



# Melindungi Hak-Hak **ORANG-ORANG TANPA KEWARGANEGARAAN**

Konvensi 1954 tentang Status Orang-Orang Tanpa kewarganegaraan

**60**  
YEARS



SERUAN PRIBADI DARI  
KOMISIONER TINGGI  
PERSERIKATAN  
BANGSA-BANGSA  
UNTUK URUSAN  
PENGUNGSI

Hari ini, berjuta-juta orang di seluruh dunia menghadapi kesulitan-kesulitan serius yang disebabkan oleh keadaan tanpa kewarganegaraan. Konvensi mengenai Status Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan menyediakan suatu kerangka kerja untuk Negara-negara dalam membantu orang-orang tanpa kewarganegaraan - yang memungkinkan mereka untuk hidup dengan aman dan bermartabat sampai masalah mereka dapat diselesaikan. Saat ini, sedikit sekali Negara-negara yang menjadi Negara Pihak dari perangkat ini. Kita harus mengubah keadaan tersebut. Saya mengajak Negara-negara untuk menerima Konvensi ini dan saya menjanjikan dukungan penuh dari pihak kami untuk pemerintah - pemerintah Negara dalam melaksanakan ketentuan-ketentuannya.

António Guterres

# MEMPROMOSIKAN PENGAKUAN, MENDORONG PERLINDUNGAN

**K**ewarganegaraan adalah ikatan hukum antara seseorang dengan suatu Negara. Kewarganegaraan memberikan orang sebuah identitas diri, namun yang lebih penting lagi, kewarganegaraan memungkinkan mereka memiliki dan menggunakan berbagai macam hak yang melekat didalamnya.

Karenanya, tidak adanya kewarganegaraan atau keadaan tanpa kewarganegaraan dapat membahayakan, dan bahkan dalam beberapa kasus dapat menghancurkan hidup orang-orang yang bersangkutan.

Walaupun terdapat pengakuan internasional terhadap hak akan suatu kewarganegaraan, kasus-kasus baru keadaan tanpa kewarganegaraan terus meningkat. Mengatasi keadaan tanpa kewarganegaraan masih menjadi masalah besar di abad 21 ini. Diperkirakan saat ini terdapat 12 juta orang yang tidak berkewarganegaraan di seluruh dunia.

Pada saat yang sama, beberapa orang yang tidak berkewarganegaraan adalah juga orang yang termasuk sebagai pengungsi meskipun kebanyakannya tidak. Orang-orang tanpa kewarganegaraan yang termasuk sebagai pengungsi berhak akan perlindungan internasional yang disahkan oleh Konvensi 1951 mengenai Status Pengungsi (“Konvensi 1951”). Untuk menjawab masalah-masalah perlindungan yang dihadapi oleh orang-orang tanpa kewarganegaraan, khususnya mereka yang bukan pengungsi, masyarakat internasional telah mengadopsi Konvensi 1954 tentang Status Orang Tanpa Kewarganegaraan (“Konvensi 1954”). Perjanjian ini bertujuan untuk mengatur status orang-orang tanpa kewarganegaraan dan untuk memastikan agar hak-hak asasi mereka dapat digunakan seluas-luasnya. Konvensi ini melengkapi ketentuan-ketentuan dalam berbagai perjanjian internasional hak-hak asasi manusia.

Saat ini semakin banyak Negara yang mengacu pada Konvensi 1954 sebagai kerangka kerja untuk perlindungan orang-orang tanpa kewarganegaraan. Hal ini mencerminkan pemahaman bahwa Konvensi 1954 tentang Status Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan merupakan satu-satunya perangkat hukum yang secara resmi mengatur status hukum internasional “orang-orang tanpa kewarganegaraan”. Konvensi ini juga menjawab banyak masalah praktis yang berhubungan dengan perlindungan orang-orang tanpa kewarganegaraan – seperti akses untuk mendapatkan dokumen-dokumen perjalanan – yang tidak diatur dalam hukum internasional yang lain. Walaupun sampai tanggal 1 Juli 2010, hanya terdapat 65 Negara yang menjadi Negara Pihak Konvensi 1954 ini, sekarang semakin banyak Negara yang mengakui bahwa Konvensi ini merupakan komponen pokok tatanan internasional untuk meningkatkan perlindungan hak-hak orang-orang tanpa kewarganegaraan.

# MENGAPA ORANG-ORANG TANPA KEWARGANEGARAAN MEMERLUKAN PERLINDUNGAN?

Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia menegaskan bahwa “setiap orang berhak atas suatu kewarganegaraan”, dengan demikian deklarasi ini mengakui pentingnya kewarganegaraan secara hukum dan praktis untuk pemenuhan hak-hak asasi manusia. Karenanya, pemerintah-pemerintah harus bekerja untuk memastikan bahwa setiap orang mempunyai kewarganegaraan. Terlepas dari keberadaan ketentuan ini dan ketentuan-ketentuan lainnya dalam hukum internasional tentang hak asasi manusia, masih banyak orang yang tidak pernah mendapatkan kewarganegaraan atau bahkan kehilangan kewarganegaraan mereka. Pada saat sebagian orang terasingkan, keadaan tanpa kewarganegaraan akan menjadikan mereka rentan. Dikarenakan mereka tidak mempunyai ikatan kewarganegaraan dengan Negara manapun, orang-orang tanpa kewarganegaraan memerlukan perhatian khusus dan perlindungan untuk memastikan bahwa mereka dapat menikmati hak-hak dasar mereka.

Sebagai contoh, keprihatinan yang umum dihadapi orang-orang tanpa kewarganegaraan adalah kesulitan yang mereka hadapi dalam mendapatkan berkas-berkas identitas dan perjalanan, yang tidak saja menghambat kemampuan mereka untuk berpergian, tapi juga dapat menyebabkan banyak masalah lain dalam kehidupan sehari-hari mereka dan dalam beberapa kasus dapat menyebabkan penahanan berkepanjangan bagi seorang individu. Keadaan tanpa kewarganegaraan menghambat orang dalam memenuhi potensi diri mereka dan dapat menimbulkan dampak buruk untuk keutuhan dan stabilitas sosial. Keadaan ini bahkan dapat menyebabkan ketegangan-ketegangan komunal dan terjadinya perpindahan. Mempromosikan pengakuan dan mendorong perlindungan orang-orang tanpa kewarganegaraan adalah cara-cara untuk menanggapi keprihatinan-keprihatinan tersebut.

Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia menegaskan bahwa **Orang-orang tanpa kewarganegaraan sering kali tidak memiliki status hukum dan merasa tersisihkan dari masyarakat.** Dibawa ke Kenya dari Sudan selama masa penjajahan, orang-orang Nubian secara umum dianggap bukan warga negara Kenya, setelah kemerdekaan. Salah satu dari dua anak muda Nubian yang pengangguran ini mengatakan: “Orang-orang menyebut kami orang asing padahal kami sudah hidup di sini lebih dari 100 tahun. Mereka menyuruh kami kembali ke Sudan, padahal tempat ini sudah menjadi tanah air kami sejak beberapa generasi. Kemana kami harus pergi?”

## APAKAH KONVENSI 1954 MASIH RELEVAN DI MASA KINI?

Ya, tentu saja. Keadaan tanpa kewarganegaraan masih menjadi suatu masalah besar saat ini. Dengan adanya kesadaran yang terus meningkat akan dampak global akibat keadaan tanpa kewarganegaraan pada individu-individu dan berbagai masyarakat, baik pemerintah maupun masyarakat internasional semakin beralih kepada Konvensi-konvensi PBB tentang Keadaan Tanpa Kewarganegaraan sebagai panduan. Konvensi 1954 tetap menjadi perangkat internasional utama yang mengatur status orang-orang tanpa kewarganegaraan yang bukan pengungsi dan yang memastikan bahwa orang-orang tanpa kewarganegaraan menikmati hak-hak asasi manusia mereka tanpa diskriminasi. Konvensi ini memberi orang-orang yang tidak berkewarganegaraan suatu status hukum yang diakui secara internasional, memberi mereka akses untuk mendapatkan berkas-berkas perjalanan, surat-surat identitas diri dan beragam dokumentasi dasar lainnya, dan mengatur suatu kerangka kerja umum dengan standar-standar minimum mengenai perlakuan terhadap orang-orang yang tidak berkewarganegaraan. Karenanya, akses terhadap Konvensi 1954 memungkinkan Negara-negara menunjukkan komitmen mereka terhadap hak-hak asasi manusia, memberi para individu akses terhadap perlindungan dan menggerakkan dukungan internasional kepada Negara untuk memberi perlindungan kepada orang-orang tanpa kewarganegaraan secara memadai.



# MELINDUNGI ORANG-ORANG TANPA KEWARGANEGARAAN DENGAN KONVENSI 1954

## SIAPA YANG DILINDUNGI OLEH KONVENSI 1954?

**K**onvensi 1954 mengakui status hukum internasional “orang-orang tanpa kewarganegaraan”. Pasal 1 menetapkan rumusan bagi orang tanpa kewarganegaraan dalam hukum internasional: seseorang “yang tidak dianggap sebagai warga negara oleh Negara manapun dalam pelaksanaan hukum negara tersebut”. Rumusan ini sekarang juga diakui sebagai hukum kebiasaan internasional. Orang-orang yang memenuhi definisi ini berhak akan hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu yang terdapat dalam Konvensi 1954. Konvensi ini tidak mencakup apa yang disebut orang-orang yang secara de facto tidak memiliki kewarganegaraan, yang mana tidak terdapat dalam rumusan yang diterima secara umum dalam hukum internasional. Akan tetapi, orang-orang yang secara de facto tidak memiliki kewarganegaraan berhak akan perlindungan di bawah hukum hak-hak asasi manusia internasional. Para pengungsi tanpa kewarganegaraan tercakup dalam Konvensi 1951 mengenai Status Pengungsi dan harus diperlakukan sesuai dengan hukum pengungsi internasional.

## HAK-HAK ORANG-ORANG TANPA KEWARGANEGARAAN DI BAWAH KONVENSI 1954

**K**onvensi 1954 berdasar pada suatu asas pokok: tidak satupun orang yang tidak berkewarganegaraan boleh diperlakukan lebih buruk dari seorang asing manapun yang berkewarganegaraan. Disamping itu, Konvensi ini juga mengakui bahwa orang-orang tanpa kewarganegaraan lebih rentan dibandingkan dengan orang asing lainnya. Karenanya, Konvensi ini menyediakan serangkaian langkah khusus untuk orang-orang tanpa kewarganegaraan.

Konvensi 1954 menjamin hak akan bantuan administrasi kepada orang-orang tanpa kewarganegaraan (Pasal 25), suatu hak akan identitas diri dan dokumen perjalanan (Pasal 27 dan 28) dan mengecualikan mereka dari persyaratan-persyaratan timbal balik (Pasal 7). Ketentuan-ketentuan yang diselenggarakan ini dirancang untuk mengatasi kesulitan-kesulitan khusus yang dihadapi oleh orang-orang tanpa kewarganegaraan dikarenakan mereka tidak mempunyai kewarganegaraan manapun, misalnya dengan memberi mereka sebuah dokumen perjalanan yang diakui bagi orang-orang tanpa kewarganegaraan yang berfungsi sebagai pengganti sebuah paspor. Hal-hal ini tidak diatur di manapun dalam hukum internasional namun berada di antara manfaat-manfaat hukum pokok untuk orang-orang tanpa kewarganegaraan dalam Konvensi 1954.

Mempertimbangkan penderitaan orang-orang tanpa kewarganegaraan, Konvensi ini mengatur bahwa orang-orang tersebut harus diperlakukan selayaknya warga negara suatu Negara terkait dengan hak-hak tertentu seperti kebebasan beragama ataupun

pendidikan dasar. Harus ditekankan bahwa Konvensi ini mengambil suatu pendekatan sederhana yang merincikan bahwa beberapa jaminan berlaku untuk semua orang yang tidak berkewarganegaraan, sementara yang lainnya dikhususkan untuk orang-orang tanpa kewarganegaraan yang secara sah berada atau menetap di dalam suatu wilayah. Dengan demikian, Konvensi 1954 meneruskan berbagai standar hak-hak asasi manusia yang telah ada dalam perangkat-perangkat internasional lainnya dan memberi panduan tentang cara standar-standar tersebut diterapkan untuk orang-orang tanpa kewarganegaraan. Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 2 Konvensi 1954, semua orang yang tanpa kewarganegaraan mempunyai kewajiban untuk mematuhi hukum-hukum dan peraturan-peraturan negara tempat mereka berada.

Adalah penting untuk mencatat bahwa hak-hak yang dinikmati yang dijamin di bawah Konvensi 1954 masih tidak memadai untuk kepemilikan sebuah kewarganegaraan. Inilah mengapa Konvensi 1954 menghimbau Negara-negara untuk memfasilitasi naturalisasi (Pasal 32) orang-orang tanpa kewarganegaraan. Begitu mereka mendapatkan kewarganegaraan yang sah, orang-orang tanpa kewarganegaraan tidak lagi tanpa kewarganegaraan: sehingga penderitaan mereka pun berakhir.

#### APAKAH KONVENSI 1954 MENGHARUSKAN NEGARA-NEGARA UNTUK MEMBERI KEWARGANEGARAAN KEPADA ORANG-ORANG TANPA KEWARGANEGARAAN?

Konvensi 1954 tidak menciptakan suatu hak bagi orang-orang tanpa kewarganegaraan untuk mendapatkan kewarganegaraan suatu Negara tertentu. Akan tetapi, karena orang-orang tanpa kewarganegaraan tidak mempunyai Negara untuk melindungi mereka, Konvensi ini mensyaratkan Negara-negara Pihak untuk sebisa mungkin memfasilitasi integrasi dan menaturalisasi orang-orang tanpa kewarganegaraan, misalnya dengan mempercepat dan mengurangi biaya persidangan naturalisasi untuk orang-orang tanpa kewarganegaraan. Di tingkat yang lebih umum, hukum tentang hak-hak asasi manusia mengakui hak akan suatu kewarganegaraan – yang diatur, misalnya, dalam Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia. Karenanya, Negara-negara harus berusaha keras menghindari keadaan tanpa kewarganegaraan. Lebih jauh lagi, Konvensi 1961 mengenai Pengurangan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan memberi perlindungan umum dan global terhadap keadaan tanpa kewarganegaraan yang dengan demikian membantu Negara-negara dalam memastikan hak akan suatu kewarganegaraan.

#### SIAPA YANG MENENTUKAN BAHWA SESEORANG ADALAH TIDAK BERKEWARGANEGARAAN? BAGAIMANA HAL INI DILAKUKAN?

Untuk memastikan bahwa hak-hak yang dimaktubkan dalam Konvensi ini diberikan kepada orang-orang tanpa kewarganegaraan, Negara-negara perlu mengenali individu-individu tanpa kewarganegaraan melalui prosedur yang semestinya. Konvensi 1954 tidak mengatur prosedur tertentu untuk menentukan apakah seseorang dalam keadaan tanpa kewarganegaraan atau tidak. Meskipun demikian, prosedur penentuan status kewarganegaraan harus memuat unsur-unsur

pokok, yang perlu untuk pengambilan keputusan yang adil dan efisien sesuai dengan standar-standar perlindungan internasional. Hal-hal ini termasuk penugasan suatu kewenangan pusat dengan pengetahuan dan keahlian yang relevan untuk menilai permohonan-permohonan, prosedur perlindungan dan jaminan-jaminan di setiap tingkatan proses serta kemungkinan untuk banding atau peninjauan ulang. UNHCR sudah diberi tugas untuk membantu Negara-negara dalam membuat/membangun prosedur tersebut.

#### APAKAH SEORANG INDIVIDU DAPAT DIKECUALIKAN DARI KETENTUAN-KETENTUAN KONVENSI 1954?

Pasal 1 Konvensi 1954 mengatur bahwa ada keadaan-keadaan tertentu di mana orang-orang tanpa kewarganegaraan tidak dapat mendapatkan keuntungan dari status orang-orang tanpa kewarganegaraan dan perlindungan Konvensi ini. Hal ini dirujuk sebagai “pengecualian” dan berlaku untuk orang-orang yang tidak memerlukan atau tidak layak mendapatkan perlindungan internasional, misalnya karena ada alasan kuat untuk mempertimbangkan bahwa mereka telah melakukan tindak pidana terhadap perdamaian, kejahatan perang, atau kejahatan terhadap kemanusiaan. Peraturan khusus berlaku untuk sebuah kategori khusus orang-orang tanpa kewarganegaraan, yang seperti orang-orang tanpa kewarganegaraan lainnya memerlukan perlindungan internasional, tapi untuk mereka telah dibuatkan pengaturan-pengaturan terpisah untuk mendapatkan perlindungan atau bantuan.

#### APAKAH KONVENSI 1954 MERUPAKAN SATU-SATUNYA PERANGKAT YANG RELEVAN UNTUK MENGATUR HAK-HAK ORANG-ORANG TANPA KEWARGANEGARAAN?

Tidak. Walaupun Konvensi 1954 merupakan satu-satunya perangkat untuk menciptakan sebuah status khusus untuk orang-orang tanpa kewarganegaraan, masih ada satu bagian utama dari hukum hak-hak asasi manusia internasional yang juga relevan agar supaya hak-hak ini bisa dinikmati oleh orang-orang tanpa kewarganegaraan. Negara-negara sudah berkomitmen untuk melindungi hak-hak orang-orang tanpa kewarganegaraan melalui berbagai kewajiban hak asasi mereka. Standar-standar ini dituangkan dalam Konvensi 1954, melengkapi dan memperkuat komitmen-komitmen Negara akan hak-hak asasi manusia, yang berhubungan dengan orang-orang tanpa kewarganegaraan. Misalnya, Konvensi 1954 membuat sebuah tatanan khusus untuk menyediakan berkas-berkas perjalanan yang diakui secara internasional untuk orang-orang tanpa kewarganegaraan.

**Walaupun terdapat upaya-upaya dari pemerintah-pemerintah, masyarakat internasional dan masyarakat sipil, keadaan tanpa kewarganegaraan terus terjadi.**

Karenanya, adalah penting bahwa hak-hak asasi manusia orang-orang tanpa kewarganegaraan harus dilindungi. Seorang pengantin wanita dan teman-temannya melakukan perjalanan ke rumah pengantin pria di Nepal. Bahkan setelah kampanye kewarganegaraan besar dilaksanakan oleh pemerintah, ribuan orang di Nepal masih tetap tidak memiliki kewarganegaraan atau menghadapi berbagai hambatan untuk mendapatkan bukti kewarganegaraan mereka. Kebanyakan mereka adalah orang Dalit, seperti perempuan-perempuan ini.



# BAGAIMANA UNHCR MEMBANTU NEGARA- NEGARA DALAM MELINDUNGI ORANG-ORANG TANPA KEWARGANEGARAAN

Sidang Umum PBB memilih UNHCR untuk menjalankan tugas membantu Negara-negara dalam melindungi orang-orang yang tanpa kewarganegaraan dan menyelesaikan situasi-situasi tersebut, tidak saja karena masalah-masalah pengungsi dan keadaan tanpa kewarganegaraan sering tumpang tindih, namun juga karena perlindungan terhadap orang-orang tanpa kewarganegaraan, dalam banyak hal, memerlukan sebuah pendekatan yang serupa dengan pendekatan dalam berurusan dengan para pengungsi. Kedua kelompok manusia ini tidak mendapatkan cukup perlindungan.

UNHCR membantu Negara-negara menerapkan Konvensi 1954 dengan menawarkan saran teknis terkait dengan perundangan dan dukungan operasional untuk mempromosikan pengimplementasian prosedur penentuan dan tolak ukur dalam memastikan hak-hak yang dimaktubkan dalam Konvensi ini. Komite Eksekutif UNHCR secara khusus telah meminta Kantor ini untuk *“secara aktif mensosialisasikan informasi dan, apabila memungkinkan, melatih mitra-mitra Pemerintah mengenai mekanisme-mekanisme yang layak untuk mengidentifikasi, mencatat, dan memberikan sebuah status kepada orang-orang tanpa kewarganegaraan”* (Untuk informasi lebih lanjut, lihat Kesimpulan Komite Eksekutif UNHCR 106 tentang Identifikasi, Pencegahan dan Pengurangan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan dan Perlindungan Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan, 2006).



# PENTINGNYA AKSESI TERHADAP KONVENSI 1954

**A**kses terhadap Konvensi 1954 mengenai Status Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan:

- Merupakan sebuah cara untuk Negara-negara dalam memperlihatkan komitmen mereka dalam memperlakukan orang-orang tanpa kewarganegaraan sesuai dengan standar-standar hak asasi manusia dan kemanusiaan yang diakui secara internasional
- Memastikan bahwa orang-orang yang tanpa kewarganegaraan mendapat akses terhadap perlindungan suatu Negara sehingga mereka dapat hidup dengan aman dan bermartabat
- Memberi suatu kerangka kerja untuk mengenali orang-orang tanpa kewarganegaraan dalam wilayah teritorial mereka dan untuk memastikan hak-hak mereka dinikmati, termasuk melalui penerbitan dokumen identitas diri dan dokumen perjalanan
- Mendorong pengakuan status hukum internasional “orang-orang tanpa kewarganegaraan” dan kerangka kerja umum internasional untuk perlindungan, yang dengan demikian meningkatkan transparansi hukum dan kemungkinan memperkirakan respon Negara terhadap keadaan tanpa kewarganegaraan
- Mendorong keamanan dan stabilitas dengan menghindarkan pengecualian dan marginalisasi orang-orang tanpa kewarganegaraan
- Mencegah perpindahan/ pengungsian dengan mendorong perlindungan orang-orang tanpa kewarganegaraan di negara tempat mereka berada
- Membantu UNHCR dalam memobilisasi dukungan internasional untuk perlindungan orang-orang tanpa kewarganegaraan.

# KAITAN DENGAN KONVENSI 1961 TENTANG PENGURANGAN KEADAAN TANPA KEWARGANEGARAAN

Seluas apapun hak-hak yang mungkin diberikan kepada orang-orang tanpa kewarganegaraan, hak-hak tersebut tidak akan sama dengan kepemilikan suatu kewarganegaraan. Semua manusia mempunyai hak akan kewarganegaraan dan manakala timbul “anomali” keadaan tanpa kewarganegaraan, fokus hendaknya diletakkan pada pencegahan dan pengurangan keadaan tersebut.

Perlindungan untuk orang-orang tanpa kewarganegaraan dalam Konvensi 1954 tentang Status Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan hendaknya dilihat sebagai tanggapan sementara, selagi cara-cara untuk memperoleh sebuah kewarganegaraan masih diupayakan. Pengurangan keadaan tanpa kewarganegaraan lewat perolehan kewarganegaraan tetap merupakan tujuan akhir. Konvensi 1961 tentang Pengurangan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan menyediakan sarana bagi Negara-negara untuk menghindari dan menyelesaikan kasus-kasus keadaan tanpa kewarganegaraan.

Akan tetapi, Negara-negara Pihak Konvensi 1961 hendaknya tetap mempertimbangkan akses terhadap Konvensi 1954 untuk memastikan adanya langkah-langkah perlindungan manakala Negara-negara tersebut tetap berhadapan dengan kasus-kasus keadaan tanpa kewarganegaraan. Akses kedua Konvensi Keadaan Tanpa Kewarganegaraan 1954 dan 1961 adalah sebuah langkah kunci untuk melengkapi Negara-negara dalam mengatasi berbagai macam masalah yang ditimbulkan oleh keadaan tanpa kewarganegaraan. Informasi lebih rinci tentang Konvensi 1961 dapat ditemukan dalam *Pencegahan dan Pengurangan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan – Konvensi 1961 mengenai Pengurangan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan* (UNHCR, 2010).



**Tanpa berkas identitas diri yang sah, orang-orang tanpa kewarganegaraan sering kali tidak dapat menggunakan hak-hak dasar mereka.** Ini adalah kasus yang dialami ribuan warga Negara bekas negara Uni Soviet yang tidak pernah diceritakan, yang tidak memenuhi persyaratan hukum untuk mendapatkan kewarganegaraan dari sebuah Negara penerusnya. Banyak diantara mereka, seperti wanita dalam gambar ini, berakhir dengan paspor Uni Soviet yang kadaluarsa.



## PERTANYAAN UMUM TENTANG AKSESI

Berikut ini adalah beberapa pertanyaan yang paling banyak ditanyakan mengenai akses terhadap Konvensi 1954 mengenai Status Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan. Pertanyaan-pertanyaan lanjut dan rinciannya didiskusikan dalam *Kewarganegaraan dan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan: Buku Panduan untuk Anggota Parlemen (UNHCR dan Interparliamentary Union, diperbarui tahun 2008)*.

■ **Apakah Konvensi 1954 memaksa suatu Negara untuk memberikan orang-orang tanpa kewarganegaraan ijin masuk dan/atau tinggal?**

Tidak. Konvensi 1954 tidak mewajibkan Negara-negara untuk menerima orang-orang tanpa kewarganegaraan ke dalam wilayah hukum mereka. Akan tetapi, dalam prakteknya mungkin tidak ada kemungkinan bagi individu yang bersangkutan untuk kembali ke negara sebelumnya dimana ia biasanya menetap atau mungkin negara tersebut bahkan tidak ada. Dalam kasus-kasus seperti itu, penerimaan oleh Negara dan suatu kemungkinan untuk menetap secara resmi mungkin menjadi satu-satunya penyelesaian. Disamping itu, standar-standar internasional lain mungkin dapat memberi dasar untuk penerimaan atau hal lain yang bukan bersifat pengusiran terhadap orang-orang tanpa kewarganegaraan. Secara khusus, Negara-negara terikat oleh larangan “*refoulement*” sebagai suatu azas hukum internasional dan tidak boleh mengembalikan seorang yang tanpa kewarganegaraan ke suatu wilayah di mana dia mungkin menghadapi risiko penganiayaan atau pelanggaran standar-standar hak asasi manusia internasional yang mendasar, termasuk penyiksaan dan perampasan hak hidupnya secara sengaja.

■ **Apa perbedaan antara seorang tanpa kewarganegaraan dan seorang pengungsi?**

Baik orang-orang tanpa kewarganegaraan maupun pengungsi memerlukan perlindungan internasional. Mereka berada dalam situasi berbahaya karena ikatan dengan Negara sudah terputus. Oleh karena itu, keduanya menikmati status khusus namun yang dirumuskan secara terpisah di bawah hukum internasional. Sebuah unsur kunci yang mendefinisikan seorang pengungsi adalah bahwa dia memiliki *rasa takut yang sangat berdasar akan penganiayaan*. Berada dalam keadaan tanpa kewarganegaraan tidak selalu mengisyaratkan penganiayaan. Serta, untuk memiliki status pengungsi, seorang tanpa kewarganegaraan juga harus berada di luar negara tempat biasanya ia tinggal. Akan tetapi, kebanyakan orang-orang tanpa kewarganegaraan tidak pernah meninggalkan negara tempat mereka dilahirkan. Akan tetapi, keadaan tanpa kewarganegaraan sering kali merupakan akar penyebab pengungsian/pemindahan paksa. Ketika orang-orang tanpa kewarganegaraan ini juga berstatus pengungsi, mereka dilindungi oleh Konvensi 1951 mengenai Status Pengungsi dan hukum pengungsi internasional.



**Di pantai Bangladesh, sekelompok pengungsi dari Negara Bagian Rahkine Utara di Myanmar mendorong perahu nelayan mereka ke laut. Kebanyakan orang-orang tanpa kewarganegaraan bukanlah pengungsi tapi orang-orang tanpa kewarganegaraan yang merupakan pengungsi harus diperlakukan sesuai dengan hukum pengungsi internasional.**

### ■ Apakah Negara-negara wajib memperlakukan orang-orang tanpa kewarganegaraan sama seperti warga negara mereka sendiri?

Tidak. Dengan menjunjung kebanyakan hak-hak yang disebutkan dalam Konvensi 1954 tentang Status Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan, orang-orang tanpa kewarganegaraan hendaknya menikmati setidaknya hak-hak yang sama yang dijamin kepada orang lain yang bukan warga negara. Lebih lagi, Konvensi ini memberikan sejumlah hak hanya untuk mereka yang tanpa kewarganegaraan yang secara sah berada atau secara sah tinggal dalam wilayah teritorial tersebut. Dalam sejumlah kasus terbatas – seperti yang berhubungan dengan kebebasan

beragama dan akses terhadap peradilan – Negara-negara harus memberi orang-orang tanpa kewarganegaraan perlakuan yang sebanding dengan yang dinikmati oleh warga negaranya. Hukum hak-hak asasi manusia internasional melengkapi ketentuan-ketentuan Konvensi 1954 dan dalam banyak hal, kesepakatan-kesepakatan tentang hak-hak asasi manusia memberi standar-standar perlakuan yang lebih tinggi kepada orang-orang tanpa kewarganegaraan.

## ■ Apakah suatu Negara dapat melakukan pengecualian (reservasi) terhadap ketentuan-ketentuan Konvensi 1954?

Ya. Reservasi-reservasi diijinkan pada saat ratifikasi atau aksesi, kecuali untuk Pasal 1 (rumusan orang tanpa kewarganegaraan dan klausa-klausa pengecualian), Pasal 3 (non-diskriminasi), Pasal 4 (kebebasan beragama), Pasal 16(1) (akses terhadap peradilan), dan Pasal 33 sampai 42 (klausa-klausa akhir).

## ■ Pertimbangan-pertimbangan praktis apa saja yang diperlukan dalam mengaksesi Konvensi 1954?

Seiring dengan Negara-negara yang telah mengemban kewajiban-kewajiban di bawah perangkat internasional hak asasi manusia yang berlaku untuk orang-orang tanpa kewarganegaraan, Negara-negara tersebut akan merasa lebih mudah dalam menerapkan hak-hak yang terdapat dalam Konvensi 1954. Akan tetapi, untuk memastikan bahwa orang-orang tanpa kewarganegaraan menikmati hak-hak tersebut sebagaimana diatur dalam Konvensi 1954, Negara-negara perlu membangun suatu bentuk prosedur penentuan status untuk mengidentifikasi orang-orang tanpa kewarganegaraan yang

bisa mendapatkan keuntungan dari Konvensi tersebut. Konvensi 1954 tidak mengatur suatu prosedur khusus untuk menentukan apakah seseorang tersebut adalah orang tanpa kewarganegaraan. Negara-negara menentukan lembaga dan/atau otoritas yang dilibatkan, tahapan-tahapan proses, serta prosedur perlindungan dan jaminan-jaminan yang harus ada untuk memastikan proses yang sebagaimana mestinya mengikuti standar-standar internasional. Komite Eksekutif UNHCR sudah menyatakan bahwa Kantor UNHCR hendaknya memberikan saran teknis kepada Negara-negara Pihak tentang pelaksanaan Konvensi 1954 sehingga dapat memastikan pelaksanaan ketentuan-ketentuan Konvensi ini secara konsisten. Konvensi 1954 juga mensyaratkan Negara-negara Pihak untuk menyediakan informasi tentang undang-undang dan peraturan-peraturan dalam negeri yang merupakan perwujudan pelaksanaan ketentuan-ketentuan Konvensi ini (Pasal 33)

## ■ Bagaimanakah cara suatu Negara mengaksesi Konvensi 1954

Negara-negara dapat mengakses Konvensi 1954 tentang Status Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan setiap saat dengan menempatkan sebuah perangkat aksesi kepada Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-bangsa. Perangkat aksesi tersebut harus ditandatangani oleh Menteri Luar Negeri atau Kepala Negara atau Pemerintahan. Rincian-rincian lebih lanjut tentang prosedur aksesi dan model-model perangkat aksesi dapat ditemukan di [www.unhcr.org/statelessness](http://www.unhcr.org/statelessness).



# HIMBAUAN-HIMBAUAN INTERNASIONAL UNTUK AKSESI

**Sidang Umum PBB:** Mencatat bahwa 65 Negara saat ini sudah menjadi Negara Pihak pada Konvensi 1954 tentang Status Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan dan 37 Negara Pihak pada Konvensi 1961 mengenai Pengurangan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan, mendorong Negara-negara yang belum mengaksesi agar mempertimbangkan aksesinya perangkat-perangkat tersebut.

*Resolusi Sidang Umum PBB 64/127, Kantor Komisi Tinggi Perserikatan Bangsa-bangsa untuk Urusan Pengungsi, 18 Desember 2009*

**Dewan Hak Asasi Manusia PBB:** Mengakui bahwa tahun 2011 akan menjadi peringatan ke-50 Konvensi mengenai Pengurangan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan, dan mendorong Negara-negara yang belum melakukan aksesinya terhadap konvensi ini dan Konvensi mengenai Status Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan agar mempertimbangkan aksesinya.

*Resolusi Dewan Hak Asasi Manusia 13/02, Hak asasi manusia dan penghilangan kewarganegaraan yang disengaja, 25 Maret 2010*

**Komite Eksekutif UNHCR:** Mendorong Negara-negara agar membuat pertimbangan-pertimbangan untuk melakukan aksesinya terhadap Konvensi 1954 mengenai Status Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan dan, terkait dengan Negara-negara Pihak, agar mempertimbangkan untuk menghapus pengecualian / reservasi-reservasi mereka.

*Kesimpulan No. 106 (LVII) - 2006*

**Organisasi Konsultatif Hukum Asia-Afrika:** Mengundang Negara-negara anggota untuk mempertimbangkan kemungkinan melakukan aksesinya terhadap Konvensi 1954 mengenai Status Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan dan Konvensi 1961 mengenai Pengurangan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan untuk mengatasi penderitaan orang-orang yang tidak berkewarganegaraan dengan cara yang efektif.

*Resolusi pada Pertemuan Khusus Setengah Hari tentang "Identitas Hukum dan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan," 8 April 2006*

**Sidang Umum Organisasi Negara-negara Amerika:** Berkeputusan 1. Menekankan pentingnya perangkat-perangkat universal untuk perlindungan orang-orang tanpa kewarganegaraan: Konvensi 1954 mengenai Status Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan dan Konvensi 1961 mengenai Pengurangan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan. 2. Mendesak negara-negara anggota yang belum melakukannya agar meratifikasinya atau melakukan aksesinya perangkat-perangkat internasional yang berhubungan dengan orang-orang tanpa kewarganegaraan, dan untuk mempromosikan pengadopsian prosedur-prosedur dan mekanisme - mekanisme kelembagaan untuk penerapannya, sesuai dengan perangkat - perangkat tersebut.

*Resolusi Sidang Umum, AG/RES, 2599 (XL-O/10), Pencegahan dan Pengurangan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan dan Perlindungan Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan di Negara-negara Amerika, 8 Juni 2010*

# MODEL PERANGKAT AKSESITERHADAP KONVENSI 1954 MENGENAI STATUS ORANG-ORANG TANPA KEWARGANEGARAAN 1954

KETIKA sebuah Konvensi mengenai Status Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan diadopsi oleh Sidang Umum Perserikatan Bangsa-bangsa pada hari kedua puluh delapan bulan September, tahun seribu sembilan ratus lima puluh empat, dan terbuka untuk aksesi sesuai dengan Pasal 35:

DAN BAHWA, hal ini diatur dalam bagian 3 Pasal 35 yang disebutkan diatas bahwa aksesi harus diikuti dengan penempatan sebuah perangkat kepada Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-bangsa;

OLEH KARENA ITU SEKARANG, yang bertanda tangan, [Jabatan Kepala Negara, Kepala Pemerintahan atau Menteri Luar Negeri] dengan ini menyatakan aksesi dari [Negara yang bersangkutan];

DISERAHKAN langsung di \_\_\_\_\_ hari ini tanggal \_\_\_\_\_ bulan \_\_\_\_\_ tahun dua ribu \_\_\_\_\_

[Segel Resmi dan Tanda Tangan perwakilan apabila ada]

[Tanda Tangan Kepala Negara, Kepala Pemerintahan atau Menteri Luar Negeri]

Sampul:

Anak-anak tanpa kewarganegaraan sering kali tidak bisa mendapatkan pendidikan dasar. Selama beberapa dekade, Negara Bagian Sabah di Malaysia telah menjadi tuan rumah para pengungsi dari Filipina dan migran dari Indonesia dan Filipina. Anak-anak kelompok ini sering kali berakhir tanpa kewarganegaraan. Sementara anak-anak yang mempunyai dokumen yang tepat bisa bersekolah, anak-anak yang tidak mempunyai berkas tersebut, seperti kedua anak di sebelah kanan gambar ini, tersisihkan dari program-program publik.



G. CONSTANTINE



DITERBITKAN OLEH

UNHCR  
P.O. Box 2500  
1211 Geneva 2  
Switzerland

UNHCR, September 2010

Saya ingin mendapatkan informasi lebih banyak tentang:

## UNHCR dan karyanya yang berhubungan dengan keadaan tanpa kewarganegaraan

Kunjungi situs keadaan tanpa kewarganegaraan UNHCR di [www.unhcr.org/statelessness](http://www.unhcr.org/statelessness). Anda juga dapat mengkonsultasikan Kesimpulan-kesimpulan yang relevan tentang Perlindungan Internasional dari Komite Eksekutif UNHCR, khususnya Kesimpulan 106 tentang *Identifikasi, Pencegahan dan Pengurangan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan dan Perlindungan Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan (2006)*.

## Hukum Internasional yang berhubungan dengan Perlindungan Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan, termasuk Konvensi 1954 mengenai Status Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan

Untuk diskusi lebih rinci tentang Konvensi 1954 serta norma-norma internasional lain yang berhubungan dengan perlindungan orang-orang tanpa kewarganegaraan, silakan lihat *Kewarganegaraan dan Keadaan Tanpa Kewarganegaraan: Buku Panduan untuk Anggota Parlemen* (UNHCR dan Uni Inter-Parlemen, 2005, diperbarui 2008). Untuk catatan yang lebih rinci tentang Konvensi 1954, lihat *Konvensi tentang Status Orang-orang Tanpa Kewarganegaraan – Sejarah dan Penafsirannya* (Robinson, 1955). Untuk mengakses dokumen-dokumen internasional terkait lainnya, kunjungi situs Refworld UNHCR di [www.refworld.org](http://www.refworld.org).

