solusi dalam bentuk peraturan tersendiri untuk mengatasi permasalahan orang tanpa status kewarganegaraan.²⁷

Sebelum dibentuknya *Convention relating to the Status of Stateless Persons* 1954, pasal-pasal pada konvensi tentang status pengungsi 1951 telah diadopsi dalam pembentukan suatu protokol tentang orang tanpa status kewarganegaraan, namun pengesahan terhadap protokol tersebut ditunda. Pada tahun 1954, protokol ini disahkan menjadi *Convention Relating to the Status of Stateless Persons* 1954. Definisi terdekat tentang orang tanpa status kewarganegaraan yang diadopsi hanya mencakup: *a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law (de jure stateless)*.²⁸

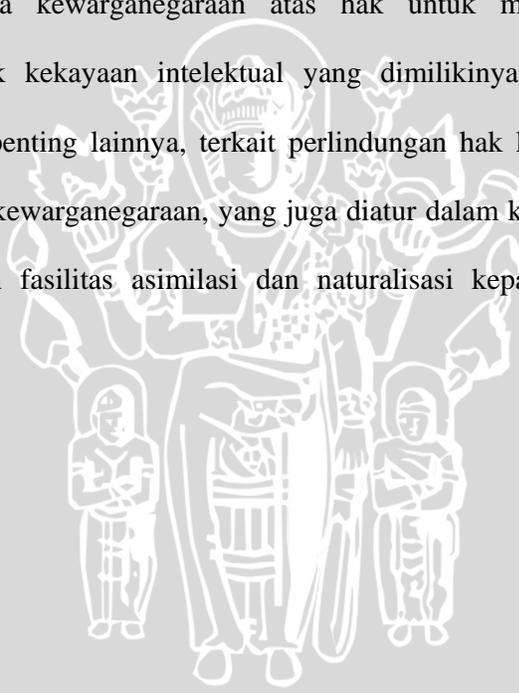
Struktur dan isi dari Konvensi 1954 sendiri memiliki kemiripan dengan *Convention Relating to the Status of Refugees* 1951, dan lebih menekankan pada persamaan perlindungan bagi dua kelompok, baik pengungsi tanpa status kewarganegaraan maupun orang tanpa status kewarganegaraan itu sendiri. Konvensi 1954 mendefinisikan, bahwa istilah orang tanpa status kewarganegaraan (*stateless person*) dibatasi hanya pada orang tanpa status kewarganegaraan secara de jure. Konvensi 1954 juga memuat prinsip-prinsip dasar yang diwujudkan dalam ketentuan hukum yang bertulis, seperti non-diskriminasi, *exemption from reciprocity*, dan lain sebagainya. Demikian pula

²⁷ ExCom 26th Meeting, 2 Juni 1995, *Note on UNHCR and Stateless Persons*, <http://www.unhcr.or.id> (diakses tanggal 28 Maret 2009)

²⁸ Ibid.

dengan kewajiban penjaminan atas status hukum dan hak-hak sosial oleh negara-negara yang terikat perjanjian terhadap orang tanpa status kewarganegaraan, serta bantuan administratif bagi orang tanpa status kewarganegaraan.

Konvensi 1954 memberikan ketentuan bagi UNHCR untuk menerbitkan dokumen perjalanan agar dapat melakukan perjalanan ke luar wilayah negara peserta, kecuali alasan-alasan keamanan nasional yang memaksa atau ketertiban umum meminta sebaliknya. Konvensi ini mengatur perlindungan bagi orang tanpa kewarganegaraan atas hak untuk mengalihkan aset kekayaannya, hak kekayaan intelektual yang dimilikinya serta akses ke pengadilan. Hal penting lainnya, terkait perlindungan hak kewarganegaraan bagi orang tanpa kewarganegaraan, yang juga diatur dalam konvensi 1954 ini adalah pemberian fasilitas asimilasi dan naturalisasi kepada orang tanpa kewarganegaraan.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini bersifat yuridis normatif, yaitu penelitian ilmiah dalam menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.²⁹ Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan meneliti berbagai ketentuan hukum positif dan pendekatan konsep (*conceptual approach*) yaitu menggunakan konsep-konsep keilmuan hukum untuk mengkaji permasalahan. Guna mendukung pengkajian permasalahan agar lebih komprehensif digunakan pula pendekatan kasus (*case approach*) untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang dilakukan dalam praktek hukum. Kasus tersebut dipelajari untuk memperoleh gambaran terhadap dampak dimensi penormaan dalam suatu aturan hukum dalam praktek hukum, serta menggunakan hasil analisisnya untuk bahan masukan (input) dalam menjabarkan ketentuan hukum positif yang dikaji.³⁰ Penelitian ini mengkaji permasalahan tentang peranan UNHCR dalam memberikan perlindungan hak kewarganegaraan terhadap orang tanpa status kewarganegaraan dari sudut pandang ketentuan-ketentuan hukum positif, baik

²⁹ Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif (edisi revisi)*, Bayumedia Publishing, Malang, Hlm. 57 & 295

³⁰ *Ibid.*, Hlm. 299-321

internasional maupun nasional, serta dari sudut pandang keilmuan hukum yang berkaitan dengan obyek kajian.

B. Definisi Konsep

1. Orang tanpa status kewarganegaraan (*Stateless Persons*) adalah orang yang tidak dianggap sebagai warga negara oleh negara manapun menurut berlakunya hukum.
2. Orang tanpa status kewarganegaraan secara *de jure* adalah orang yang tidak diterima kebangsaannya secara otomatis atau tidak sedang berada dibawah kekuasaan hukum negara manapun. Mereka tidak memperoleh pengakuan dari negara manapun dalam hal sebagai subyek yang memiliki manfaat dasar secara hukum atas hak kewarganegaraan
3. Orang tanpa status kewarganegaraan secara *de facto* adalah orang yang mungkin memiliki hubungan yang asli dengan negara, tetapi negara yang bersangkutan tidak menyetujui mereka sebagai penerima status kewarganegaraannya. Mereka mungkin memiliki hak dasar secara hukum untuk memperoleh pengakuan dari suatu negara, tetapi terhalang untuk memperoleh pengakuan tersebut karena keadaan-keadaan yang harus dipertimbangkan, seperti biaya, kekacauan sipil, atau ketakutan akan adanya penyiksaan, dengan demikian mereka belum memiliki status kewarganegaraan yang efektif dan tidak dapat menikmati perlindungan hukum.
4. Hak kewarganegaraan adalah hak bagi setiap manusia untuk memperoleh status kewarganegaraan terkait dengan perlindungan hukum sebagai warga negara dan perlindungan atas hak dasar manusia.

5. Perlindungan hak kewarganegaraan adalah perlindungan hukum terhadap hak asasi manusia untuk memperoleh status kewarganegaraan bagi semua orang.
6. *United Nations High Commissioner of Refugees* adalah lembaga otonom dalam kerangka PBB khususnya berdasarkan *Statute of The Office of The United Nations High Commissioner of Refugees 1951* memiliki peranan untuk melaksanakan kegiatan perlindungan bagi pengungsi serta memiliki perhatian langsung kepada orang-orang tanpa kewarganegaraan, pengungsi dalam negeri (*Internally Displaced Persons/IDPs*), dan para *returnee*.
7. Peranan UNHCR adalah pelaksanaan fungsi-fungsi subsider Komisariat Tinggi PBB Urusan Pengungsi berdasarkan instrumen hukum internasional dalam rangka melaksanakan kegiatan perlindungan hak kewarganegaraan bagi orang tanpa status kewarganegaraan.
8. *Statute of The Office of The United Nations High Commissioner of Refugees 1951* (selanjutnya disebut: **Statuta UNHCR**) adalah anggaran dasar pembentukan UNHCR yang memuat lingkup mutakhir tentang fungsi-fungsi UNHCR secara tematik melalui sebuah ringkasan yang diambil dari berbagai sumber, terutama resolusi-resolusi Majelis Umum dan kesimpulan-kesimpulan dan keputusan-keputusan Komite Eksekutif.
9. *Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954* (selanjutnya disebut: **Konvensi 1954**) adalah konvensi mengenai status orang yang tidak berkewarganegaraan yang memuat definisi istilah orang tanpa status kewarganegaraan, hak dan kewajiban orang tanpa status

kewarganegaraan serta bantuan administratif bagi orang tanpa status kewarganegaraan.

10. *Convention on The Reduction of Statelessness 1961* (selanjutnya disebut:

Konvensi 1961) adalah konvensi mengenai pengurangan ketiadaan kewarganegaraan yang memuat peranan para negara peserta dalam rangka pengurangan orang tanpa status kewarganegaraan yang berada di wilayahnya.

C. Jenis Bahan Hukum

Jenis/macam bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang merupakan tempat untuk mencari konsep hukum dalam penelitian ini. Bahan hukum ini terdapat dalam:
 - i. *Statute of The Office of The United Nations High Commissioner of Refugees 1951*,
 - ii. *Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954*,
 - iii. *Convention on The Reduction of Statelessness 1961*,
 - iv. Konvensi maupun perjanjian internasional lain yang terkait dengan perlindungan hak kewarganegaraan bagi orang tanpa status kewarganegaraan.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum untuk penelitian yang relevan untuk mendukung dan memperjelas bahan hukum primer diatas, yang diantaranya dapat meliputi:

- i. Literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan;
- ii. Artikel-artikel yang didapatkan dari media massa yang berhubungan perlindungan hak kewarganegaraan bagi orang tanpa status kewarganegaraan.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia dan lain-lain yang mendukung bahan-bahan hukum diatas.

D. Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Teknik penelusuran bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik studi kepustakaan, yaitu dengan mengumpulkan berbagai ketentuan perundang-undangan, dokumentasi, mengumpulkan literatur, serta mengakses internet berkaitan dengan permasalahan dalam lingkup hukum internasional.³¹

E. Teknik Analisis Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan teknik *deskriptif kualitatif* yaitu memaparkan dan menganalisis isi dari ketentuan-ketentuan hukum dan bahan-bahan hukum yang diperoleh guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Hasil mengkaji dan analisis tersebut dihubungkan sedemikian rupa dan disajikan dalam sebuah penulisan yang sistematis.

³¹ Ummu Hilmy, 2000, *Metodologi Penelitian dari Konsep ke Metode: Sebuah Pedoman Praktis Menyusun proposal dan Laporan Penelitian*, Malang: Fakultas Hukum Brawijaya, Hlm. 35

BAB IV**PERANAN UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER OF REFUGEES****(UNHCR) DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN HAK****KEWARGANEGARAAN BAGI ORANG TANPA STATUS****KEWARGANEGARAN (*STATELESS PERSONS*)****A. Dasar Hukum bagi UNHCR dalam Memberikan Perlindungan Hak Kewarganegaraan, selain *Statute of The Office of The United Nations High Commissioner of Refugees 1951* dan *Convention Relating to the Status of Stateless Persons 1954***

Status kewarganegaraan merupakan hubungan hukum antara Negara dengan individu, dan status tanpa kewarganegaraan (*statelessness*) dapat diartikan sebagai suatu keadaan dimana seseorang tidak memperoleh pengakuan sebagai warga negara dari negara manapun. Pengertian ini selalu digunakan untuk membedakan jenis keadaan tanpa status kewarganegaraan, secara formal, yang disebut dengan tanpa kewarganegaraan secara *de jure* (*de jure statelessness*). Permasalahan status tanpa kewarganegaraan semakin melebar jangkauan dan pengertian tanpa kewarganegaraan (*stateless*) juga meliputi keadaan seseorang yang secara formal telah memiliki status kewarganegaraan Negara tertentu tetapi dalam situasi tertentu menjadi tanpa kewarganegaraan karena status kewarganegaraannya tidak efektif. Orang yang demikian ini biasanya disebut sebagai orang tanpa status kewarganegaraan secara *de facto* (*de facto statelessness*).

Status kewarganegaraan yang diberikan oleh suatu negara kepada seseorang akan berpengaruh terhadap pelaksanaan segala hak asasi manusia, dan sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat. Oleh karena pentingnya pengakuan status kewarganegaraan bagi seseorang, beberapa perjanjian internasional dan resolusi telah dibuat guna melindungi hak kewarganegaraan seseorang, sebagai prinsip dasar bahwa ketiadaan kewarganegaraan haruslah dihindarkan.

Perjanjian internasional yang menjadi dasar bagi UNHCR dalam melakukan perlindungan hak kewarganegaraan bagi orang tanpa negara antara lain *Statute of The Office of The United Nations High Commissioner of Refugees* 1951, *Convention Relating to the Status of Refugees* 1951 yang mulai berlaku sejak tanggal 22 April 1954, *Convention relating to the Status of Stateless Persons* 1954 yang mulai berlaku sejak tanggal 6 Juni 1960, serta *Convention on the Reduction of Statelessness* 1961 yang mulai berlaku sejak tanggal 13 Desember 1975. Dua instrumen hukum internasional yang terakhir ini mulai mengalami peningkatan jumlah penerimaan oleh Negara-negara dunia dan hak asasi yang terkandung di dalamnya secara bertahap mulai diterima dalam praktik perlindungan hak kewarganegaraan oleh Negara-negara dunia.³²

Statuta UNHCR 1951 merupakan perjanjian internasional yang dijadikan konstitusi pembentukan UNHCR sebagai organisasi internasional. Berdasarkan statuta ini, UNHCR memegang fungsi pemberian perlindungan internasional, dibawah naungan PBB, kepada para pengungsi yang termasuk

³² UNHCR Handbook, 2005, *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians*, Centrales de Lausanne, Switzerland, Hlm. 13

dalam ruang lingkup statuta ini dan pencarian solusi permanen masalah pengungsi dengan membantu pemerintah-pemerintah dan tergantung pada persetujuan pemerintah-pemerintah yang berkaitan dengan organisasi, instansi swasta untuk memudahkan repatriasi sukarela para pengungsi termasuk asimilasi mereka dalam komunitas-komunitas nasional baru. Dalam statuta ini juga menjelaskan mengenai tugas UNHCR yang sepenuhnya bersifat non politis, humaniter dan sosial yang saling berkaitan pada kelompok-kelompok atau kategori-kategori pengungsi.

Sehubungan dengan perlindungan hak kewarganegaraan bagi orang tanpa status kewarganegaraan, perlindungan internasional terhadap mereka secara eksplisit telah disebutkan dalam *Convention Relating to the Status of Refugees* 1951, namun pengertian perlindungan hak kewarganegaraan terhadap orang tanpa status kewarganegaraan tersebut masih terbatas bagi pengungsi yang tidak memiliki status kewarganegaraan (*stateless refugees*). Dibawah naungan Konvensi 1951, orang tanpa status kewarganegaraan dimungkinkan memperoleh perlindungan internasional secara efektif, namun semata-mata hanya bagi pengungsi. Oleh karena itu, mereka yang mendapatkan perlindungan sebagai pengungsi yang tidak memiliki status kewarganegaraan harus memenuhi syarat bahwa mereka memiliki cukup alasan akan disiksa karena alasan-alasan ras, agama, kewarganegaraan, keanggotaan dari suatu kelompok sosial tertentu atau pendapat politik, ada di luar negara kewarganegaraannya dan tidak dapat, atau karena ketakutan tersebut tidak mau memanfaatkan kesempatan untuk memperoleh perlindungan dari negara yang bersangkutan, atau karena berada di luar

negara bekas tempat tinggalnya, sebagai akibat peristiwa-peristiwa tersebut, tidak memungkinkan atau dikarenakan ketakutan tersebut, tidak mau kembali ke bekas tempat tinggalnya itu.

Kenyataannya banyak orang tanpa status kewarganegaraan yang membutuhkan perlindungan internasional tidak termasuk dalam status pengungsi. Hilangnya keefektifan status kewarganegaraan tidak hanya berarti bahwa seseorang memiliki alasan yang cukup akan ketakutan sebagaimana dijelaskan dalam pasal 1A Konvensi 1951. Selain itu, hampir seluruh orang tanpa status kewarganegaraan yang memperoleh pendampingan dari UNHCR di seluruh dunia bukanlah pengungsi.

Menghadapi hal demikian, Konvensi 1954 dibentuk dengan tujuan untuk menjamin perlindungan bagi orang tanpa status kewarganegaraan tanpa menghiraukan apakah mereka termasuk penyandang status pengungsi atau bukan. Struktur dan isi dari Konvensi 1954 sendiri memiliki kemiripan dengan Konvensi 1951, dan lebih menekankan pada persamaan perlindungan bagi dua kelompok, baik pengungsi tanpa status kewarganegaraan maupun orang tanpa status kewarganegaraan itu sendiri.

Konvensi 1954 mendefinisikan, bahwa istilah orang tanpa status kewarganegaraan (*stateless person*) dibatasi hanya pada orang tanpa status kewarganegaraan secara de jure. Prinsip-prinsip dasar membedakan pelaksanaan ketentuan, seperti non-diskriminasi, *exemption from reciprocity*, dan lain sebagainya. Demikian pula dengan kewajiban penjaminan atas status hukum dan hak-hak sosial oleh negara-negara yang terikat perjanjian terhadap orang tanpa status kewarganegaraan.

Konvensi 1954 memberikan definisi yang luas dalam ketentuan-ketentuan terkait dengan perlindungan bagi orang tanpa kewarganegaraan, namun Konvensi ini dinilai sangat minim ketentuan dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan prosedural, seperti bagaimana menetapkan seseorang sebagai orang yang benar-benar tanpa status kewarganegaraan. *Convention on the Reduction of Statelessness* 1961 memfokuskan pada bagaimana mengurangi dan/atau menghindari fenomena ketiadaan status kewarganegaraan (misalnya dimulai dari kelahiran) dan sebagai saran penyelesaian masalah kewarganegaraan yang mungkin terjadi diantara negara-negara.

Selain instrumen hukum internasional yang bersifat mengikat, terdapat pula ketentuan-ketentuan yang bersifat rekomendatif dan koordinatif serta tidak bersifat mengikat, yang dapat dijadikan pedoman bagi Negara-negara ketika melakukan akses terhadap perjanjian terkait dengan perlindungan hak kewarganegaraan terhadap orang tanpa kewarganegaraan.

Sebagai hasil dari *ExCom Conclusion No. 78 (XLVI)* dan *United Nations General Assembly Resolution 50/152* pada tahun 1995, kini UNHCR memiliki keleluasaan dalam menjalankan amanat secara global mengenai status tanpa kewarganegaraan. *The Final Acts of the 1954 and 1961 Stateless Conventions* juga merupakan salah satu instrumen hukum internasional yang tidak bersifat mengikat. Instrumen hukum ini merekomendasikan pendekatan yang hampir serupa antara status orang tanpa kewarganegaraan baik secara de jure maupun secara de facto.³³

³³ Gabor Gyulai, *Forgotten Without Reason: Protection of Non Refugee Stateless Persons in Central Europe*, Hungarian Helsinki Committee, Hungary, Hlm. 13

The Final Act of the 1954 Statelessness Convention recommends:

(...) that each Contracting State, when it recognizes as valid the reasons for which a person has renounced the protection of the State of which he is a national, consider sympathetically the possibility of according to that person the treatment which the Convention accords to stateless persons.

Resolution I of the Final Act of the 1961 Stateless Convention recommends:

(...) that persons who are stateless de facto should as far as possible be treated as stateless de jure to enable them to acquire an effective nationality.

Berdasarkan ketentuan tersebut disimpulkan bahwa orang tanpa status kewarganegaraan secara de facto juga memperoleh manfaat perlindungan dari diberlakukannya konvensi tersebut oleh Negara-negara peserta, sesuai dengan prosedur yang ditetapkan. Melalui gambaran ini atau pelayanan di markas besar UNHCR bersedia untuk memberikan saran dalam hal bagaimana membuat dan mengimplementasikan prosedur ini jika dibutuhkan.

Demikian orang dengan status tanpa kewarganegaraan secara de facto memiliki hak untuk memperoleh perlindungan yang efektif atas hak kewarganegaraannya sebagaimana yang dirasakan oleh orang tanpa kewarganegaraan secara de jure.

Resolution No. A/RES/61/127 (25 January 2007) the United Nations General Assembly:

- 4. Notes that sixty-two States are now parties to the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons and that thirty-three States are parties to the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, encourages States that have not done so to give consideration to acceding to these instruments, (...)*
- 7. Emphasizes that prevention and reduction of statelessness are primarily the responsibility of States, in appropriate cooperation with the international community; (...)*

Resolusi Majelis Umum ini menunjukkan adanya peningkatan jumlah Negara yang melakukan penerimaan terhadap konvensi 1954 dan Konvensi 1961 yang telah menjadi standar dalam upaya pencegahan dan pengurangan jumlah orang tanpa status kewarganegaraan serta perlindungan atas hak asasi manusia bagi orang tanpa kewarganegaraan. Resolusi ini juga merupakan salah satu dasar diberlakukannya prinsip *non-refoulement* bagi Negara yang belum melakukan penerimaan terhadap Konvensi 1954 maupun 1961. Prinsip ini menegaskan bahwa Negara bukan peserta konvensi tetap memiliki tanggungjawab untuk menghormati dan melaksanakan ketentuan konvensi tersebut serta bekerjasama dengan komunitas internasional dalam rangka mencegah dan mengurangi jumlah status orang tanpa kewarganegaraan di seluruh dunia.

Selama sepuluh tahun terakhir, *the UNHCR Executive Committee* (selanjutnya disebut: ExCom) telah menyetujui beberapa konklusi, sebagai pedoman bagi Komisi Tinggi dan negara-negara dalam menetapkan strategi perlindungan hak kewarganegaraan bagi orang tanpa status kewarganegaraan. Berikut ini merupakan tinjauan terkait rekomendasi yang dibuat oleh ExCom bagi Negara sehubungan dengan masalah orang tanpa status kewarganegaraan:³⁴

UNHCR ExCom Conclusion No. 68 (XLIII) – 1992:

The Executive Committee (...)
(y) Reiterates its call to States and relevant international agencies actively to explore and promote measures favourable to stateless persons (...)

³⁴ Ibid., Hlm. 14-15

UNHCR ExCom Conclusion No. 78 (XLVI) – 1995:

The Executive Committee (...)

(b) Calls upon States to adopt nationality legislation with a view to reducing statelessness, consistent with fundamental principles of international law, in particular by preventing arbitrary deprivation of nationality, and by eliminating provisions which permit the renunciation of a nationality without the prior possession or acquisition of another nationality; (...)

UNHCR ExCom Conclusion No. 80 (XLVII) – 1996:

The Executive Committee (...)

(e) Encourages States, in coordination and cooperation with each other, and with international organizations, if applicable, to consider the adoption of protection-based comprehensive approaches to particular problems of displacement, and identifies, as the principal elements of such approaches:

(i) the protection of all human rights, including (...) the right to a nationality (...)

UNHCR ExCom Conclusion No. 96 (LIV) – 2003:

The Executive Committee (...)

(h) Refers to its Conclusion No. 78 (XLVI) on the prevention and reduction of statelessness and protection of stateless persons, and urges States to take steps to avoid cases of statelessness as well as to adopt measures leading to the grant of a legal status to stateless persons; (...)

UNHCR ExCom Conclusion No. 106 (LVI) – 2006:

The Executive Committee (...)

(d) Encourages those States which are in possession of statistics on stateless persons or individuals with undetermined nationality to share those statistics with UNHCR (...)

(p) Encourages States, where appropriate and while taking note of the United Nations General Assembly Resolution 60/129 of 2005, to consider measures to allow the integration of persons in situations of protracted statelessness, through developing programmes in the field of education, housing, access to health and income generation, in partnership with relevant United Nations agencies; (...)

(s) Encourages States to give consideration to acceding to the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons and, in regard to States Parties, to consider lifting reservations; (...)

- (u) *Encourages States which are not yet Parties to the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons to treat stateless persons lawfully residing on their territory in accordance with international human rights law; and to consider, as appropriate, facilitating the naturalization of habitually and lawfully residing stateless persons in accordance with national legislation; (...)*
- (w) *Calls on States not to detain stateless persons on the sole basis of their being stateless and to treat them in accordance with international human rights law and also calls on States Parties to the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons to fully implement its provisions; (...)*

Rekomendasi yang dikeluarkan oleh ExCom dapat dijadikan sebagai landasan hukum bahwa setiap Negara memiliki kewajiban dan tanggungjawab bersama dalam mengatasi masalah orang tanpa kewarganegaraan ini. Adanya kerjasama antara UNHCR dengan Negara, dan pihak-pihak lain dalam menyelesaikan masalah ini sangatlah dipandang perlu, karena hal ini menyangkut mengenai hak asasi manusia, khususnya hak kewarganegaraan. Perlindungan mengenai hak asasi manusia merupakan kewajiban yang berlaku universal. Oleh karena itu dibutuhkan kerjasama oleh berbagai pihak, baik itu kerjasama UNHCR dengan Negara peserta konvensi maupun dengan Negara bukan peserta konvensi juga mitra kerja lainnya, dalam rangka mencegah dan mengurangi jumlah orang tanpa kewarganegaraan.

Salah satu bentuk kerjasama negara peserta konvensi dengan UNHCR dalam menangani masalah orang tanpa status kewarganegaraan adalah melalui penerapan ketentuan-ketentuan dalam konvensi dalam perundang-undangan nasionalnya. Sebagai contoh, Negara Hungaria merupakan salah satu negara yang telah melakukan aksesi terhadap Konvensi 1954 pada tanggal 21 November 2001, dalam salah satu perundang-undangnya, yaitu

Act XXXIX Tahun 2001 tentang Masuk dan Tinggalnya Orang Asing (*Act XXXIX of 2001 on the entry and stay of foreigners*), memberikan definisi tentang orang tanpa status kewarganegaraan yang mendapatkan perlindungan hukum Hungaria.

Act XXXIX of 2001, section 2:

(b) stateless shall mean any person who is not recognised as the national of any state according to its own law

Act XXXIX of 2001, section 15:

(1) For humanitarian reason, the Office and the regional alien policing authority issues a permission to stay also when the condition of stay according to the law are not fulfilled: (...)

(d) to the foreigner of whom it was established in the course of this procedure that he or she was stateless; (...)

Selain melakukan kerjasama dengan negara yang merupakan peserta konvensi, UNHCR juga melakukan kerjasama dengan negara bukan peserta konvensi. Bentuk kerjasama tersebut dapat dilihat dari bentuk kerjasama antara UNHCR dengan negara Indonesia. UNHCR telah hadir di Indonesia sejak tahun 1979 dan kini telah memiliki kantor perwakilan regional di Jakarta, dan bertanggung jawab mengawasi semua kegiatan UNHCR di Indonesia dan Timor Leste.³⁵ Indonesia adalah salah satu negara yang belum menjadi anggota *Konvensi Pengungsi 1951* maupun *Protokol 1967* dan juga tidak mempunyai mekanisme penentuan status pengungsi. Pemerintah Indonesia menerapkan prinsip *non-refoulement*, yang berlaku sebagai hukum kebiasaan internasional, untuk mendukung proses suaka dengan mengizinkan

³⁵ UNHCR Indonesia Factsheet, Maret 2009. [Http://www.unhcr.or.id](http://www.unhcr.or.id), (diakses pada tanggal 30 April 2009)

pencari suaka masuk ke wilayah Indonesia, merujuk para pencari suaka ke UNHCR, dan mengizinkan para pengungsi untuk tinggal di Indonesia sementara menunggu diperolehnya solusi yang berkelanjutan.³⁶

B. Kendala Pelaksanaan Perlindungan Hak Kewarganegaraan oleh UNHCR terhadap Orang Tanpa Status Kewarganegaraan, Mengingat Tidak Semua Negara Meratifikasi *Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954*

Hak asasi manusia dijamin oleh hukum bagi seluruh manusia baik itu pria, wanita maupun anak-anak, tanpa memperhatikan status kewarganegaraannya. Kenyataannya jutaan orang di seluruh dunia masih mengalami penolakan dalam menjalankan hak asasi-nya karena mereka tidak memiliki status kewarganegaraan. Keadaan yang buruk bagi orang tanpa status kewarganegaraan tersebut antara lain merupakan akibat dari kurangnya perhatian baik dari masyarakat sekitarnya maupun pemerintah.

Negara memiliki posisi yang unik dalam hal memberikan perlindungan guna mengurangi penyebab terjadinya keadaan tanpa status kewarganegaraan dan untuk menjamin bahwa setiap orang yang tidak memiliki status kewarganegaraan diakui hak-hak nya serta memenuhi kewajiban-kewajiban yang ditentukan dibawah hukum internasional. Negara dapat melakukan beberapa tindakan dalam upaya pemberian perlindungan terhadap hak kewarganegaraan bagi orang tanpa kewarganegaraan, antara lain melakukan peninjauan kembali terhadap ketentuan atau perundang-undangan yang

³⁶ Ibid.

terkait dengan kewarganegaraan dan menyesuaikan dengan standar internasional, melakukan penerimaan (*assession*) terhadap Konvensi 1954 dan Konvensi 1961, dan melakukan advokasi untuk mengurangi atau mengeliminasi keadaan tanpa status kewarganegaraan dan untuk memecahkan permasalahan terkait orang tanpa kewarganegaraan.³⁷

Resolution No. A/RES/61/127 (25 January 2007) the United Nations General Assembly menyatakan bahwa baru sekitar 62 negara yang menjadi Negara peserta dalam Konvensi 1954 dan 33 negara tergabung sebagai Negara peserta Konvensi 1961. Masih banyak Negara di dunia yang belum melakukan ratifikasi atau penerimaan terhadap Konvensi 1954 dan Konvensi 1961. Namun demikian, bukan berarti Negara-negara yang belum menjadi peserta Konvensi 1954 maupun Konvensi 1961 boleh melakukan pelanggaran terhadap isi konvensi tersebut. Konvensi 1954 maupun Konvensi 1961 merupakan konvensi yang isinya bersifat universal dan menyangkut Hak Asasi Manusia, karena sifatnya yang universal tersebut maka terhadap konvensi ini berlaku prinsip *non-refoulement*.

Prinsip *non refoulement* ini tidak hanya terdapat pada Konvensi 1951, namun juga tercantum secara implisit maupun eksplisit pada Konvensi Anti Penyiksaan (*Convention Against Torture*) pasal 3, Konvensi Jenewa IV (*Fourth Geneva Convention*) tahun 1949 pada pasal 45 paragraf 4, pada Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on*

³⁷ Ibid., Hlm. 48

Civil and Political Rights) tahun 1966 pasal 13, dan instrumen-instrumen HAM lainnya.³⁸

Lebih dari itu, prinsip inipun telah diakui sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional (*international customary law*). Demikian berarti bahwa negara yang belum menjadi pihak (*state parties*), atau belum meratifikasi Konvensi 1954 dan Konvensi 1961 harus menghormati dan melaksanakan prinsip *non refoulement* ini dalam dunia internasional.

Indonesia adalah salah satu negara yang belum menjadi anggota *Konvensi Pengungsi 1951* maupun *Protokol 1967* dan belum mempunyai mekanisme penentuan status pengungsi. Oleh karena itu, UNHCR memproses sendiri setiap permohonan status pengungsi di Indonesia. Setiap pencari suaka akan diwawancarai dengan didampingi seorang penerjemah yang berkompeten, memberikan keputusan yang beralasan untuk meluluskan permohonan calon pengungsi atau tidak, dan memberikan kesempatan kepada setiap pemohon tersebut untuk mengajukan banding jika permohonannya ditolak. Bagi mereka yang ternyata memang pengungsi, UNHCR berupaya mencari solusi yang berkelanjutan baginya, yang biasanya berupa pemukiman kembali ke negara lain untuk mana UNHCR bekerja sama erat dengan negara-negara tujuan. Per tanggal 1 Maret 2009 terdapat sekitar 343 orang yang diakui sebagai pengungsi 372 orang pencari suaka dan 25 orang lainnya yang menjadi perhatian UNHCR di Indonesia.³⁹

³⁸ Heru Susetyo, *Manusia Perahu dan Warga yang Dilupakan*, <http://www.HarianAceh.com> (diakses pada tanggal 27 Maret 2009)

³⁹ UNHCR Indonesia Factsheet, Maret 2009. [Http://www.unhcr.or.id](http://www.unhcr.or.id), (diakses pada tanggal 30 April 2009)

Dalam rangka pemberian perlindungan hak kewarganegaraan bagi orang tanpa kewarganegaraan, UNHCR bekerjasama dengan Negara dan mitra kerja lainnya, inter alia, untuk mempromosikan dan memfasilitasi keikutsertaan, penerimaan dan perlakuan terhadap para pengungsi dan memastikan diberikannya penyelesaian dan perlindungan jangka panjang, dengan memperhatikan kebutuhan khusus dari kelompok-kelompok rentan. Langkah awal yang dilakukan oleh UNHCR dan Negara yang diwakili oleh kelompok pekerja sosial (*government partners*) maupun kelompok pekerja sosial swasta (*non-governmental partners*), yang berasal dari Negara tempat dimana ia sebelumnya biasa bertempat tinggal (*habitual residence*), melakukan pendataan (*registration*) terhadap orang tanpa kewarganegaraan. Pendataan ini merupakan alat yang penting guna memberikan perlindungan, mengelola proses perlindungan serta untuk memberikan solusi yang baik dan tepat bagi orang tanpa status kewarganegaraan. Melalui pendataan, seseorang dapat diketahui apakah ia termasuk dalam kelompok yang seharusnya mendapat perlindungan dari UNHCR atau tidak. Diterimanya seseorang sebagai bagian dari kelompok orang yang dilindungi oleh UNHCR ini terhadap mereka akan dilakukan perlindungan sesuai dengan kriteria kelompok orang yang memperoleh perlindungan internasional melalui UNHCR.

Pada bulan Oktober 2001, *the UNHCR Executive Committee* mengeluarkan *Conclusion No. 91 (LII)* tentang pendataan pengungsi. Konklusi tersebut menegaskan tentang pentingnya dilakukan pendataan

sebagai alat perlindungan dan menetapkan pedoman dasar bagi proses pendataan sebagai berikut.⁴⁰

1. Pendataan harus merupakan kelanjutan dari proses yang merekam informasi dasar mengenai awal waktu terjadinya perpindahan dan perubahan jumlah pengungsi, seperti kelahiran, kematian, kedatangan dan terjadinya perpindahan.
2. Proses pendataan harus dilakukan sesuai dengan prinsip kerahasiaan.
3. Pendataan harus dapat diperoleh dengan mudah dan dilakukan di tempat yang aman. Pendataan harus diselenggarakan dalam keadaan tanpa ancaman dan seimbang, dengan penuh penghormatan terhadap keselamatan dan martabat pengungsi.
4. Personel yang menyelenggarakan pendataan harus memiliki kecakapan dan tim pendataan harus menyertakan jumlah yang berimbang bagi staf wanita.
5. Bilamana dimungkinkan, pengungsi didata secara individual dan informasi yang harus dicatat, antara lain: kartu identitas beserta nomornya, foto, nama, jenis kelamin, tanggal lahir (umur), status pernikahan, perlindungan istimewa dan kebutuhan bantuan, tingkat pendidikan, pekerjaan, jumlah keluarga dan susunannya, tanggal kedatangan, tempat tinggal sekarang dan tempat asal.

⁴⁰ UNHCR, 2003, *UNHCR Handbook for Registration: Procedures and Standards for Registration, Population Data Management and Documentation*, Hlm. 7-8.

ExCom Conclusion No. 91(LII) ini sangat penting dalam menunjukkan adanya perikatan antara UNHCR dengan Negara untuk melakukan kegiatan pendataan dan sebagai standar operasional yang dapat dipergunakan. Anggota-anggota ExCom berharap bahwa UNHCR dapat melakukan segala upaya untuk mengikuti standar tersebut dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaannya oleh negara.

Setelah dilakukannya pendataan, prosedur selanjutnya adalah verifikasi data dan de-registrasi data. Setelah diperoleh data yang akurat dan asli dari hasil verifikasi dan deregistrasi, proses dilanjutkan dengan pengolahan populasi data (*Population data management*). Hasil akhir dari proses pengumpulan data tersebut kemudian diperoleh pengelompokan orang, apakah orang tersebut termasuk pengungsi (*Refugees*), orang tanpa kewarganegaraan (*Stateless Persons*) ataukah termasuk pengungsi dalam negeri (*Internally Displaced Persons/IDPs*), dari hasil tersebut dapat diketahui kebutuhan perlindungan yang sesuai bagi orang tersebut.

Pada orang dengan status tanpa kewarganegaraan, proses pemberian perlindungan berlanjut pada upaya pengajuan permohonan pemberian status kewarganegaraan baik dari negara asalnya, negara dimana ia berada saat ini ataupun negara ketiga. Pengajuan permohonan pemberian status kewarganegaraan bagi orang tanpa status kewarganegaraan terhadap negara-negara yang bersangkutan tersebut merupakan salah satu tugas utama UNHCR disamping melakukan perlindungan bagi orang tanpa status

kewarganegaraan selama orang tersebut belum memperoleh pengakuan sebagai warga negara dari negara manapun.

Kendala pelaksanaan perlindungan hak kewarganegaraan oleh UNHCR terhadap orang tanpa status kewarganegaraan mulai muncul apabila negara, baik itu negara asal, negara dimana orang tersebut berada maupun negara ketiga, menolak menerima orang tersebut sebagai warga negaranya. Sebagaimana dicontohkan dalam kasus orang tanpa status kewarganegaraan etnis Rohingya yang meninggalkan Myanmar pada bulan Desember 2008 yang sebagian dari mereka menuju Thailand, India dan Indonesia untuk mencari perlindungan dan pengakuan status kewarganegaraan. Pemerintah Indonesia, yang sampai saat ini masih melakukan evaluasi terhadap status etnis Rohingya yang berada di wilayah Indonesia. Sementara UNHCR masih mengupayakan pemberian pengakuan status kewarganegaraan bagi etnis Rohingya ini, pemerintah Indonesia mengizinkan etnis Rohingya tersebut untuk tinggal di Indonesia sementara menunggu diperolehnya solusi yang berkelanjutan.

Sejumlah etnis Rohingya yang berada di Indonesia tersebut harus menunggu dalam waktu yang belum ditentukan untuk memperoleh status kewarganegaraan yang pasti, sebab masih belum ada negara, baik itu Myanmar sebagai negara asal, Thailand dan Indonesia sebagai negara tujuan, maupun negara ketiga, yang bersedia memberikan pengakuan status kewarganegaraan bagi etnis Rohingya. Mandat UNHCR hanya sebatas memproses para pencari suaka dan menentukan apakah pencari suaka terkait

dapat dipandang sebagai kelompok pengungsi atau tidak. UNHCR sebagai badan internasional tidak dapat memaksa para negara pemberi suaka untuk menerima orang-orang tersebut.

Berdasarkan konvensi internasional, orang tanpa status kewarganegaraan berhak mendapat perlindungan negara pemberi suaka atau *resettlement countries*, yaitu negara-negara yang telah meratifikasi Konvensi 1954 dan Konvensi 1961. Berdasarkan prinsip *non-refoulement*, negara bukan peserta konvensi pun seharusnya juga memiliki tanggungjawab untuk melaksanakan ketentuan yang termuat dalam konvensi, hanya saja dalam kenyataannya pemberian status kewarganegaraan bagi orang tanpa status kewarganegaraan masih belum dapat terlaksana dengan baik. Negara peserta konvensi dengan negara bukan peserta konvensi cenderung saling melempar tanggungjawab dan menahan pemberian perlindungan hak kewarganegaraan bagi orang tanpa status kewarganegaraan dengan alasan masih mempertimbangkan keputusan untuk menerima orang tanpa kewarganegaraan tersebut sebagai warga negaranya.

Setiap negara memiliki hak untuk mempertimbangkan pemberian status kewarganegaraan bagi orang-orang tanpa status kewarganegaraan, apalagi jika dinilai pemberian status kewarganegaraan tersebut dapat mengancam kemandirian di negara yang bersangkutan. Selama proses pertimbangan tersebut, UNHCR sebagai badan internasional yang menangani pengungsi memiliki tanggungjawab besar untuk memberikan perlindungan dan mencari solusi terbaik bagi orang tanpa status kewarganegaraan yang

belum memperoleh status kewarganegaraan dari negara manapun demi kelangsungan hidup orang tanpa status kewarganegaraan tersebut, karena bagaimanapun terhadap orang yang tidak memiliki status kewarganegaraan akan mengalami kesulitan dalam menjalani hidupnya terutama dalam haknya untuk memperoleh pendidikan, layanan kesehatan, tempat tinggal serta hak untuk memperoleh pekerjaan, sedangkan mereka membutuhkan biaya dalam menjalankan kehidupannya.

UNHCR sebagai badan internasional yang bertugas memberikan perlindungan hak kewarganegaraan bagi orang tanpa status kewarganegaraan kembali diuji ketika tidak semua negara, dengan jumlah orang tanpa kewarganegaraan yang banyak, rela untuk melaksanakan saran atau masukan dari komunitas internasional. Anggapan bahwa prinsip *non-refoulement* hanya sebatas prinsip kebiasaan internasional yang dapat untuk tidak dilakukan, merupakan salah satu alasan bagi suatu negara untuk melakukan penahanan dan pengurangan terhadap kebebasan orang tanpa status kewarganegaraan yang berada di wilayahnya. Contoh pelanggaran prinsip tersebut dapat ditinjau dari tindakan otoritas Thailand yang menolak kehadiran etnis Rohingya di wilayahnya karena alasan kedatangan dengan cara yang tidak umum oleh kelompok ini, berujung pada tindakan penahanan dan pengusiran kembali ke laut dengan menghanyutkan secara sengaja etnis Rohingya oleh militer Thailand di tengah laut, tanpa pasok makan dan minum yang cukup.⁴¹ Tindakan tersebut menggambarkan adanya pengesampingan kebiasaan hukum internasional terkait perlakuan terhadap

⁴¹ BBC Indonesia, 2009, *Indonesia Kaji Status Rohingya*, <http://www.BBCIndonesia.com> (diakses pada tanggal 29 April 2009)

orang tanpa status kewarganegaraan dan pelanggaran terhadap penghormatan hak asasi manusia oleh negara.

UNHCR memang merupakan lembaga yang memiliki kewenangan dalam melakukan perlindungan bagi orang tanpa status kewarganegaraan, namun UNHCR tidak pernah dimaksudkan menjadi sebuah badan supranasional. Peran utama UNHCR adalah untuk menjamin bahwa Negara tidak menutup akses menuju keselamatan terhadap orang-orang yang membutuhkan perlindungan internasional. Dapat disimpulkan bahwa tanggungjawab akhir untuk melindungi pengungsi berada pada Negara dan bukan pada UNHCR.

C. Upaya UNHCR dalam Menghadapi Kendala Pelaksanaan Perlindungan Hak Kewarganegaraan terhadap Orang Tanpa Status Kewarganegaraan

Langkah pertama sebagai respon terhadap status tanpa kewarganegaraan adalah pengertian yang mendalam mengenai penyebab terjadinya hal tersebut. Oleh karena itu pemerintah suatu Negara diharapkan dapat melakukan penerimaan terhadap Konvensi 1954 dan Konvensi 1961 serta mengadopsi dan mengembangkan ketentuan-ketentuan dalam kedua konvensi tersebut secara efektif dalam sistem perundang-undangannya. UNHCR dapat menawarkan saran ahli bagi Negara untuk membantu memastikan bahwa setiap fakta mengenai hukum nasional dan sumber-sumbernya akan memuat kewajiban internasional tersebut.

UNHCR sebagai pihak yang memiliki tanggungjawab di bidang perlindungan terhadap status tanpa kewarganegaraan, mengharapkan adanya bantuan dari negara-negara di seluruh dunia untuk menjalankan misinya. Keberadaan anggota parlemen di setiap negara yang memiliki keahlian dalam hukum nasionalnya, parlemen suatu negara memiliki posisi yang sangat baik untuk melakukan advokasi di bidang pengurangan dan mengeliminasi keadaan tanpa kewarganegaraan dan untuk menjamin hak bagi orang tanpa status kewarganegaraan yang memperoleh perlindungan.

Adanya kewajiban untuk bekerjasama dengan UNHCR bagi negara-negara bukan peserta sebenarnya bukan saja menyangkut moralitas, tetapi memiliki dasar hukum pada Pasal 56 Piagam PBB 1945 tentang kewajiban negara anggota PBB untuk bekerjasama dengan PBB, yaitu suatu kewajiban yang berlaku pula terhadap UNHCR dalam kapasitasnya sebagai salah satu badan turunan Sidang Umum.

Adanya kecenderungan saling melempar tanggungjawab oleh negara-negara, peserta maupun bukan peserta konvensi, terhadap ketentuan pemberian status kewarganegaraan bagi orang tanpa status kewarganegaraan, menjadikan jumlah orang tanpa status kewarganegaraan semakin bertambah. Demikian berdampak pada proses perlindungan yang dilakukan oleh UNHCR, UNHCR pun dituntut untuk dapat memberikan perlindungan sementara bagi orang tanpa status kewarganegaraan sampai orang-orang tersebut memperoleh suaka ataupun pengakuan sebagai warga negara tertentu.

Pendampingan yang dilakukan oleh UNHCR pun semakin dirasa kurang dengan bertambahnya populasi orang tanpa status kewarganegaraan. Oleh karena itu, dalam rangka mencegah dan mengurangi jumlah orang tanpa kewarganegaraan tersebut UNHCR membuat kerangka kerja yang melibatkan seluruh element komunitas internasional, berupa negara, lembaga swadaya masyarakat nasional maupun internasional serta bekerjasama dengan organisasi-organisasi internasional lainnya.

UNHCR dalam upaya melakukan pendataan terhadap orang tanpa status kewarganegaraan bekerjasama dengan *the Office of the High Commissioner of Human Rights (OHCHR)*, *the United Nations Children's Fund (UNICEF)*, dan *the United Nations Development Fund for Women (UNIFEM)*. Organisasi internasional lain yang juga bekerja bersama UNHCR dalam rangka menangani masalah orang tanpa status kewarganegaraan adalah *International Labour Organization (ILO)*, *the United Nations Development Fund (UNDP)*, dan *the World Food Programme (WFP)* bersama-sama menyediakan tempat tinggal (*housing*), pendidikan serta program peningkatan pendapatan (*income-generating programmes*) untuk membantu menggabungkan komunitas marginal atau mengintegrasikan kembali ke dalam komunitas warga Negara.⁴²

UNHCR juga bekerja sama erat dengan mitra kerjanya, *Church World Service (CWS)* dalam memberikan bantuan (termasuk bantuan darurat medis untuk pengungsi), dan *International Organization for Migration* (untuk urusan dokumen perjalanan ke negara-negara ketiga, dan repatriasi sukarela,

⁴² UNHCR Handbook, *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians*, Presses Centrales de Lausanne, Switzerland, Hlm. 45

juga bantuan bagi orang-orang yang menjadi perhatian UNHCR). UNHCR dan mitra kerjanya juga berupaya memenuhi kebutuhan psiko-sosial pengungsi dan orang-orang yang menjadi perhatiannya melalui konseling, kunjungan ke rumah dan membantu kegiatan kelompok bantuan mandiri (*self-help*). Pelayanan yang diberikan oleh UNHCR dan mitra kerjanya kepada pencari suaka dan pengungsi secara gratis (sama sekali tidak dipungut biaya).⁴³

Selain bekerjasama dengan badan internasional PBB lainnya, UNHCR juga melakukan kerjasama dengan sejumlah NGOs. Pada tahun 2005, sekitar 770 NGOs bekerja bersama UNHCR dalam rangka menyelesaikan masalah orang tanpa status kewarganegaraan, 578 merupakan NGOs dan 424 lainnya termasuk NGOs nasional.⁴⁴

Upaya lain yang dilakukan oleh UNHCR dalam rangka memberikan perlindungan bagi orang tanpa status kewarganegaraan adalah bekerjasama dengan *Inter-Parliamentary Union* (IPU) untuk meningkatkan perhatian diantara anggota-anggota parlemen mengenai norma hukum internasional yang berkaitan dengan keadaan tanpa kewarganegaraan dan untuk menyiapkan mereka dalam rangka memberikan rekomendasi dan tindakan terbaik untuk mencegah terjadinya status ketiadaan kewarganegaraan.

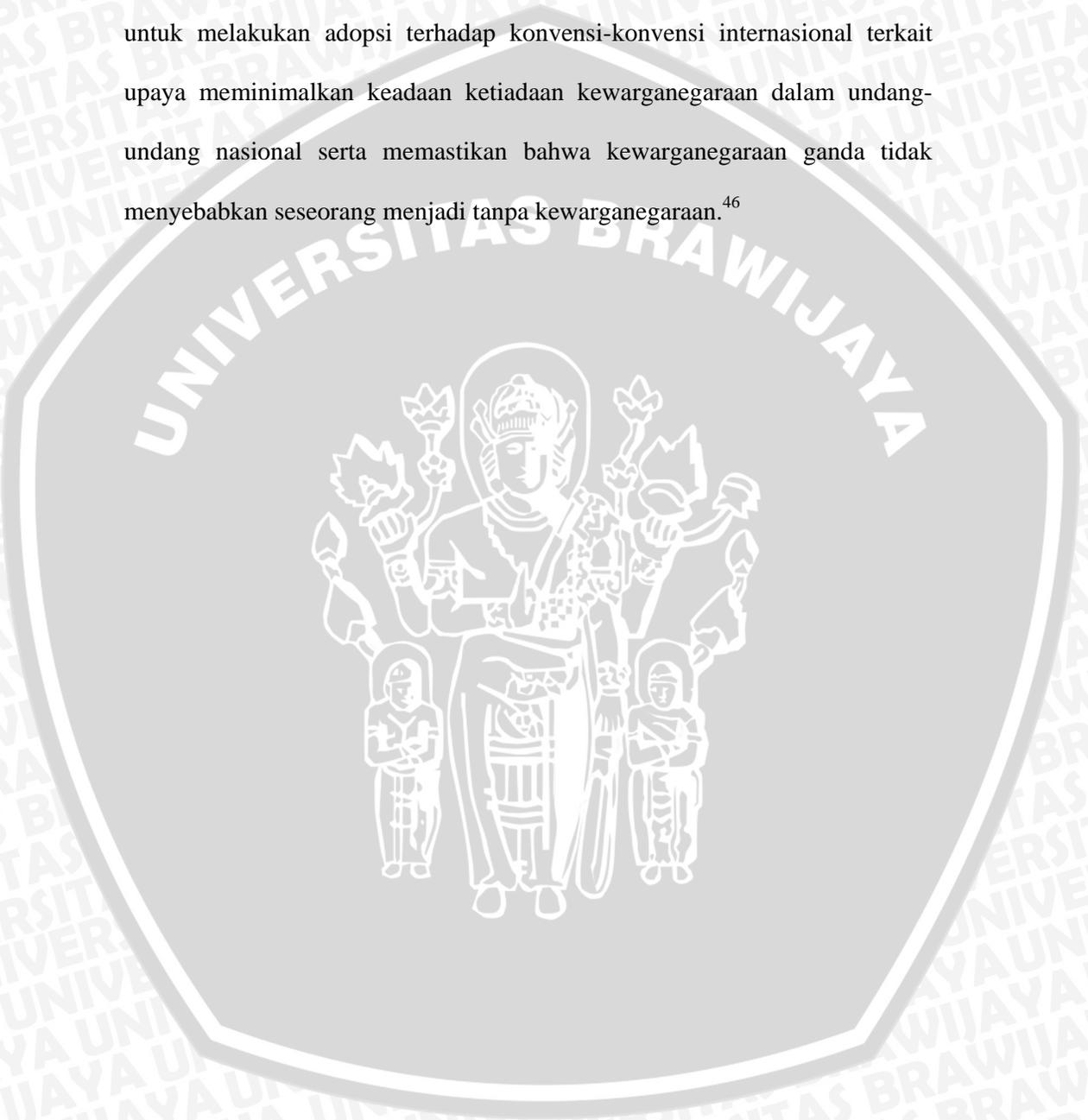
Inter-Parlemen Union adalah organisasi internasional dari parlemen negara-negara berdaulat. Sebagai titik fokus dialog parlemen di seluruh dunia sejak 1889, *Inter Parlemen Union* akan bekerja untuk perdamaian dan

⁴³ UNHCR Indonesia Factsheet, Maret 2009. <http://www.unhcr.or.id>, (diakses pada tanggal 30 April 2009)

⁴⁴ UNHCR Handbook, Op. Cit., Hlm. 45

kerjasama antara masyarakat serta untuk memperkuat pembentukan lembaga perwakilan.⁴⁵

Organisasi ini juga bertugas mendorong pemerintah negara-negara untuk melakukan adopsi terhadap konvensi-konvensi internasional terkait upaya meminimalkan keadaan ketiadaan kewarganegaraan dalam undang-undang nasional serta memastikan bahwa kewarganegaraan ganda tidak menyebabkan seseorang menjadi tanpa kewarganegaraan.⁴⁶



⁴⁵ *Statutes of the Inter-Parliamentary Union*, Article 1

⁴⁶ UNHCR Handbook, Op. Cit., Hlm. 46

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Perjanjian internasional yang menjadi dasar bagi UNHCR dalam melakukan perlindungan hak kewarganegaraan bagi orang tanpa negara antara lain:
 - a. *Statute of The Office of The United Nations High Commissioner of Refugees* 1951;
 - b. *Convention Relating to the Status of Refugees* 1951 yang mulai berlaku sejak tanggal 22 April 1954;
 - c. *Convention relating to the Status of Stateless Persons* 1954 yang mulai berlaku sejak tanggal 6 Juni 1960; serta
 - d. *Convention on the Reduction of Statelessness* 1961 yang mulai berlaku sejak tanggal 13 Desember 1975.

Selain instrumen hukum internasional yang bersifat mengikat, terdapat pula ketentuan-ketentuan yang tidak bersifat mengikat. Ketentuan-ketentuan yang tidak mengikat ini akan lebih menjamin keadaan tertentu seperti status orang tanpa kewarganegaraan secara *de facto* (*de facto stateless*), yaitu

- a. *The Final Acts of the 1954 and 1961 Stateless Conventions*;
- b. *The Final Act of the 1954 Statelessness Convention recommends*;

- c. *Resolution I of the Final Act of the 1961 Stateless Convention recommends.*

Konklusi-konklusi yang dibuat oleh *the UNHCR Executive Committee* juga merupakan pedoman bagi UNHCR dan negara-negara dalam menetapkan strategi perlindungan hak kewarganegaraan bagi orang tanpa status kewarganegaraan.

2. Kendala pelaksanaan perlindungan hak kewarganegaraan oleh UNHCR terhadap orang tanpa status kewarganegaraan mulai muncul apabila:

- a. Negara, baik itu negara asal, negara dimana orang tersebut berada maupun negara ketiga, menolak menerima orang tersebut sebagai warga negaranya. Setiap negara memiliki hak untuk mempertimbangkan pemberian status kewarganegaraan bagi orang-orang tanpa status kewarganegaraan, apalagi jika dinilai pemberian status kewarganegaraan tersebut dapat mengancam keamanan di negara yang bersangkutan.

- b. Adanya pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam *Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954* dan *Convention on the Reduction of Statelessness 1961* oleh Negara bukan peserta konvensi, yang mengakibatkan terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia bagi orang tanpa status kewarganegaraan.

3. UNHCR dalam upaya melakukan pendataan terhadap orang tanpa status kewarganegaraan bekerjasama dengan:

- a. Organisasi-organisasi internasional, seperti *the Office of the High Commissioner of Human Rights (OHCHR)*, *the United Nations Children's Fund (UNICEF)*, dan *the United Nations Development Fund for Women (UNIFEM)*, *International Labour Organization (ILO)*, *the United Nations Development Fund (UNDP)*, dan *the World Food Programme (WFP)* , *Church World Service (CWS)* dan *International Organization for Migration*;
- b. Selain bekerjasama dengan badan internasional PBB lainnya, UNHCR juga melakukan kerjasama dengan sejumlah NGOs;
- c. *Inter-Parliamentary Union (IPU)* untuk meningkatkan perhatian diantara anggota-anggota parlemen mengenai norma hukum internasional yang berkaitan dengan keadaan tanpa kewarganegaraan dan untuk menyiapkan mereka dalam rangka memberikan rekomendasi dan tindakan terbaik untuk mencegah terjadinya status ketiadaan kewarganegaraan.

B. Saran

1. Bagi UNHCR

- a. Memperkuat kesadaran dan perhatian internasional mengenai keadaan tanpa kewarganegaraan internasional. Konvensi tentang status ketiadaan kewarganegaraan harus dapat memberikan perlindungan yang sama antara status orang tanpa kewarganegaraan secara *de facto* dan status orang tanpa kewarganegaraan secara *de jure*. UNHCR dan para aktor pendukung konvensi diharapkan dapat memberikan gambaran tentang

permasalahan orang tanpa status kewarganegaraan sehingga komunitas internasional dapat memahami dan sadar akan pentingnya upaya pencegahan dan pengurangan orang tanpa status kewarganegaraan di seluruh dunia, dan dapat diperolehnya upaya penyelesaian terbaik bagi masalah ini.

- b. Mandat UNHCR yang menyinggung permasalahan orang tanpa kewarganegaraan harus lebih diperkuat kembali. Tidak hanya berdasarkan pada perjanjian internasional saja tetapi juga dapat ditinjau kembali berdasarkan resolusi Majelis Umum PBB. Pemberian mandat utama bagi UNHCR untuk melaksanakan perlindungan bagi pengungsi ditambah pula dengan tanggungjawab UNHCR dalam menangani masalah pengungsi dalam negeri (*IDPs*), menjadikan kurang optimalnya upaya perlindungan bagi orang tanpa status kewarganegaraan yang dilakukan oleh UNHCR. Namun demikian, apa yang telah dilakukan oleh UNHCR dalam upaya memberikan perlindungan bagi orang tanpa status kewarganegaraan patut dihargai.
- c. Mengagendakan kembali bentuk perlindungan bagi orang tanpa status kewarganegaraan di seluruh dunia, serta melakukan kerjasama dengan segenap komunitas internasional untuk secara bersama-sama membangun kesadaran internasional akan pentingnya perlindungan hak kewarganegaraan sebagai tonggak penting terlaksananya hak asasi manusia terutama bagi orang tanpa status kewarganegaraan.

UNHCR maupun organisasi-organisasi internasional yang bergerak di bidang perlindungan hak asasi manusia melakukan kerjasama dengan

negara untuk melakukan perlindungan dan membentuk kesadaran negara dalam penghormatan terhadap hak asasi manusia tanpa diskriminasi.

2. Bagi Negara

- a. Negara sepatutnya memberikan fasilitas yang lebih luas dalam rangka pemberian status kewarganegaraan bagi warga negaranya dan mengurangi segala bentuk tindakan yang dapat mengakibatkan ketiadaan kewarganegaraan bagi warga negaranya.
- b. Menjalankan norma-norma -baik di tingkat internasional maupun nasional- mengenai hak asasi manusia, seperti melarang adanya diskriminasi dan memastikan tindakan tersebut berjalan, yang mengancam status kewarganegaraan.
- c. Menjalankan norma hukum baik di tingkat nasional maupun internasional untuk mencegah dan mengurangi keadaan tanpa kewarganegaraan.
- d. Meminimalkan kepentingan politik dalam negara dalam rangka memberikan perlindungan, sebagai bentuk tanggung jawab negara, bagi individu untuk dapat diakui sebagai warga negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Boer Mauna, 2005, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, ALUMNI, Bandung.
- Gabor Gyulai, 2007, *Forgotten Without Reason: Protection of Non Refugee Stateless Persons in Central Europe*, Hungarian Helsinki Committee, Hungary.
- Herman Suryokumoro, dkk (tim penyusun), 2003, *Pedoman Penulisan: Tugas Akhir, Makalah, Kuliah Kerja Lapangan, Program Pemberdayaan Masyarakat*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- J.G. Starke, 1997, *Pengantar Hukum internasional 2*, Edisi Kesepuluh, Sinar Grafika, Jakarta.
- Jawahir Thontowi, 2006, *Hukum Internasional Kontemporer*, Refika Aditama, Bandung.
- Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif (edisi revisi)*, Bayumedia Publishing, Malang.
- Soerjono Soekamto, 2007, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tijauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Sri Setianingsih Suwardi, 2006, *Penyelesaian Sengketa Internasional*, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Sumaryo Suryokusumo, 1990, *Hukum Organisasi Internasional*, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Sumaryo Suryokusumo, 2007, *Studi Kasus Hukum Internasional*, Tatanusa, Jakarta.
- Ummu Hilmy, 2000, *Metodologi Penelitian dari Konsep ke Metode: Sebuah Pedoman Praktis Menyusun proposal dan Laporan Penelitian*, Fakultas Hukum Brawijaya, Malang.

UNHCR Handbook, 2005, *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians*, Centrales de Lausanne, Switzerland.

UNHCR, 2003, *UNHCR Handbook for Registration: Procedures and Standards for Registration, Population Data Management and Documentation*, Centrales de Lausanne, Switzerland.

UNHCR, 2007, *The World's Stateless People: Questions and Answers*. UNHCR Media Relations and Public Information Service, Switzerland.

Zain-Badadu, 2001, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, cetakan ke-4, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Majalah

Forced Migration Review Issue 32, April 2009, University of Oxford, UK.

Konvensi

Universal Declaration of Human Rights 1948

Convention on the Status of Refugees 1951

Convention relating to the Status of Stateless Persons 1954

Convention on the Reduction of Statelessness 1961

Web site

Situs Resmi UNHCR [Http://www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

BBC Indonesia. 2009. *Indonesia Kaji Status Rohingya*.
<http://www.BBCIndonesia.com> (diakses pada tanggal 29 April 2009)

ExCom 26th Meeting. 2 Juni 1995. *Note on UNHCR and Stateless Persons*.
<http://www.unhcr.or.id> (diakses tanggal 28 Maret 2009)

Heru Susetyo. 2009. *Manusia Perahu Rohingya dan Warga yang Dilupakan*.
<http://www.hidayatullah.com> (diakses pada tanggal 14 April 2009)

UNHCR Indonesia Factsheet. Maret 2009. [Http://www.unhcr.or.id](http://www.unhcr.or.id), (diakses pada tanggal 30 April 2009)

Wikipedia. 2009. *Statelessness*. <http://www.en.wikipedia.org/wiki/statelessness>
(diakses pada tanggal 2 Mei 2009)

